

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, ФИНАНСОВ, ПРАВА И ТЕХНОЛОГИЙ

Н.Н. Якимчук

# МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

A stylized illustration of a cityscape with several white buildings of varying heights and shapes. The buildings have yellow rectangular windows and vertical stripes. The background is a solid green color.

---

Учебное пособие

---

Государственный институт экономики, финансов, права и технологий

**Н.Н. Якимчук**

# **МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ**



Гатчина  
2024

УДК 369.032.4 (075.8)

ББК 65.44

Я 45

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом  
Государственного института экономики, финансов, права и технологий

Рецензенты:

*Антон Владимирович Назаренко* – декан факультета экономики и управления Московского политехнического университета, доктор экономических наук, доцент;

*Дмитрий Николаевич Леонтьев* – доцент Высшей школы административного управления Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, кандидат экономических наук, доцент.

**Якимчук Н.Н.**

**Я 45** Муниципальный менеджмент: учебное пособие. – Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2024. – 159 с.

**ISBN 978-5-94895-209-3**

В учебном пособии рассмотрены теоретические аспекты местного самоуправления и зарубежный опыт муниципального управления. Подробно представлены территориальная организация, организационно-правовая и экономическая основы местного самоуправления в России. Особое внимание уделяется современным инструментам муниципального менеджмента: стратегическому планированию, муниципальному маркетингу, бенчмаркингу, инициативному бюджетированию, которые используются в деятельности органов местного самоуправления.

Курс соответствует актуальным требованиям федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, обучающихся по социально-гуманитарным направлениям подготовки, в рамках которых осваиваются компетенции в области государственного и муниципального управления; для слушателей программ повышения квалификации и переподготовки, научных работников и специалистов в сфере публичного управления

УДК 369.032.4 (075.8)

ББК 65.44

ISBN 978-5-94895-209-3

© Н.Н. Якимчук, 2024

© ГИЭФПТ, 2024

## СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Предисловие .....	5
<b>Тема 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>8</b>
1.1 Понятия «муниципальное управление», «местное самоуправление», «местное управление», «муниципальный менеджмент» .....	8
1.2 Классические теории и современные концепции местного самоуправления .....	11
<b>Тема 2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>17</b>
2.1 Европейская хартия местного самоуправления .....	17
2.2 Территориальная организация, полномочия органов местной власти и финансовая основа их деятельности .....	19
2.3 Модели местного самоуправления: страноведческий подход .....	26
2.4 Организационные модели местного самоуправления .....	30
2.5 Особенности организации местного самоуправления в крупных городах: зарубежный опыт .....	33
<b>Тема 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ .....</b>	<b>41</b>
3.1 Правовая основа и принципы местного самоуправления в России	41
3.2 Территориальная организация местного самоуправления в России: современное состояние и направления реформирования .....	44
3.3 Вопросы местного значения и переданные государственные полномочия .....	52
3.4 Структура органов местного самоуправления в РФ и организационные модели их взаимодействия .....	58
3.5 Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в РФ .....	70
3.6 Экономическая основа местного самоуправления в РФ .....	80
3.7 Специфика организации местного самоуправления в городах федерального значения в России .....	87
<b>Тема 4. ИНСТРУМЕНТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА</b>	<b>97</b>
4.1 Муниципальный менеджмент: понятие, принципы и основные инструменты .....	97
4.2 Разработка стратегии социально-экономического развития муниципального образования: правовая основа, цель, методы и основные этапы .....	100
4.3 Муниципальный маркетинг .....	114
4.4 Бенчмаркинг и всеобщее управление качеством в муниципальном управлении .....	120
4.5 Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов в РФ .....	130
4.6 Инициативное бюджетирование как перспективная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления .....	139

Вопросы к экзамену по дисциплине «Муниципальный менеджмент»	145
Список источников, используемых при подготовке учебного пособия и рекомендуемых для освоения дисциплины .....	147
Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рекомендуемых для освоения дисциплины «Муниципальный менеджмент» .....	158

## Предисловие

Местное самоуправление (далее – МСУ) включает в себя много аспектов: это важнейший принцип демократического устройства государства, уровень публичной власти в стране, форма самоорганизации населения, процесс управленческой деятельности в лице органов МСУ. Отличительной особенностью МСУ от государственного управления является близость к населению или шаговая доступность, которая способствует быстрому реагированию на проблемы граждан и оперативному их решению. Именно на данном уровне власти у жителей появляется возможность принять участие в управлении развитием своей территорией через различные формы участия, предусмотренные законодательством, сформировать мировоззренческие позиции, стать активным участником гражданского общества.

Таким образом, специфика управления муниципальным образованием связана не только с его сложной структурой (экономика, социальная сфера, экология, территориальное планирование и градостроительство), но и со спецификой субъектов управления, которые включают в себя не только органы управления, но и население.

Курс *«Муниципальный менеджмент»* занимает важное место при подготовке бакалавров по направлению 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление. *Цель дисциплины «Муниципальный менеджмент»* состоит в формировании у студентов целостной системы знаний о принципах, методах, организационно-правовых формах, территориальных основах, инструментах муниципального управления, а также умений и навыков применения полученных знаний в практике управления развитием территории.

Задачи дисциплины:

1. Систематизация и обобщение научно-теоретических знаний в области муниципального управления, местного самоуправления и муниципального менеджмента.

2. Изучение положительного опыта использования инструментов муниципального менеджмента в Российской Федерации и в зарубежных странах.

3. Подготовка обучающихся к решению профессиональных задач в управлении муниципальными образованиями, местными сообществами с использованием современных технологий муниципального менеджмента.

4. Подготовка к решению профессиональной задачи – содействие развитию механизмов общественного участия в принятии и реализации управленческих решений на муниципальном уровне.

В результате освоения дисциплины *«Муниципальный менеджмент»*

мент» студент должен:

*знать:*

- понятия «местное самоуправление», «муниципальное управление и муниципальный менеджмент»;
- классические теории и современные концепции местного самоуправления;
- модели местного самоуправления в зарубежных странах;
- организационно-правовую основу местного самоуправления в России;
- виды муниципальных образований, собственную и делегированную компетенцию органов МСУ в России;
- экономическую основу местного самоуправления;
- особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения;
- понятия, причины появления и инструменты муниципального менеджмента;
- правовую основу, этапы и методы разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- методы количественного и качественного анализа при оценке состояния экономической, социальной, политической среды муниципального образования;
- сущность и особенности муниципального маркетинга и бенчмаркинга в муниципальном управлении;
- систему и показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ.

*уметь:*

- осуществлять сбор и систематизацию информации о социально-экономическом развитии муниципального образования;
- оценивать состояние экономической, социальной, политической среды муниципального образования, деятельность органов местного самоуправления;
- изучать и сравнивать положительный опыт муниципального управления в РФ и зарубежных странах и выявлять лучшие практики муниципального менеджмента.

*иметь навыки:*

- SWOT- и PEST-анализа социально-экономического развития муниципального образования;
- разработки проектов по внедрению современных инструментов муниципального менеджмента в практику деятельности органов местного самоуправления.

Для достижения цели и решения поставленных задач курс разде-

лен логически на четыре крупных раздела. В первом и втором разделах рассматриваются теоретико-методологические основы и зарубежный опыт развития института местного самоуправления. В третьем разделе представлен комплексный анализ системы местного самоуправления в России в территориальном, организационно-правовом и экономическом аспектах, на основе анализа статистической информации, исследования опыта муниципального управления в современных условиях выявляются проблемные аспекты и риски развития местного самоуправления в России. В четвертом разделе исследованы особенности применения современных инструментов муниципально-го менеджмента в управлении социально-экономическим развитием территории.

# Тема 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 1.1 Понятия «муниципальное управление», «местное самоуправление», «местное управление», «муниципальный менеджмент»

В теории государственного и муниципального управления широкое распространение имеют две важнейшие категории – «муниципальное управление» и «местное самоуправление», вопрос о соотношении которых пока не нашел однозначного решения ни в науке, ни на практике. Можно выделить два основных подхода к разграничению муниципального управления (далее – МУ) и МСУ, существующих в настоящее время в научной литературе.

Сторонники первого подхода отождествляют эти два понятия по субъекту управленческой деятельности и по целевой установке, которая является достаточно типовой, а именно улучшение качества жизни населения муниципального образования (далее – МО) и устойчивое развитие территории. Главными действующими лицами выступают органы МСУ.

Другой подход, на наш взгляд, более комплексный, рассматривает муниципальное управление как часть местного самоуправления и органично «вписывается» в классическую теорию государственного управления. Под муниципальным управлением мы понимаем целенаправленное и целесообразное воздействие органов местного самоуправления на общественные отношения с целью стабильного, устойчивого развития территории и повышения качества жизни населения. Таким образом, в рамках муниципального управления речь идет о политической и экономико-управленческой деятельности главы муниципального образования, администрации, представительного органа муниципалитета. Здесь идет речь о разграничении политического муниципального управления (в основном это решение стратегических задач развития муниципалитета главой и депутатским корпусом) и административного управления (деятельность профессиональных муниципальных служащих, которые прогнозируют, планируют, организуют, контролируют основные параметры развития территории). МСУ в рамках данного подхода выступает как более широкое понятие, которое включает в себя ряд существенных характеристик, указанных на рис. 1.

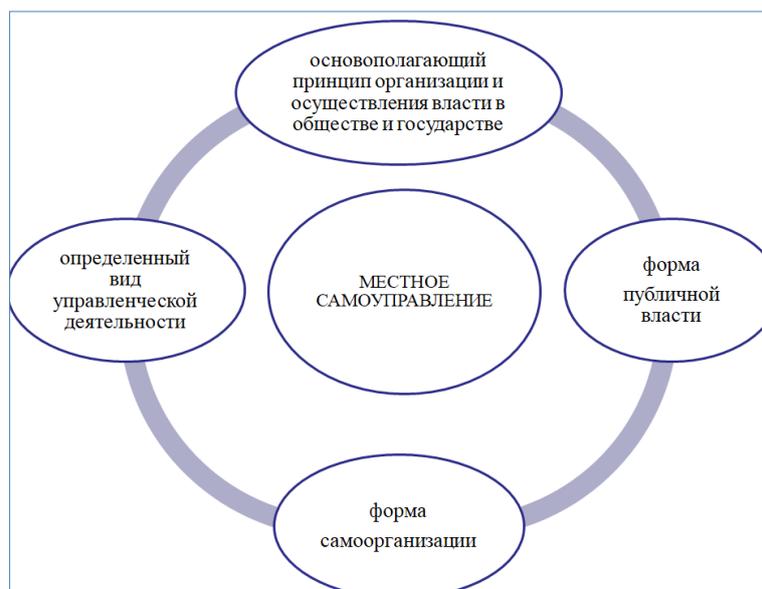


Рис. 1. Сущностные характеристики местного самоуправления

Источник: [86, с. 13].

Зарубежный опыт местного самоуправления позволяет выявить еще одну интересную тенденцию. По мере увеличения масштабов объектов муниципального управления сфера деятельности местного самоуправления объективно сужается, и на авансцену выдвигаются управляющие структуры более высокого уровня – региональные и центральные. Иначе говоря, муниципальное управление характеризуется многосубъектностью. Вводится понятие «местное управление», в рамках которого субъектами управления являются не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти (на региональном и центральном / федеральном уровнях).

Основными признаками реально функционирующего *местного самоуправления* являются:

- наличие, помимо органов местного самоуправления, особого субъекта управления – местного сообщества, которое включает в себя хозяйствующих субъектов: коммерческие и некоммерческие организации и население (государство имеет дело с гражданами, а местное самоуправление – с жителями);
- возможность прямого, непосредственного воздействия местного сообщества на процессы социально-экономического развития муниципального образования, имеющие общее муниципальное значение;
- особый статус – самостоятельность в реализации вопросов местного значения;
- законодательно разграниченные полномочия и формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Переходя к понятию «муниципальный менеджмент», отметим, что о второй половине XX века в развитых государствах начинаются процессы административных реформ. Весьма популярной становится кон-

цепция «сервисного государства», которая подробно описана в книге американских специалистов Д. Осборна и Т. Гэблера «Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector» («Обновленное правительство: как предпринимательский дух трансформирует сферу публичного управления?») [90]. Сервисное государство – это новая парадигма государственного и муниципального управления, которая основывается на изменении ролей органов публичной власти и населения: граждане начинают рассматриваться в качестве клиентов государства, что позволяет повысить ответственность госслужбы «и деполитизирует распределение средств между организациями госсектора, стимулирует инновации и дифференциацию услуг, приводит к меньшей расточительности в текущей деятельности госсектора» [90, с. 280]. В этот же временной период активно и эффективно развивается наука и практика менеджмента в частном секторе. Причины появления современной концепции «муниципального менеджмента» представлены на рис. 2.



Рис. 2. Причины появления современной концепции «муниципального менеджмента».

Источник: сост. автором.

Таким образом, «муниципальный менеджмент» – это одно из направлений муниципального управления, связанное с использованием инструментов менеджмента для создания оптимального качества

жизни населения муниципального образования и поддержания его устойчивого развития. Инструменты муниципального менеджмента, к которым можно отнести муниципальный консалтинг, внедрение проектных и матричных структур в деятельность местных органов власти, муниципальный маркетинг, разработку стратегических планов развития муниципалитетов и другие, будут рассмотрены в рамках четвертой темы.

## **1.2 Классические теории и современные концепции местного самоуправления**

Современное развитие института МСУ невозможно анализировать без исследования предпосылок формирования взглядов на данный уровень власти. Классическим вопросом, который остается актуальным и сегодня, является вопрос самостоятельности местной власти и независимости МСУ от государственной власти. Проблемные аспекты связаны с тем, что весьма сложно отграничить полномочия органов МСУ от функционала государства, так как цель одна – это создание условий для комфортной жизни гражданам страны. Поиск оптимальных механизмов разграничения полномочий, организации деятельности и контроля стал отправной точкой возникновения различных теорий МСУ.

Выделяют три основные теории местного самоуправления.

### *1) Теория свободной общины.*

Данная теория появилась в первой половине XIX века и базировалась на идеях естественного права. Самостоятельность и независимость общины от государства связаны с самой природой общины, так как община исторически возникла раньше государства. Согласно теории свободной общины, государство не создает общину, а лишь признает ее. В теории свободной общины обосновывается существование не только трех традиционных ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой – муниципальной [38, с. 167].

Эта теория доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же неотчуждаемый характер, как права и свободы человека и гражданина.

Одним из первых, кто выделил теорию свободной общины, был французский социолог, историк и политический деятель Алексис де Токвиль. По мнению А. де Токвиля, первоначальным источником власти в стране является не государство в лице представительных органов, а индивиды, которые добровольно объединяются в общины и сами управляют своими собственными делами. В своем известном исследовании «Демократия в Америке», написанном под впечатлением

от поездки в США и в Канаду в 1831 году, А. де Токвиль отмечает, что «... именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет» [75, с. 109]. Центральное правительство рассматривалось Токвилем как своеобразная сдерживающая инстанция, к помощи которой следует прибегать лишь в редких случаях, когда личная инициатива представителей общины бессильна.

Исходя из сказанного, понятие самоуправления складывалось из нескольких понятий:

1. Управление только делами общины, которые отличны от государственных дел.
2. Органы местного самоуправления избираются только членами общины.
3. Государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины, они должны следить, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

Таким образом, деятельность органов МСУ противопоставлялась государственному управлению, а общественные интересы – политическим.

## *2) Общественная теория самоуправления.*

Иногда общественную теорию самоуправления называют хозяйственной. Как и теория свободной общины, общественная теория самоуправления во многом базировалась на идее противопоставления государственной власти и МСУ. Согласно общественной теории, самоуправление – это заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины – это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление является управлением делами местного хозяйства. На первый план выдвигались не естественные права общины, а преимущественно хозяйственная природа деятельности органов местного самоуправления.

Дореволюционный правовед Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами» [48, с. 489].

Однако на практике оказалось довольно сложно разграничить дела собственно общинные и дела государственные, которые поручены для исполнения общинам. Например, дорожное строительство, мест-

ные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противопоставляться делам государственным. Данные вопросы интересуют не только местное сообщество, но и государство.

### *3) Государственная теория самоуправления.*

Согласно государственной теории самоуправления, разработанной немецкими юристами Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом, самоуправление – это одна из форм организации государственного управления на местах.

Главное отличие от центрального государственного управления состоит в том, что управление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления [38, с. 168].

Отличительные черты этой теории:

— государство делегирует свои полномочия местным органам, которые формируются местными жителями;

— местные жители контролируют деятельность органов местного самоуправления;

— местные органы также находятся под контролем государства, хотя прямого руководства со стороны государства нет;

— органы МСУ имеют не только государственные интересы, но и свои собственные, которые могут не совпадать с государственными.

*Современные концепции местного самоуправления* в основном акцентируют внимание на особенностях уровня МСУ и его роли в развитии государства и предлагают эффективные рецепты деятельности для органов МСУ:

1) локалистский подход, базирующийся на плюралистической традиции и являющийся в настоящее время своего рода новой «официальной» идеологией местных политических элит;

2) подход с позиций теории общественного выбора, которая применительно к местному самоуправлению присуща широкому спектру «новых правых»;

3) дуалистический подход, получивший значительное распространение в академических кругах в 1980-е гг., благодаря объединению широкого спектра теоретических подходов, в особенности сочетающих элементы корпоративистского и плюралистического анализа;

4) неомарксистская концепция социальных отношений, базирующаяся на классовой оценке современного либерально-демократического общества [38, с. 169].

1. В основе *локалистской концепции МСУ* лежат идеи либеральной демократии, в соответствии с которыми местные органы власти выступают как важный институт политической демократии. В самом общем виде суть взглядов сторонников локализма сводится к следующим аргументам:

А. Важность существования сильного и разветвленного местного самоуправления определяется необходимостью разделения власти в государстве и вовлечения большего числа людей, проживающих в различных регионах, в процесс принятия решений.

Б. Сила демократии состоит в разнообразии получаемого властями ответа со стороны граждан. Потребности жителей в различных местностях различаются, и местное самоуправление позволяет удовлетворить их. Местные органы власти могут учиться друг у друга различными способам обеспечения этих потребностей, экспериментируя и используя опыт других. Учитывая тот вызов, который бросает время органам управления на всех уровнях, такая способность к инновациям и обучению жизненно важна.

В. Местное самоуправление носит локальный характер, что позволяет обеспечить доступность и быстроту реагирования со стороны членов советов и чиновников, работающих на местном уровне. Более открытый характер их деятельности позволяет оказывать на них необходимое давление тогда, когда очевидной становится их недостаточная готовность удовлетворять потребности местных жителей.

Г. Местные органы власти имеют большие возможности завоевать доверие общественности. Они облегчают возможность разумного сочетания местных ресурсов с местными потребностями [89, с. 8–10].

Оценивая существующую политическую практику, сторонники локалистской концепции считают, что успешное функционирование системы МСУ на современном этапе во многом зависит от наличия следующих факторов:

- законодательно зафиксированного распределения ролей между центральными и местными органами управления;
- местного подоходного налога;
- пропорционального представительства в выборных органах.

2. Сторонники *концепции общественного выбора* оптимальным механизмом распределения товаров и услуг и принятия соответствующих решений считают рынок. Государственная бюрократия испытывает непреодолимое стремление к избыточности используемых ресурсов.

Для того чтобы преодолеть неэффективность МСУ, сторонники данной концепции предлагают проведение двух основных реформ институционального характера [91, с. 14]. Первая реформа – это внешнее контрактное управление, предписываемое местным органам самоуправления из центра. Его притягательность заключается, по мнению сторонников общественного выбора, в том, что открытая состязательность с частным сектором заставляет местную бюрократию и в большей степени раскрыть истинную информацию о стоимости предоставляемых ими услуг и делает возможным сравнение эффективности затрат с частным сектором. Внешнее контрактное управление также бросает вызов монопольным позициям государственного сектора и, как следствие, оказывает давление на профсоюзы и профессионалов. Вторая реформа – фрагментация существующей бюрократии. На смену крупным, неэффективным организациям системы местного самоуправления должно прийти большее число мелких органов, позволяющих удовлетворить разнообразные потребности различных групп населения. Это позволит разрушить монополию на контроль, приведет к возрастанию конкуренции внутри местной бюрократии, что в конечном счете послужит усилению общественного контроля и общественного выбора [91, с. 33].

Таким образом, легитимность местных органов власти в данном случае производна от относительной административной эффективности.

3. Концепция местного самоуправления, базирующаяся на *теории дуалистического государства*, рассматривает местные органы власти, прежде всего, как местное ответвление административного аппарата государства. Она базируется на различении двух важнейших функций государства: социального инвестирования и социального потребления.

Политика *социального инвестирования* имеет своей целью сохранение производства товаров и услуг в экономике путем поддержки доходности частных фирм. Она включает в себя обеспечение государством базовых материалов и услуг, таких как сталь, уголь, газ, электричество, которые необходимы для частных производителей, обеспечение физической инфраструктуры, такой как автомагистрали, железные дороги и порты, которые обслуживают частный сектор, и прямую финансовую поддержку в форме займов, справедливости акционирования, субсидий и налоговых льгот. В противоположность этому политика *социального потребления* в первую очередь имеет своей целью обеспечение потребительских нужд различных групп населения, которые по разным причинам не могут удовлетворить свои потребности через рынок. Эта категория услуг включает в себя поддержку с помощью прямых выплат, таких как пенсии, социальные пособия и выплаты семьям, а также обеспечение до определенного уровня обра-

зованием, медицинским обслуживанием и жильем [38, с. 171].

В большинстве случаев государство предпочитает осуществлять социальное инвестирование на уровне центрального правительства, социальное потребление – на уровне местных органов власти. Отсюда можно сделать вывод о том, что политический процесс на местном уровне имеет свою специфику: приоритетное направление деятельности органов местного самоуправления – проблема благосостояния, или социальное потребление.

Таким образом, легитимность местного самоуправления в данном варианте производна от местных политических структур, обеспечивающих базовые потребности жителей путем предоставления различных услуг. Соответственно, признание специфического характера деятельности органов местного самоуправления помогает объяснить те ограничения, которые налагаются на них центром.

4. В основе концепции местного самоуправления, базирующейся на *теории социальных отношений*, лежит неомарксистский взгляд на современное капиталистическое государство. Сущность ее сводится к следующему. Местное самоуправление играет роль двойного правительства: оно представляет местные интересы, различающиеся в зависимости от местности, неся в то же время ответственность за политику, определяемую на общенациональном уровне. Местное самоуправление выступает и действует, исходя из доминирующих местных интересов, но оно ограничено в своих действиях необходимостью выступать в роли местного исполнителя решений, принимаемых центральным правительством [88, с. 67–68].

Дуализм в деятельности местных органов власти проявляется в их положении: гражданам они должны доносить информацию о деятельности центральной власти и ее решениях как справедливых, а до государства доносить проблемы граждан своих муниципалитетов.

Подводя итоги, отметим, что сделать вывод о том, что «победила» какая-либо из классических теории МСУ, не представляется возможным. Далее на примере зарубежного опыта и исследования положений Европейской хартии МСУ станет понятно, что положения и общинной теории, и государственной теории МСУ получили свое практическое применение. Современные концепции МСУ при всем их политическом и идеологическом многообразии направлены на децентрализацию управления, реализацию принципа субсидиарности. Различия же в концептуальных подходах находят свое отражение в выборе средств реализации этих идей в зависимости от модели МСУ.

## Тема 2

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 2.1 Европейская хартия местного самоуправления

Исследование зарубежного опыта МСУ следует начать с рассмотрения базового документа, регулирующего концептуальные основы функционирования местной власти в европейских государствах. В данном документе получили свое закрепление идеи классических и современных теорий МСУ.

Европейская хартия местного самоуправления подписана в Страсбурге 15 октября 1985 г. и отражает общие для европейских стран идеи относительно организации и функционирования местного самоуправления.

Право на местное самоуправление занимает важное место среди прав и свобод, активно отстаиваемых Советом Европы. Одним из главных источников муниципального права европейских государств является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., в основу которой положен утвердившийся в европейской социальной философии еще в Средние века принцип субсидиарности [81, с. 129]. Согласно данному принципу, осуществление публично-властных полномочий должно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам, и к компетенции вышестоящих органов должны относиться лишь те вопросы, которые не могут быть более эффективно решены на нижестоящем уровне: «публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину» [98, ст. 4]. Принцип субсидиарности в странах-членах Совета Европы может закрепляться и на конституционном уровне, о чем, в частности, свидетельствует конституционная реформа 2001 г. в Италии: указанный принцип был включен в ст. 118 Конституции 1947 г. При этом принцип субсидиарности в европейских странах сбалансирован принципом пропорциональности (адекватности), согласно которому «децентрализация функций должна иметь место лишь тогда, когда местные власти доказывают свою способность реализовывать новые полномочия должным образом» [81, с. 129].

Целью Хартии является «провозглашение и проведение в жизнь общих для европейских стран стандартов в местном и региональном самоуправлении, которых до 1985 г. не существовало в Европе» [81, с. 130]. Хартия направлена на обеспечение и защиту прав местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающих им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни. Принцип самостоятельности местных

органов самоуправления, таким образом, закрепляется на общеевропейском уровне, а его соблюдение расценивается как один из основных критериев демократии. Хартия в конечном итоге призвана наполнить реальным содержанием основные принципы Совета Европы: поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека. Хартия обязывает присоединившиеся к ней государства применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую автономию местных сообществ в условиях децентрализации власти, подразумевающей «передачу прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами» [81, с. 130].

Как и любой документ, имеющий статус Хартии, Европейская хартия МСУ (далее – Хартия) содержит ряд обязательных положений, которые должны быть учтены в законодательстве государств, которые ратифицировали Хартию. Рассмотрим наиболее важные из положений Европейской хартии МСУ.

В первую очередь, принцип МСУ должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Здесь следует обратить внимание на то, что субъектами МСУ в первую очередь признаются органы МСУ, а не население. В данном аспекте, на наш взгляд, прослеживается влияние государственной теории МСУ. В российском законодательстве, о чем будет рассказано далее, действует принцип народовластия, и МСУ рассматривается как «форма осуществления народом своей власти» [5, ст. 2].

МСУ, согласно Хартии, осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Полномочия местной власти должны быть полными и исключительными. Данные положения Хартии созвучны идеям теории свободной общины.

Важной является норма Хартии о том, что территориальные пре-

образования осуществляются только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Рассмотрим, как регулируются вопросы контроля в Хартии: «Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом, в целях обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов» [98, ст. 8]. Исключением будет являться контрольные мероприятия в отношении переданных государственных полномочий.

Важное место в регулировании вопросов организации МСУ занимает экономическая основа их деятельности, без наличия которой невозможно решение местных дел: «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом» [98, ст. 9].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормы Европейской хартии МСУ разработаны на основе основных положений теории свободной общины, государственной теории МСУ и современных концепций развития самого близкого к гражданам уровня власти.

В период с 1996 по 2022 гг. Россия входила в Совет Европы. РФ был ратифицирован целый пакет общепризнанных норм международного права, среди которых и Европейская хартия МСУ (1985 г.). Сложная геополитическая ситуация, санкции, недружественная и агрессивная политика со стороны западных государств в отношении России привели к прекращению членства страны в Совете Европы. В 2023 г. денонсируется 21 документ, включая и Европейскую хартию МСУ.

## **2.2 Территориальная организация, полномочия органов местной власти и финансовая основа их деятельности**

Начиная со второй половины XX века, во многих странах мира активно проводятся территориальные преобразования на уровне местного самоуправления в рамках административных реформ. Органы государственной власти и местного самоуправления, исследователи в области муниципальной науки находятся в постоянном поиске эффективной модели территориальной организации местной власти.

В целом необходимо отметить многообразие видов низового звена МСУ. Страны могут иметь двухуровневую, трехуровневую четырех-

уровневую и даже пятиуровневую систему местного самоуправления, которая напрямую зависит от административно-территориального деления государства.

Например, основным звеном местного самоуправления во Франции являются коммуны, численность которых составляет 35 тысяч (за исключением городов Париж, Марсель и Лион, которые сами подразделяются на муниципальные округа), при этом административно-территориальное деление этого унитарного государства имеет несколько уровней, представленных на рис. 3.



Рис. 3. Административно-территориальное деление Франции

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Отличительной особенностью организации публичного управления во Франции является жесткая иерархическая подчиненность центральной власти. Так, до реформы 1982 г. во Франции решение муниципального совета имели силу лишь после утверждения префектом, назначенным государственными органами власти. В начале 1980-х гг. степень зависимости МСУ от центральной власти во Франции была немного снижена [46, с. 12].

В США местное самоуправление осуществляется на территории муниципалитетов, таунов и тауншипов, школьных округов, специальных округов. В большинстве городов США действуют муниципалитеты, хотя их численность существенно колеблется от штата к штату. Самыми многочисленными формами территориальной организации местного самоуправления в США являются школьные и специальные округа. В отличие от других видов муниципальных образований, которые имеют общую компетенцию, школьные специальные округа выполняют одну или несколько функций, они могут распространять свое влияние на несколько административно-территориальных единиц.

Следует отметить разнообразие видов муниципальных образований в Канаде. В большинстве провинций этого государства существует четыре типа МО: сити, тауншипы, виллиджи и муниципалитеты. Причем основным критерием деления на виды муниципальных образований является численность населения, проживающего на территории. В Канаде до сих пор сохраняется деление местных территориальных образований на сельские и городские.

В ФРГ действуют четыре типа модели местного самоуправления: магистратная, бургомистерская, северо-германская и южногерманская. Такое разнообразие общинного самоуправления в ФРГ связано в первую очередь с особенностями исторического развития земель в этом государстве.

В Великобритании в городах функционируют муниципалитеты, а в сельской местности управление осуществляется через приходы, Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия имеют свои особенности территориальной организации МСУ [46, с. 21, 23].

Отметим, что в федеративных государствах (США, ФРГ, Канада и др.) организация МСУ относится к ведению субъектов федерации, поэтому и территориальная организация, и полномочия местной власти, и структура органов МСУ могут значительно отличаться в разных регионах.

В многочисленных научных трудах ищут ответ на вопрос, какие параметры пространственной организации наиболее удачны [87, с. 791], какие критерии наиболее важны, начиная от численности и плотности населения, площади территории, уровня развития социальной, транспортной инфраструктуры и заканчивая территориальной доступностью органов местного самоуправления, удовлетворенностью качеством и скоростью предоставления муниципальных услуг для граждан.

С 1970-х гг. территориальные реформы в европейских государствах сводились в основном к «укрупнению» муниципалитетов (рис. 4).

Наиболее значительное снижение наблюдается в Греции (-94%) и Бельгии (-75%). В других странах, таких как Исландия, Дания и Нидерланды, количество муниципалитетов сократилось более чем наполовину. Только в нескольких государствах количество муниципалитетов увеличилось за последнее десятилетие (например, в Словении, Польше). Следует отметить значительные различия в площади и численности населения. Например, средняя площадь муниципальных образований колеблется от 1640 км<sup>2</sup> до 139000 км<sup>2</sup>, а количество муниципалитетов с населением менее 5000 человек колеблется между 96% и 2% [92].

По результатам недавнего исследования территориального реформирования МСУ в странах ОЭСР (проанализирована большая выбор-

ка), эксперты И. Шатри (I. Chatry) и К. Улбер (C. Hulbert) выявили два основных направления реформ территориальной организации МСУ [55, с. 42–43], представленных на рис. 5.

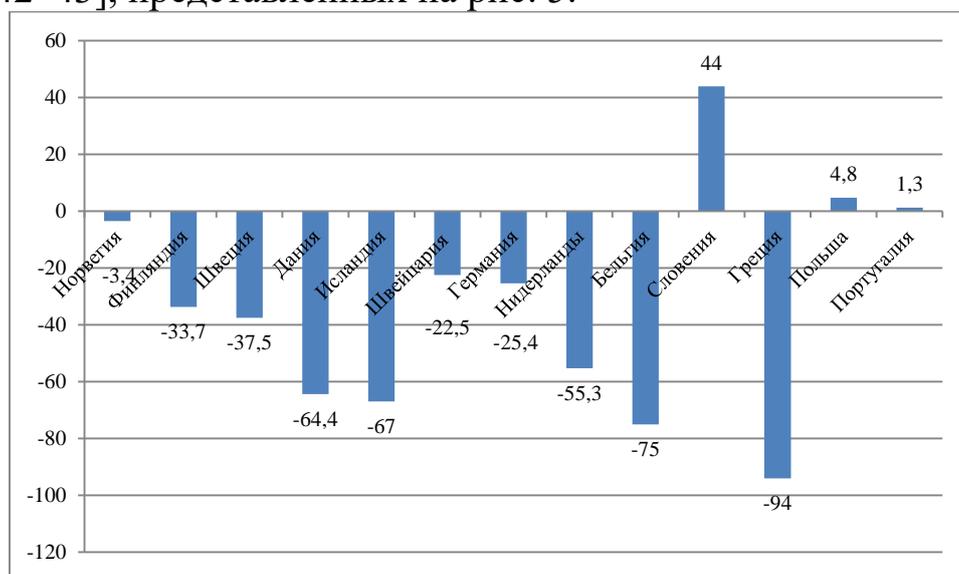


Рис. 4. Динамика изменения количества муниципальных образований в европейских государствах в период с 1973 по 2013 гг., %

Источник: сост. автором по данным [92].



Рис. 5. Походы к реформированию территориальной организации МСУ

Источник: сост. автором по данным [55].

На современном этапе развития МСУ в зарубежных странах наблюдается проблема дисбаланса между территориальной юрисдикцией и полномочиями местных властей.

Перейдем к изучению вопросов, которые находятся в ведении органов МСУ в большинстве государств мира.

Исходя из своей сущности, МСУ выполняет три основные функции:

– властную, то есть местное самоуправление проводит политику государства, принимает устав муниципального образования и другие

нормативные акты, распоряжается муниципальной собственностью, регулирует планировку и застройку территории муниципального образования и т.д.;

– гражданскую, то есть реализует самоорганизацию жителей, вовлечение их в процесс принятия решений и контроль за их исполнением;

– экономическую (хозяйственную), то есть ведет муниципальное хозяйство и удовлетворяет жизненно важные потребности населения.

Законодательство большинства государств современного мира подразделяет полномочия местных органов на *обязательные и факультативные* (добровольные) [41, с. 151].

1. В число *обязательных* полномочий обычно входят жизненно важные для местных сообществ вопросы, которым придается общегосударственное значение: поддержание общественного порядка и безопасности, организация дошкольного, начального, а иногда и среднего образования населения (включая содержание школьных зданий, детских садов, специализированных учреждений для детей-инвалидов), территориальное планирование, управление землепользованием, противопожарная охрана, водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, здравоохранение, эксплуатация санитарных учреждений, обеспечение населения электричеством, газом и теплом, освещение и уборка улиц, регулировка уличного движения, содержание дорог, коммунальных кладбищ, организация ритуальных услуг, развитие торговли и рынков и т.п.

Объем обязательных функций, предписываемых законом, может зависеть от численности населения соответствующей территориальной единицы. Государство обычно устанавливает минимальные стандарты подобных услуг, следит за их выполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективности действий или же бездействия местных властей. При невыполнении местными органами своих обязательных функций возможны следующие меры воздействия по отношению к ним: с местных властей может быть взыскан ущерб, вызванный таким невыполнением; они могут быть лишены правительственных субсидий; соответствующие функции могут быть осуществлены властями вышестоящего уровня управления за счет местного органа; в некоторых случаях местный совет может быть распущен и т.д.

2. *Факультативные полномочия* реализуются местными органами по своему усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей (по мнению шведского исследователя С.-С. Ландстрема, осуществление таких полномочий собственно и является «местным самоуправле-

нием» [80, с. 112]). К ним чаще всего относятся различные виды обслуживания населения и организации его досуга: коммунальное жилищное строительство, ремонт домов, создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, организация коммунального общественного транспорта, поддержка и обслуживание социально незащищенных слоев населения, назначение из муниципальных средств доплат к пенсиям и пособиям, организация зрелищных мероприятий, развитие художественной самодеятельности, обеспечение работы спортивных площадок, бассейнов, театров, библиотек, обустройство прилегающих к ним территорий и т.п. (в ряде стран некоторые из указанных полномочий могут относиться к обязательным функциям, и, наоборот, отдельные функции, перечисленные выше в качестве обязательных, могут входить в число факультативных). Стандарты факультативных услуг, как правило, не устанавливаются сверху, а разрабатываются непосредственно на местах.

Конституционное законодательство ряда стран выделяет и так называемую «делегированную» (порученную) компетенцию местных органов, близкую по функциональному значению к обязательным полномочиям, то есть компетенцию, передаваемую им вышестоящими властями.

Требования к процедуре передачи государственных полномочий местным органам власти: 1) передача производится в соответствии с принципом субсидиарности; 2) передача отдельных государственных полномочий осуществляется на основании специального законодательного акта с возможным заключением дополнительных соглашений и (или) договоров; 3) процедура сопровождается передачей необходимых материальных, финансовых, информационных и иных ресурсов со стороны государства местным органам власти; 4) переданные полномочия сохраняют государственно-правовую природу, при этом органы государственной власти контролируют как исполнение переданных полномочий, так и использование переданных средств и ресурсов, сохраняют право давать указания («императивные консультации») по поводу реализации; 5) устанавливается ответственность перед государством за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий местным органам власти в пределах переданных финансовых, материальных и иных ресурсов [41, с. 151–152].

В Германии, например, функции местного управления делятся на три группы: добровольные, обязательные и порученные. К третьей группе относятся вопросы, которые не считаются непосредственно местными и образуют так называемую делегированную сферу влияния. Возложение на общину каких-либо государственных задач в

каждом конкретном случае осуществляется по законодательному акту земли, которым в обязательном порядке должны быть урегулированы необходимые финансовые вопросы.

Три сферы полномочий местных органов устанавливает и законодательство Финляндии, различающее добровольные функции и (относящиеся к общей сфере деятельности коммун) функции, непосредственно устанавливаемые законом, а также функции, вытекающие из данных сверху поручений [80, с. 117].

Общая для большинства стран современного мира тенденция заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении обязательных и порученных. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

Как уже отмечалось выше, согласно Европейской хартии МСУ, полномочия, которые закреплены за местными органами, должны иметь соответствующую финансовую основу, и она должна быть соразмерна вопросам, которые решают муниципалы. «По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом» [98, ст. 9].

Именно через систему муниципальных финансов происходит обеспечение финансовой самостоятельности и независимости уровня МСУ. Местные бюджеты в зарубежных странах формируются за счет следующих источников: местных налогов, доходов от предпринимательской деятельности, государственных трансфертов, займов и т.д. Кроме этого, важную роль играют доходы от предприятий и собственности местных органов, от коммунальных услуг, штрафов и других денежных платежей.

В большинстве современных стран мира именно в рамках национального законодательства регламентируются перечень, порядок взимания местных налогов. Органы местного самоуправления, как правило, определяют только ставки налогов, но и в этом вопросе они не в полной мере самостоятельны, так как центральные органы устанавливают ограничения на свободу выбора ставок местных налогов, а также перечня определенных льгот.

В мировой практике администрирования местных налогов выделяют три основные их группы, представленные на рис. 6.

В отдельных зарубежных странах местным органам открывается доступ к более эффективным налоговым источникам. Так, в некоторых провинциях Канады налогообложение доходов компаний в поль-

зу местных органов колеблется в пределах от 3 до 17%, в Дании местный подоходный налог дает около 2/3 доходов местных бюджетов, а в Норвегии – 93% всех налоговых поступлений. В целом локальные налоги в общей сумме местных бюджетов Австрии составляют – 72%, США – 58%, Японии – 55%, Франции – 48%, Германии и Англии – около 40% [65, с. 199].

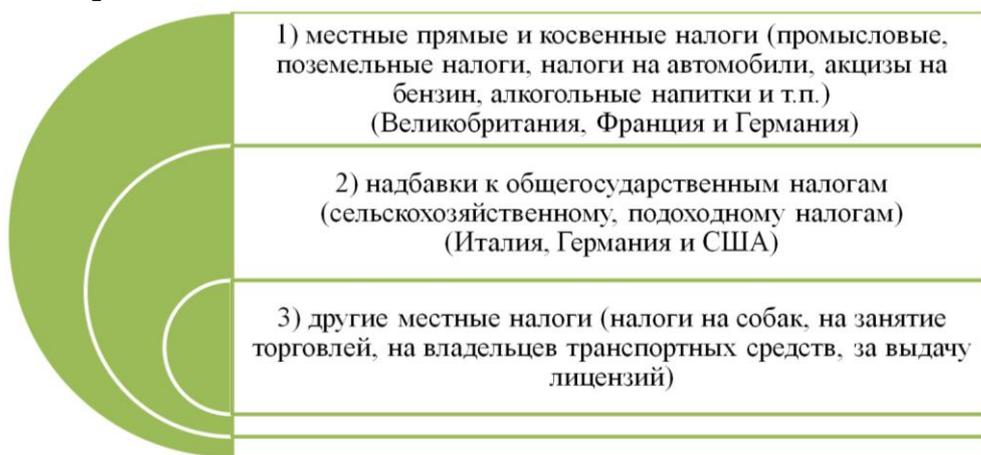


Рис. 6. Группы местных налогов в мировой практике

Источник: сост. автором по данным [65].

Если рассматривать вопрос децентрализации бюджетной системы, то необходимо обратиться к теме доли межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов. Удельный вес бюджетных трансфертов в структуре поступлений местных бюджетов в унитарных странах выше, тогда как в федеративных он значительно меньше. Так, в Нидерландах, Италии, Ирландии, Канаде, Португалии трансферты составляют от 62 до 80% текущих доходов местных бюджетов [65, с. 200]. Главным вопросом, который стоит перед местными органами в странах, использующих данный способ бюджетного регулирования, является повышение эффективности перераспределения средств, а также снижение финансовой зависимости местного самоуправления от центра и усиление его налоговой автономии.

### 2.3 Модели местного самоуправления: страноведческий подход

В данном разделе учебного пособия мы вновь возвращаемся к проблеме взаимодействия и разграничения полномочий между органами государственной власти и МСУ, к вопросу границ вмешательства центральных органов в работу муниципалов.

В настоящее время в научной литературе наиболее часто встречается классификация известных в мировой практике моделей организации власти на местах, в основе которой лежат отношения между органами местного самоуправления (управления) и органами централь-

ной власти. В соответствии с данным подходом можно выделить четыре базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую. Модель – это система горизонтальных и вертикальных взаимосвязей между субъектами местного самоуправления. Рассмотрим подробнее основные характеристики каждой из моделей.

*1) Англосаксонская модель.*

Англосаксонская модель сформировалась из местных общин и приходов, а также из городов, управление которыми постепенно «выстроилось» в государственную вертикаль управления страной. Начиная с Вильгельма Завоевателя, самоуправляющимся английским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном нормотворчестве, а также в политическом управлении местными делами. Территориальным органам на местах вверялись многие направления и полномочия управленческой деятельности, вплоть до осуществления судебно-полицейских функций. Англосаксонская модель получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и других.

Особенности англосаксонской модели:

1. Местные власти наделяются полномочиями при помощи специальных нормативно-правовых актов. Действует принцип позитивного правового регулирования: «разрешено лишь то, что прямо предписано». Государство следит за нормативно-правовыми актами, издаваемыми на местах, чтобы они не противоречили общенациональному законодательству и при этом не выходили за пределы своей компетенции.

2. В пределах своей компетенции политической самостоятельностью обладают местные власти, которые избираются населением.

3. В англосаксонской модели отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим; каждая местная община – это отдельный мир, который живет по собственным обычаям и правилам, но в соответствии с общегосударственными нормативно-правовыми актами.

4. Главная роль в управлении местными делами принадлежит не столько органу местного самоуправления в целом, сколько формируемым депутатами этого органа профильным комитетам и комиссиям.

5. Данная модель не предусматривает учреждения на местах представительств центрального правительства, опекающих местные органы и надзирающих за ними. Имеются свои формы государственного контроля, но работа местных властей регламентируется в основном

косвенно, например, через суды или налоговую систему.

6. Население стран, в которых действует англосаксонская модель, может избирать не только депутатов представительного органа местного самоуправления, но и других должностных лиц, принимающих участие в местном самоуправлении. Так, в США местные жители избирают своего шерифа, муниципального казначея и некоторых других функционеров.

7. В случаях нарушения законодательства, санкции по судебным искам к муниципалитетам могут быть очень жесткими, вплоть до ареста муниципальных чиновников или советников, тюремного заключения или отстранения муниципального совета от власти на определенный срок либо навсегда [46, с. 11].

#### *2) Континентальная (французская) модель.*

В странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Польша), франкоязычной Африке, Латинской Америке, на Ближнем Востоке получила распространение так называемая континентальная (французская) модель управления. Отличия континентальной модели от англосаксонской строятся на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Эта модель зародилась во Франции.

Континентальная модель является иерархической структурой, в которой происходит передача различных директив сверху, а снизу поступает информация, и в которой на государственные органы работают представители на местах. Данная модель характеризуется также некоторой подчиненностью нижестоящих местных органов самоуправления вышестоящим по структуре.

В рамках этой модели представительные органы создаются только в административно-территориальных единицах, признанных в качестве территориальных коллективов. На отдельных уровнях представительные органы могут вообще отсутствовать.

Особенности континентальной модели:

1. Сочетание государственного управления и местного самоуправления на местах.

2. Использование принципа выборности и принципа назначаемости на местах.

3. Представители центральной администрации контролируют деятельность органов местного самоуправления.

4. Статус местных органов власти строго унифицирован (то есть приведен к единому, общепринятому виду) и подробно регламентирован.

5. Действует принцип негативного правового регулирования: «разрешено всё то, что не запрещено и не относится законодательно к

компетенции другого уровня власти» [46, с. 12].

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

### 3) Смешанная модель.

В этой модели присутствуют некоторые черты модели англосаксонской и модели континентальной, хотя при этом смешанная модель имеет и свою особую специфику. Как правило, при смешанной модели местное самоуправление автономно, но при этом испытывает достаточно сильное влияние со стороны государства. На органы местного самоуправления возложено исполнение не только собственных, но и делегированных государством полномочий. Подобная модель существует в ФРГ, Австрии, Японии. Например, в Конституции земли Бранденбург определено, что общины и союзы общин, имеющие право на самоуправление, вместе с тем находятся под правовым надзором земель: «Земля может законом обязывать общины и союзы общин к выполнению задач земли, если одновременно регулируется вопрос покрытия издержек. Поручая задачи, земля может сохранить за собой право давать в соответствии с предписаниями закона указания» [46, с. 13].

4) От рассмотренных выше принципиально отличается *советская модель* местного самоуправления, которая, по мнению ряда исследователей, «является крайней формой континентальной модели». Она была характерна для Советского Союза, стран социалистической системы и некоторых развивающихся государств, ориентировавшихся на социалистическую перспективу. Сейчас она сохранилась в той или иной форме в странах, продолжающих считать себя социалистическими (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба). Отдельные черты советской модели продолжают прослеживаться и в некоторых странах СНГ [41, с. 148].

В основе советской модели лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов (советов) на соответствующей территории. В рамках советской модели местные советы народных депутатов рассматриваются как органы единой государственной власти на местах (а не противостоящие центру органы местного самоуправления) и единственные органы государственной власти на соответствующих территориях. Все другие органы государства считаются производными от советов и им подот-

четными. Теоретически такая система самоуправления по своим «демократическим параметрам» ни в чем не уступает западным моделям самоуправления. Но на практике, хотя советы и считаются полновластными органами, реальная власть принадлежит партийно-государственному аппарату. Местные советы зачастую подменяются своими исполнительными комитетами, которые выполняют решения партийного руководства. Аппарат исполкома видит в депутатах своих общественных, слабо подготовленных помощников, а не полновластных представителей населения в совете. Главная задача местных советов сводится к проведению в жизнь на своей территории актов центральной власти.

Рассматривая различные модели организации власти и управления на местах, необходимо отметить огромное количество вариантов построения систем органов местного самоуправления. Многообразие форм организации местного самоуправления может наблюдаться и в масштабах одного государства, особенно если речь идет о федерации. В США подобные различия существуют даже в пределах одного штата [41, с. 148]. Перечень названных моделей организации власти на местах не является исчерпывающим, рассмотрены наиболее типичные и часто встречающиеся модели.

## **2.4 Организационные модели местного самоуправления**

Структура органов местного самоуправления складывается из трех устойчивых элементов:

- представительный орган;
- исполнительный орган;
- высшее должностное лицо.

Выделение тех или иных организационных моделей основывается на различном сочетании и взаимодействии трех перечисленных этих элементов. Выделяют четыре организационные модели, представленные на рис. 7.

1) «Совет – слабый мэр».

Распространена в таких странах, как Великобритания, в ряде земель ФРГ, в Финляндии, Канаде и Италии.

Особенности:

- мэр избирается из состава депутатов Совета, председательствует на заседаниях Совета, так же он может выступать с какими-либо проектами, однако играет только представительную роль;
- Совет наделяется и исполнительными и нормотворческими полномочиями;
- Совет формирует администрацию и управляет ею.

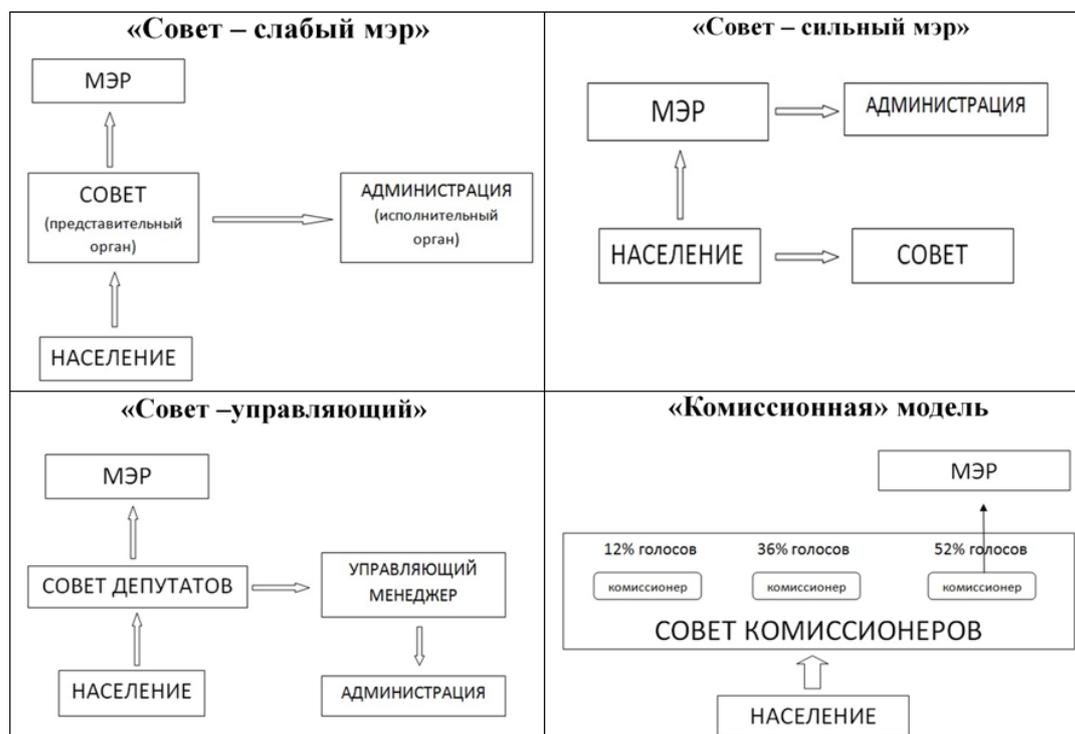


Рис. 7. Организационные модели местного самоуправления

Источник: сост. автором.

#### Недостатки модели «Совет – слабый мэр»:

- данная модель предполагает вакуум исполнительной власти, фактически отсутствует единое должностное лицо, которое отвечает за реализацию муниципальной политики;
- эффективно работает только в стабильных сообществах, где люди живут в добрососедских отношениях.

#### 2) «Совет – сильный мэр».

Подобная модель действует в США, Канаде.

Особенности:

- мэр избирается населением, самостоятельно формирует местную администрацию и обладает над ней всей полнотой власти;
- мэр имеет право veto на решения Совета;
- Совет принимает решения, имеющие обязательную силу, регламентирует управление хозяйством;
- Совет может отклонять veto мэра;
- Совет утверждает и отклоняет проект бюджета и отчет о его исполнении.

Данная модель появилась в конце XIX века во многом из-за недовольства деятельностью выборных должностных лиц со стороны населения. Кроме того, начинают активно развиваться мегаполисы, увеличиваются количество проблем, которые возникают перед органами местного самоуправления. В такой ситуации одному лицу можно быстрее принять решение, чем это будет делать коллегиальный орган.

Недостатки этой модели:

- конфликты между мэром и советом, что может привести к дестабилизации механизма муниципального управления;
- высокие требования к личности мэра, то есть мэр должен быть хорошим политиком, администратором и хозяйственником.

3) *«Совет – управляющий»*.

Данная модель присуща системе МСУ США, Канады, Ирландии.

Особенности:

- мэр избирается из числа депутатов Совета и выполняет общеполитические и церемониальные функции;
- мэр лишен административных полномочий и право veto на решения Совета;
- для выполнения исполнительных функции Совет нанимает на конкурсной основе на определенный срок профессионального управляющего менеджера, который на практике реализует политику Совета;
- управляющий формирует и управляет администрацией, вносит в Совет предложения по вопросам муниципального управления, подготавливает и исполняет бюджет, но при этом он лишен представительных функций.

Данная модель начинает применяться на практике как раз для того, чтобы нивелировать недостатки модели «совет – сильный мэр». Наемный «сити-менеджер» проходит через конкурсную процедуру, он должен соответствовать требованиям к занимаемой должности: по уровню образования, по стажу работы на руководящих должностях, по знаниям, умениям и навыкам, то есть нанимается профессионал. В случае прямых выборов данные критерии не применяются. Кроме того, мэр освобождается от административной текущей работы и сосредотачивается на политических функциях

Недостатки этой модели:

- наемный управляющий не подотчетен населению;
- наемный управляющий может оказать влияние на Совет.

4) *«Комиссионная модель»*.

Данная модель присутствует в США.

Особенности:

- население избирает совет комиссионеров, который одновременно играет роль и представительного и исполнительного органа власти;
- каждый из комиссионеров возглавляет один или несколько департаментов;
- мэр определяется по рейтингу из числа этих комиссионеров.

Недостатки этой модели схожи с недостатками модели со слабым мэром:

– предполагает вакуум исполнительной власти, фактически отсутствует единое должностное лицо, которое отвечает за реализацию муниципальной политики;

– может работать только в стабильных сообществах, где люди живут в добрососедских отношениях.

## **2.5 Особенности организации местного самоуправления в крупных городах: зарубежный опыт**

Весьма сложной проблемой, как с практической, так и с общетеоретической точек зрения является организация местного самоуправления в больших городах и особенно в городах-гигантах, городах-мегаполисах. Главная причина в том, что по мере роста численности населения власть постепенно отдаляется от граждан, они теряют возможность влиять на нее непосредственно и доносить до нее свои повседневные заботы и требования.

Еще более сложной проблемой становится организация местного самоуправления в городах-мегаполисах, городах-субъектах федерации. При подобных масштабах МСУ имеет тенденция «перерождаться» в чисто государственное управление, потому что иные формы становятся неэффективными. Выход из этого противоречия ищут в раздроблении города-мегаполиса на более мелкие части, в создании внутригородских муниципальных образований. Однако и этот путь осложнен особенностями городов-гигантов, как объектов управления. Границы между внутригородскими муниципальными образованиями зачастую условны и далеко не всегда могут быть обозначены реальными преградами в виде оживленных автомагистралей, железных дорог, рек, промышленных или парковых зон и т.п. Если человек проживает в одном муниципальном образовании, работает в другом, удовлетворяет свои культурные потребности в третьем, а занимается спортом в четвертом, то затрудняется формирование местного сообщества – территориального коллектива, связанного условиями совместного проживания и необходимостью удовлетворения коллективных потребностей в рамках локальной территории [44].

Международный опыт показывает, что нет единого рецепта для решения этого противоречия. В каждом случае на первый план выходят особенности исторического развития и политические интересы. В качестве примера рассмотрим организацию управления и самоуправления в крупнейших столичных городах-мегаполисах – Париже, Лондоне, Берлине, Нью-Йорке.

*Париж.* Париж является одновременно и ячейкой административно-территориального деления первого порядка (одним из 96 департа-

ментов), и коммуной, то есть муниципальным образованием, которое в принципе равнозначно любой французской деревне. По причине большого размера город разделен на 20 «дистриктов», которые долгое время были чисто административными образованиями. Положение Парижа в государственной структуре Франции всегда было «большим» вопросом для французов, так как по своим размерам и политическому влиянию Париж всегда играл совершенно особую роль в жизни страны. Своего пика эта проблема достигла в 1871 г., когда в ходе гражданской войны Париж попытался получить автономию от остальной Франции, но потерпел сокрушительное поражение и более чем сто лет управлялся напрямую префектом, которого назначало центральное правительство (был и второй префект, тоже назначенный, который управлял полицией). Только в 1975 г. Париж стал департаментом и только в 1977 г. парижане впервые с 1871 г. избрали своего мэра, а затем и городскую ассамблею из 163 членов. Тем не менее, государственный префект продолжает руководить департаментом Париж. Правда, их полномочия разведены: мэр ведает бюджетом города, следит за оказанием повседневных услуг вроде школьного образования или общественного транспорта, а префект отвечает за остальную инфраструктуру. Сохранился и второй государственный префект, возглавляющий полицию [44].

Организация власти в Париже развивалась в направлении как укрупнения, так и детализации. Еще в 1970 г. Парижская агломерация была выделена в административный район Иль-де-Франс, состоящий из 8 департаментов. Его возглавил государственный префект. Но вместе с ним работает и совет Иль-де-Франса, избираемый населением. С другой стороны, в 1982 г. самоуправление Парижа было углублено: в каждом из 20 дистриктов Парижа были созданы выборные посты мэров и выборные ассамблеи.

В соответствии с Законом PLM (Loi PLM) 1982 г., который пересмотрел управление Парижем, Лионом и Марселем (отсюда аббревиатура PLM), в Париже существуют городской совет, называемый Советом Парижа, и 20 окружных советов. Закон о PLM также устанавливает ограничения на прерогативы мэра Парижа, который должен распоряжаться полномочиями, предоставленными префекту полиции по вопросам безопасности.

Общегородской орган управления – Совет Парижа – сочетает функции муниципального (как в коммуне) и генерального (как в департаменте) советов. Главой коммуны является выборный мэр, а главой департамента – назначаемый президентом префект. Основная функция префекта – координация государственной политики в департаменте и регионе. Мэра Парижа выбирают муниципальные советни-

ки (члены Совета Парижа), которые избираются населением напрямую. Мэр выступает единственным исполнительным органом в Париже, поскольку администрация является общей между коммуной и департаментом. К функциям мэра относят руководство Советом, а также участие в бюджетном процессе и стратегическом планировании. Деятельность мэра контролируется префектом [44].

Внутригородские территории Парижа (20 округов) управляются местными советами, члены которых избирают мэров округов. Округа не являются юридическими лицами, не имеют собственного бюджета, только сметы. Сметы районов являются приложением к бюджету коммуны, который составляет Совет Парижа. Таким образом, районы Парижа не являются автономными, поскольку их ресурсы полностью зависят от городского Совета, а муниципальные органы находятся под контролем префекта и представителей департамента на местах. В ведении районных советов находятся согласование планов развития районов, обеспечение деятельности социальных служб, обслуживание оборудования и сооружений на территории округа. Кроме них, районные советы могут выполнять ряд функций, делегированных им с городского уровня (например, распределение социального жилья). Округа Парижа делятся на кварталы – каждый округ на четыре квартала. В остальных территориях Иль-де-Франс управление административными и муниципальными единицами осуществляется так же, как и по всей Франции (за исключением Лиона и Марселя – в них система МСУ похожа на парижскую). Таким образом, на данный момент не существует ни единого органа управления парижской агломерации, ни унифицированной системы местного самоуправления даже в границах Большого Парижа [77, с. 110].

*Лондон.* Схожие явления происходили и в Лондоне. В первой половине XX в. управление городом осуществляли 90 внутригородских муниципалитетов, но подобная система показала себя неэффективной. Тогда в 1965 г. был создан общегородской муниципальный орган – Совет Большого Лондона, который передал часть административных функций новым 32 районам (boroughs) и лондонскому Сити.

В 1994 г., в рамках реформы административно-территориального деления, Большой Лондон стал одним из девяти регионов Англии. При этом общегородское управление появилось только в 2000 г., после того как законом об администрации Большого Лондона 1999 г. были учреждены администрация Большого Лондона, Лондонская Ассамблея и должность мэра города. Таким образом, на региональном (общегородском уровне) Лондоном управляют мэр, избираемый прямым голосованием на 4 года, ассамблея и администрация. В районах города управление осуществляют советы, которые избираются по

мажоритарной системе на 4 года. Особым образом управляется Сити – Корпорацией лондонского Сити. При этом порядок формирования органов МСУ в районах Лондона может отличаться. Так, в 28 районах главу района, как и председателя совета, выбирают местные депутаты. В четырех районах мэр района избирается напрямую населением. Если мэр района выбирается напрямую, то он имеет административные полномочия, в противном случае – выполняет церемониальную функцию [77, с. 108].

Согласно законам, регулирующим объем компетенций органов управления Лондоном, у районных органов есть исключительные полномочия – социальное и рекреационное обеспечение, сбор и утилизация отходов, охрана окружающей среды, сбор местных налогов, содержание публичных библиотек и кладбищ. Эти полномочия осуществляются за счет бюджетов районов, которые формируются из поступлений от местных налогов, муниципальной собственности и услуг, а также дотаций из региона. К совместным полномочиям районных и городских органов относятся стратегическое и транспортное планирование, жилищно-коммунальное хозяйство, проведение дорожных работ. Все остальные компетенции относятся к сфере ведения администрации Большого Лондона (планирование строительных работ, полицейская и пожарная безопасность, общественный транспорт и др.).

Таким образом, местное самоуправление в Лондоне осуществляется в границах районов, выборные органы которых самостоятельно формируют местные администрации. Их компетенции пересекаются с региональными (то есть общегородскими) органами только в рамках совместных полномочий, которые определены законодательством. В результате трансформации системы управления городом был сделан выбор в пользу одноуровневого местного управления. Последнее зависит от государственных трансфертов, в связи с чем может получить развитие тенденция к укрупнению внутригородских муниципальных образований или их кооперации при реализации полномочий [77, с. 109].

*Берлин.* В Конституции Берлина указано: «Берлин – немецкая земля и одновременно город», что означает объединение в органах власти и управления государственных полномочий земли и органов местного самоуправления крупнейшего муниципалитета страны [101, ст. 1].

В Берлине государственные задачи и задачи самоуправления распределяются между центральными органами управления (центральная администрация) и районными администрациями в 12 районах Берлина согласно принципу целесообразности.

Районы не являются самостоятельными территориальными публично-правовыми корпорациями, они – лишь единицы самоуправления в Берлине без собственной правосубъектности. Районы не обла-

дают правом принятия уложений и финансовым суверенитетом, однако они могут самостоятельно нанимать персонал и определять внутреннюю структуру своих органов управления.

Центральным правительством Берлина как Земли и города является Сенат [101, ст. 55]. Во главе Сената стоит Правящий бургомистр, являющийся главой города и членом Бундесрата, и избираемый парламентом Земли. В состав центральной администрации входят управления Сената (например, управление внутренних дел, юстиции, социального обеспечения, школ) и подчиненные им центральные специальные органы (например, полиции).

Сенат осуществляет задачи общегородского значения, к ним относятся:

- задачи управления (планирование, фундаментальные вопросы, контроль, надзор);
- полиция, судебная и налоговая администрация;
- другие вопросы, которые по своему характеру находятся под прямой ответственностью правительства.

Районы выполняют все другие административные задачи: занимаются местными социальными вопросами и вопросами обеспечения порядка на местах (строительный надзор, промысловый надзор). Задачи выполняются отчасти под надзором управлений Сената за правильностью действий (с правом давать указания), отчасти под надзором Сената за законностью действий. Сенат также имеет право издавать общие административные предписания, касающиеся деятельности районов [101, ст. 67].

Структура районной администрации подобна общинам в других землях ФРГ, где действует принцип двухступенчатого управления. Городские районы Берлина имеют два органа: избираемое жителями района народное представительство (собрание народных представителей) и избираемое им районное управление как административный орган управления (районный бургомистр и 4 муниципальных советника).

Собрание народных представителей определяет основные линии проводимой в районе политики, выносит решения по важнейшим вопросам (районный бюджет, планы застройки и т.д.) и контролирует деятельность районного управления. Районное управление занимается текущими делами; оно подотчетно районному собранию народных представителей. Руководство (бургомистр и муниципальные советники) избирается собранием народных представителей сроком на 4 года и может быть в любое время отозвано большинством в 2/3 голосов. Районные бургомистры вместе с Правящим бургомистром как главой правительства Земли и города образует «Совет бургомистров», кото-

рый может излагать свою точку зрения перед Сенатом и вносить предложения [44].

В Берлине разрабатывается и принимается единый земельный бюджет, состоящий из 2-х частей – городской и районной. Каждый район получает средства для выполнения задач и оплаты труда чиновников [101, ст. 85].

*Нью-Йорк.* Город разделен на пять округов, в каждом из которых действует президент. До 1990 г. в компетенции президентов входило участие в бюджетной комиссии города, которая отвечала за составление бюджета и его утверждение, а также планы территориального развития. Однако после реформы 1990-х гг. полномочия президентов были значительно урезаны и сосредоточены на представлении интересов округа в спорах с другими муниципальными образованиями. Бюджетные полномочия были возвращены мэру города.

Низовым уровнем муниципального деления Нью-Йорка являются районы (их в городе 59), в каждом из которых формируется общественный совет. Члены общественных советов осуществляют деятельность на волонтерской основе и назначаются президентами района или членами городского совета Нью-Йорка. Общественные советники консультируют вышестоящие органы по вопросам землепользования и застройки, участвуют в бюджетном процессе города и осуществляют адресную помощь горожанам в своем районе. Общественный совет района является лишь консультативным органом, однако хартия города позволяет ему представлять свои собственные планы по развитию, росту и улучшению своих районов в вышестоящие органы МСУ.

Составлением бюджета города и распределением трансфертов в округа и районы занимаются городские органы власти: мэр и городской совет. Участие в бюджетном процессе принимают окружные должностные лица, а консультации могут давать районные советники. Город Нью-Йорк входит в состав одноименного штата, но, несмотря на наличие в регионе регулярных связей, не является традиционной агломерацией. К Нью-Йоркской агломерации относят некоторые территории штатов Коннектикут, Пенсильвания и Нью-Джерси [77, с. 112].

Подводя итоги, отметим, что формирование взглядов на институт местного самоуправления складывалось изначально в рамках трех основных теорий местного самоуправления: теории свободной общины, хозяйственной (общественной) теории самоуправления, государственной теории самоуправления. Исторически первой возникла теория свободной общины, согласно которой государство не создает общину, а лишь признает ее. Право общины заведовать своими делами имеет такой же неотчуждаемый характер, как права и свободы чело-

века и гражданина. Общественная теория местного самоуправления (или хозяйственная) выдвигает на первый план не естественные права общины, а преимущественно хозяйственную природу ее деятельности. Со временем стало понятно, что четко разделить дела общины и дела государства не представляется возможным на практике. Немецкими юристами Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом была предложена государственная теория самоуправления. Самоуправление рассматривалось ими как одна из форм организации государственного управления на местах. Главное отличие местного самоуправления от государственного управления заключалось лишь том, что МСУ осуществлялось при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления, а государственное управление – с помощью правительственных чиновников.

Можно долго рассуждать о том, какая же из теорий оказалась наиболее жизнеспособной. Изучение Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. позволяет сделать вывод о том, что в законодательстве развитых западных государств получили закрепление нормы теории свободной общины: «Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям» [98, ст. 4, 9]. Если же говорить об устройстве публичной власти, то в большинстве стран местное самоуправление является нижним уровнем государственного управления. Зарубежная практика организации МСУ позволяет выделить ряд основных моделей, основанных на страноведческом подходе: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую. Речь идет о влиянии государства на уровень местного самоуправления. Для англосаксонской модели характерна децентрализация властных полномочий и независимость местной власти от влияния государства, контроль осуществляется только через суды и финансовые проверки (Великобритания, США и др.). В рамках континентальной модели (или французской) наблюдается обратная тенденция: здесь весьма велико влияние государства на деятельность местной власти, присутствует прямой государственный контроль со стороны правительственных чиновников (Франция, Бельгия и др.). Смешанная модель сочетает в себе черты первых двух: МСУ автономно от государственного управления, однако государство активно поддерживает и стимулирует самоорганизацию граждан на местах сочетаются косвенный и прямой контроль со стороны государства (ФРГ, Япония и др.). В рамках советской модели де-юре устанавливалось полномола-

стие представительных органов (советов) при второстепенной роли исполнительно власти, а де-факто – реальные полномочия концентрируются в руках исполнительной власти государства, характерна высокая степень централизации и идеологизации МСУ (Китай, Куба и др.).

## Тема 3 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

### 3.1 Правовая основа и принципы местного самоуправления в России

В России в ст. 12 Конституции МСУ организационно обособлено от государственной власти: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1, ст. 12]. Более подробно вопросы организации МСУ раскрыты в главе 8 Основного закона. Правовая основа МСУ в России представлена на рис. 8.

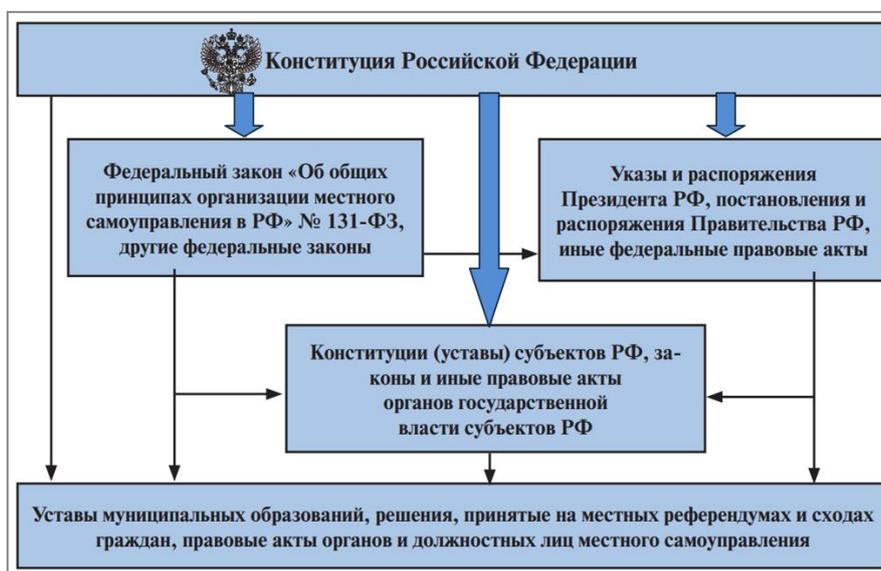


Рис. 8. Правовая основа МСУ в РФ

Источник: [43, с. 10].

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим МСУ в России, является Федеральный закон 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ-131), который устанавливает территориальные, организационные, экономические и иные основы МСУ.

МСУ в РФ – это форма осуществления народом своей власти в рамках закона для самостоятельного и под свою ответственность решения населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [5, ст. 1].

Выделим *общие принципы*, присущие всей системе МСУ в нашей стране:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местно-

го значения.

2. Признание местного самоуправления как демократического института, наличие гарантий местного самоуправления.

3. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством. *Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.* Государство, таким образом, признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. В 2020 г. в главе 8 основного закона появилась норма о том, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в РФ [5, ст. 132]. Данное положение не отменяет принцип организационной обособленности самого близкого к гражданам уровня власти по отношению к органам государственного управления.

На рис. 9 представлены законодательно закрепленные полномочия органов государственной власти в области МСУ.

4. Многообразии организационных форм осуществления местного самоуправления.

5. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочий. *Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.*

6. Законность. Этот принцип является одним из основных конституционных принципов российской государственности. Государство осуществляет контроль за соблюдением органами МСУ правовых норм, но не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни.

7. Гласность и учет общественного мнения, сотрудничество и взаимодействие местных органов и их должностных лиц с партиями, общественными движениями и объединениями граждан. Гласность является важным элементом демократической системы управления обществом и государством. Реализация этого принципа означает прежде всего открытый характер деятельности органов местного самоуправления, регулярное информирование о произведенной работе населения посредством средств массовой информации.

8. Сочетание местных и государственных интересов.

9. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

10. Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления.

<p><i>Полномочия федеральных органов государственной власти в области МСУ</i></p>	<p><i>Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области МСУ</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• определение общих принципов организации МСУ в России</li> <li>• правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ</li> <li>• правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов МСУ и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения</li> <li>• правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов МСУ и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• правовое регулирование вопросов организации МСУ в субъектах РФ</li> <li>• правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ</li> <li>• правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов МСУ и должностных лиц МСУ по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ</li> <li>• правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов МСУ и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы МСУ наделены законами субъектов РФ</li> </ul>

Рис. 9. Полномочия органов федеральных и региональных органов государственной власти в области МСУ в РФ

Источник: сост. автором по данным ФЗ-131.

Коллегиальные начала в организации и деятельности представительного органа МСУ проявляются в том, что формируется депутатский корпус, численный состав которого определяется уставом муниципального образования, и свои решения народные избранники принимают в коллегиальном порядке.

Исследование правовой основы и сущностных признаков МСУ в России заставляет задаться вопросами о том, какая же модель МСУ с точки зрения страноведческого подхода характерна для нашей страны, положения какой из теорий МСУ получили закрепление в отечественном законодательстве? И здесь нет однозначного ответа. Как уже отмечалось выше, в период с 1996 по 2022 г. Россия входила в Совет Европы. РФ была ратифицирована Европейская хартия МСУ (1985 г.) до 2023 г. Таким образом, в российском законодательстве в полной мере учтены все общеевропейские демократические ценности в области МСУ. Более того, организационная обособленность МСУ от органов государственной власти позволяет говорить о практически абсолютной де-юре автономии местной власти от государственной,

перечень вопросов местного значения (о которых речь пойдет в п. 3.2) носит закрытый характер, что является признаками англосаксонской модели МСУ, базирующейся во многом на постулатах теории свободной общины. Прямой государственный контроль за деятельностью органов МСУ в России предполагается лишь в том случае, если речь идет о делегированной компетенции. В то же время де-факто органы МСУ в России в силу проблем с формированием доходной части местных бюджетов находятся в прямой зависимости от трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней, что свидетельствует о несамостоятельности в принятии решений органами МСУ. Данная ситуация обостряется и реформой территориальной организации МСУ, которая способствует, на наш взгляд, превращению института МСУ в нижний уровень государственного управления. Остановимся подробнее на видах МО в России и вопросах, которые отнесены к ведению муниципальной власти.

### **3.2 Территориальная организация местного самоуправления в России: современное состояние и направления реформирования**

Территориальная организация МСУ в России включает в себя изучение видового разнообразия муниципальных образований, вопросов их преобразования. В современных условиях территориальная реформа МСУ в стране является актуальной темой для дискуссий.

Итак, как уже отмечалось выше при изучении зарубежного опыта МСУ, при выборе территории, которая будет юридически закреплена в качестве «муниципального образования», закладывается сразу несколько важных критериев: численность жителей, площадь, уровень развития социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры. Вопрос о том, какую выбрать систему МСУ, будут ли это одноуровневые МО или двухуровневая система (трех-, четырехуровневая и т. п.), является дискуссионным и находится в прямой зависимости от географических, демографических, исторических, религиозных, культурных, политических и социально-экономических особенностей развития государства.

В России сегодня имеют место одноуровневые и двухуровневые МО (рис. 10).

К двухуровневым МО относят муниципальный район и входящие в его состав городские и сельские поселения, городской округ с внутригородским делением и входящие в его состав внутригородские районы (г. Самара, г. Челябинск и г. Махачкала). К одноуровневым МО относят городские и муниципальные округа, внутригородские МО го-

родов федерального значения. ФЗ-131 предусматривает возможность преобразования МО: объединения МО, изменения правового статуса МО. В настоящее время ярко выражена тенденция перехода к одноуровневым МО, отказа от поселенческого уровня.



Рис. 10. Виды муниципальных образований по ФЗ-131

Источник: сост. автором по данным ФЗ-131.

Рассмотрим виды МО подробнее.

1. *Сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; соответствует сельсоветам советских времен и земствам досоветского периода. Сельское поселение входит в состав муниципального района.

2. *Городское поселение* – небольшой город или поселок городского типа, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

3. *Муниципальный район* – несколько поселений (сельских и/или городских) и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой МСУ осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ, которые могут осуществлять отдельные переданные государственные полномочия [5, ст. 2].

Городские и сельские поселения (первый уровень), входящие в состав муниципальных районов (второй уровень) представляют собой двухуровневые МО (пример представлен на рис. 11, 12).

4. *Городской округ* – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ, которые

могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ, при этом *не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.*



Рис. 11. Поселения Лужского муниципального района Ленинградской области  
 Источник: [86, с. 110].

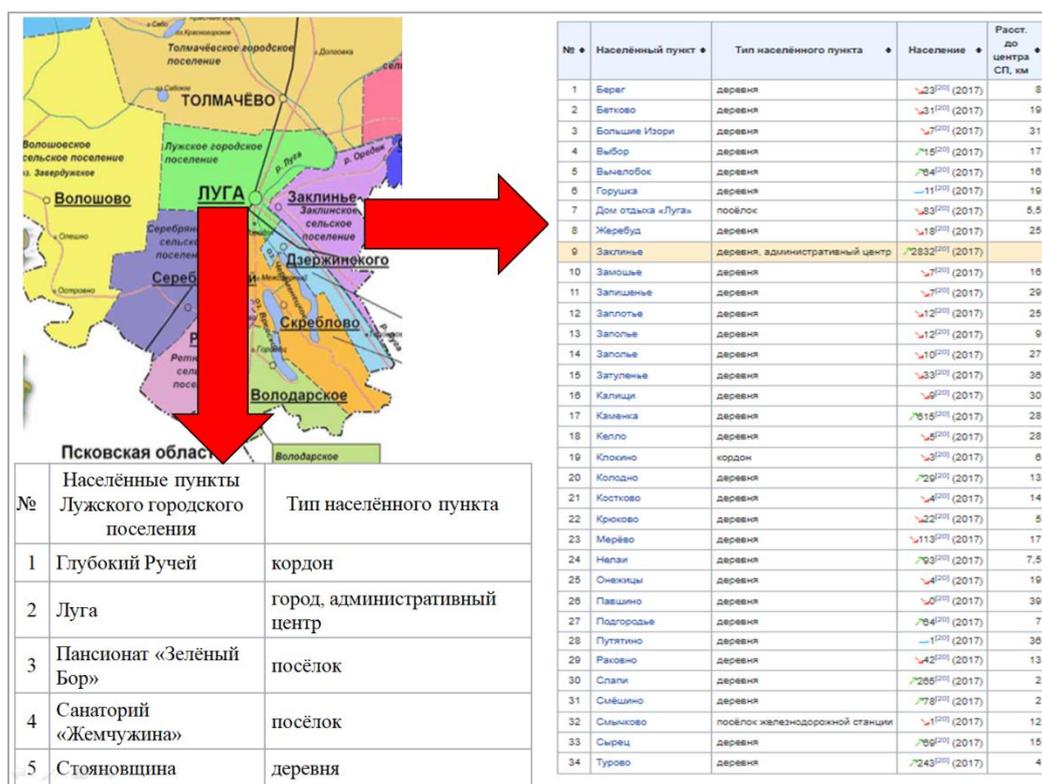


Рис. 12. Состав Лужского городского поселения и Заклинского сельского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области  
 Источник: [86, с. 110].

5. *Городской округ с внутригородским делением* – тип муниципальных образований в России, в состав которого входят внутригородские муниципальные образования, то есть внутригородские районы.

6. *Внутригородской район* – внутригородское муниципальное образование на части территории *городского округа с внутригородским делением*.

Внутригородские районы (первый уровень), входящие в состав городского округа с внутригородским делением (второй уровень) представляют собой двухуровневые МО. Таких МО в РФ всего три – Самара, Челябинск и Махачкала.

7. *Муниципальный округ* – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Данный вид муниципального образования был введен в 2019 г. В отличие от городского округа, муниципальный округ не должен обязательно находиться на компактной урбанизированной территории.

8. *Внутригородская территория города федерального значения* – часть территории города федерального значения, в границах которой МСУ осуществляется населением непосредственно и или через выборные и иные органы МСУ. Специфика организации МСУ в городах федерального значения будет рассмотрена в отдельном параграфе.

Согласно ФЗ-131 *преобразованием муниципальных образований* является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа или статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением [5, ст. 2].

До принятия ФЗ-131 на территории России было образовано около

12,5 тыс. муниципальных образований, после принятия закона, базовой целью которого стала «шаговая доступность» местной власти, их количество увеличилось до 24,5 тыс., при этом 80% составляли сельские поселения. Однако уже с 2005–2006 гг. начался процесс укрупнения муниципалитетов, который первоначально сводился к объединению сельских поселений, в большинстве своем малочисленных и имеющих низкий уровень социально-экономического развития.

В дальнейшем процесс преобразования муниципалитетов приобрел другой аспект. Примерно с 2014–2015 гг. в государстве активизировался процесс реформирования двухуровневой системы местного самоуправления (в основе которой лежал поселенческий принцип) под систему одноуровневую (более восприимчивую к централизации и унификации), начались активные преобразования муниципальных районов в городские округа. Пилотным проектом стала Московская область, вслед за которой создавать городские округа из муниципальных районов начали и другие регионы (Белгородская область, Нижегородская область, Пермский край, Ставропольский край и др.).

В 2017 г. законодательно закрепляется новое понимание городского округа, который стал совокупностью населенных пунктов (ранее по ФЗ-131 – это было городское поселение, не входящее в состав муниципального района). Московская область проводит муниципальную реформу и полностью переходит к одноуровневым городским округам, ликвидировав поселенческий уровень. Основным выводом, который делают власти после преобразования сводится к экономическому эффекту – экономии бюджетных средств за счет сокращения численности муниципальных служащих, про социальный эффект не упоминается.

В 2019 г. в ФЗ-131 появляется новый вид муниципального образования – муниципальный округ, в 2020 г. из основного закона убирают понятие «городские и сельские поселения», а в 2022 г. в первом чтении принимается законопроект № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [99], в котором в качестве МО вводятся городские/муниципальные округа и внутригородская территория города федерального значения. 10 субъектов РФ уже полностью перешли к одноуровневой системе: Пермский край, Удмуртия, Нижегородская область и др. Динамика сокращения количества муниципальных образований представлена в табл. 1.

Как было рассмотрено выше, тенденция укрупнения МО характерна не только для нашего государства, аналогичные территориальные преобразования проходят и в зарубежных странах. Основные причины укрупнения: недостаточная обеспеченность поселений собственными доходами, высокая дотационность, превышение расходов

на содержание органов МСУ над собственными доходами местных бюджетов, недостаток квалифицированных кадров в администрациях. По мнению представителей районной и региональной властей, переход к одноуровневым муниципальным округам позволит сконцентрировать ресурсы на решении вопросов местного значения.

Таблица 1

**Динамика изменения количества муниципальных образований в России**

Год	Всего	Вид муниципального образования						
		МР	СП	ГП	ГО	МО	ГОВГД	ВМО ГФЗ
2008	24151	1799	19861	1734	521	-	-	236
2010	23907	1829	19591	1739	512	-	-	236
2012	23118	1821	18833	1711	517	-	-	236
2014	22777	1815	18525	1660	520	-	-	257
2016	22406	1788	18177	1592	563	-	3	267
2018	24346	1759	17772	1538	591	-	3	267
2020	20846	1673	16821	1398	635	33	3	267
2021	20303	1606	16332	1346	630	100	3	267
2023	18402	1421	14580	1203	588	311	3	267

МР - муниципальные районы, СП - сельские поселения, ГП - городские поселения, ГО - городские округа, МО - муниципальные округа, ГОВГД - городские округа с внутригородским делением  
ВМО ГФЗ - внутригородские муниципальные образования городов федерального значения

Источник: [86, с. 115].

Рассмотрим на примере муниципального района, как проходит процедура преобразования в городской/муниципальный округ (рис. 13).

Таким образом, по ФЗ-131 объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, но выражается согласие представительными органами соответствующих поселений и муниципального района. При этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется.

Большинство сторонников преобразования МО выдвигают стандартный набор аргументов в пользу «ухода» от поселений, представленный на рис. 14.

Следует отметить, что действительно многие поселения, особенно сельские, оказывались в ситуации, когда были не способны решить ряд вопросов из-за недостаточности финансирования. Наблюдалась

прямая зависимость бюджета поселений от межбюджетных трансфертов района или региона. Однако вызывает сомнения и то, что в случае преобразования населенные пункты муниципального округа будут иметь больше финансовых возможностей и что будут ликвидированы диспропорции обеспечения финансированием поселений. Мы абсолютно согласны с мнением А.Н. Широкова и С.Н. Юрковой, признанных экспертов в области развития МСУ: «Официальное обоснование перехода к одноуровневой системе МСУ – высокая дотационность небольших поселений, необходимость концентрации ресурсов. Но мы понимаем, что множество бедных в случае объединения богаче на душу населения не станут, а вот будут ли они эффективнее распоряжаться ресурсами – большой вопрос» [83, с. 72].



Рис. 13. Процедура преобразования муниципального района в городской/муниципальный округ

Источник: сост. автором на основе ФЗ-131.

После объединения в муниципальный округ, бюджеты поселений консолидируются с бюджетом района и будут составлять общий бюджет муниципального округа. Бюджеты территориальных отделов, которые будут существовать на праве преемственности поселений, формируются, исходя, в первую очередь, из потребностей на содержание аппарата муниципальных служащих, затем на обеспечение муниципальных, региональных, федеральных проектов. Бюджетная смета территориальных отделов будет входить в бюджет муниципального округа и утверждаться представительным органом этого округа. Имущество и неимущественные права поселений и района будут реоформляться в течение переходного периода в казну муниципального округа.

Таким образом, получается, что все решения о том, какое количе-

ство финансовых средств будет выделено «бывшим» поселениям остается за окружной администрацией. Пострадавшими в данной ситуации, на наш взгляд, окажутся те муниципальные образования, в доходной части которых дотации составляли небольшой процент. Мы говорим о так называемой политике выравнивания, которая не стимулирует реципиентные МО к саморазвитию, разработке и внедрению проектов и программ в различных сферах общественной жизни. Безусловно, мы не забываем о разных «отправных» точках в развитии МО, а именно о географическом положении, уровне развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры, о том, сколько предприятий и организаций функционирует на территории муниципалитета и т.п. Однако мотивировать к повышению уровня социально-экономического развития, увеличению доходной части бюджета необходимо те МО, которые по всем перечисленным выше показателям не являются лидерами. Подобная мотивация в рамках единого муниципального округа и отсутствия собственного бюджета значительно снижается.

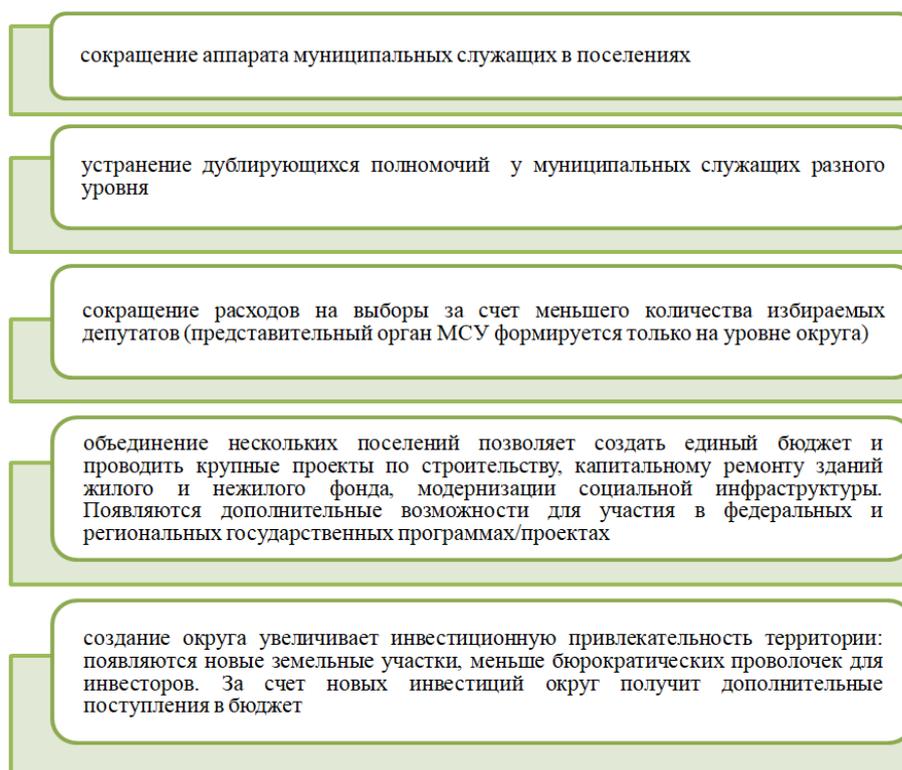


Рис. 14. Аргументы в пользу перехода к одноуровневым муниципальным округам

Источник: сост. автором.

По состоянию на 1 января 2023 г. в РФ, по данным Росстата России, на территории страны существуют 18402 муниципальных образования, около 80% из которых сельские поселения. Несмотря на активные территориальные преобразования, в видовой структуре сохраняется высокая доля сельских поселений.

### 3.3 Вопросы местного значения и переданные государственные полномочия

Сфера реализации местного самоуправления определяется в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ через понятие «вопросы местного значения», содержание которого отчасти раскрывается в ч. 1 ст. 132: это вопросы муниципальной собственности, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов и иные вопросы местного значения.

В соответствии со ст. 2 ФЗ-131 *вопросы местного значения* – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом, осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [5, ст. 2].

Для каждого вида муниципального образования в главе 3 ФЗ-131 установлен четкий перечень вопросов местного значения. Исключением являются внутригородские муниципальные образования Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. В них направления деятельности местной власти регулируются региональными законами. Основные вопросы местного значения (далее – ВМЗ), которые закрепляются за городскими/муниципальными округами/муниципальными районами представлены на рис. 15, 16.

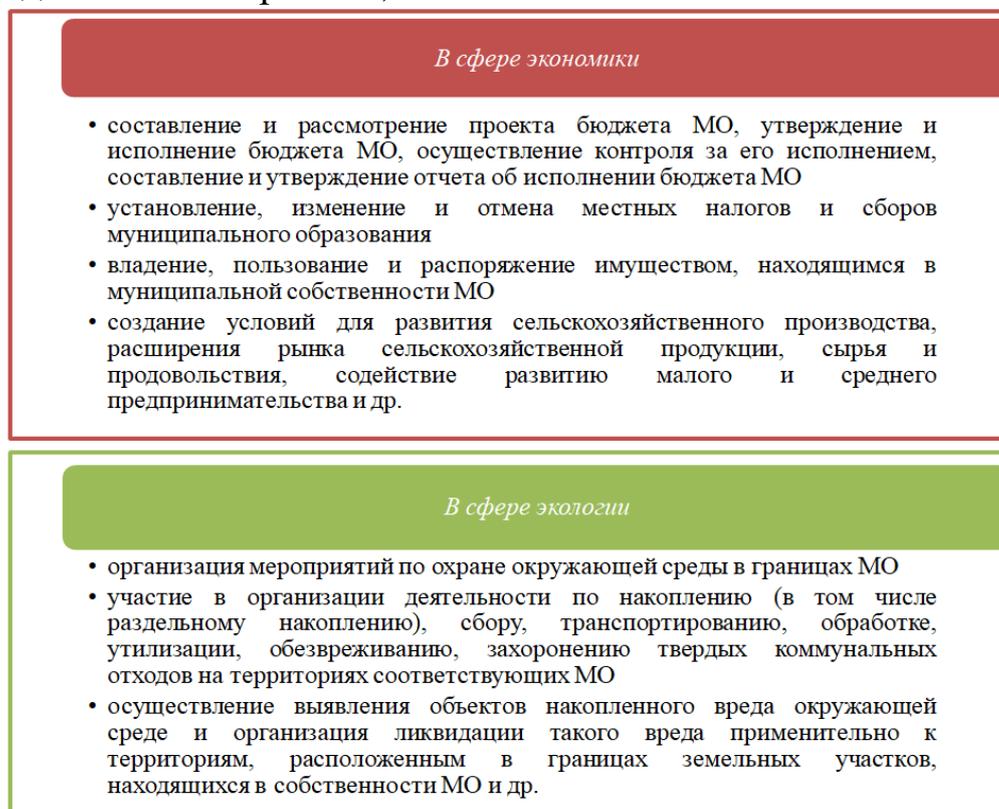


Рис. 15. Основные ВМЗ городских/муниципальных округов и муниципальных районов в сфере экономики и в сфере экологии

Источник: сост. автором по данным ФЗ-131.

*В сфере ЖКХ, благоустройства и планирования*

- организация в границах МО электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах МО и обеспечение безопасности дорожного движения
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах МО
- утверждение правил благоустройства территории МО, генеральных планов, правил землепользования и застройки и др.

*В социальной сфере*

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования
- организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей МО услугами организаций культуры
- обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий МО
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, участие в реализации молодежной политики и др.

Рис. 16. Основные ВМЗ городских/муниципальных округов и муниципальных районов в сфере ЖКХ и в социальной сфере

Источник: сост. автором по данным ФЗ-131.

К компетенции органов МСУ, как правило, относятся вопросы обеспечения жизнедеятельности населения в границах территории муниципального образования.

ФЗ-131 включает в себя большой список ВМЗ, самый ограниченный перечень у сельских поселений и внутригородских районов городских округов с внутригородским делением (Самара, Челябинск и Махачкала), самый широкий – у городских и муниципальных округов. ВМЗ для внутригородских МО городов федерального значения устанавливается региональными законами.

На *городские поселения* возложены вопросы обеспечения жизнедеятельности населения в границах конкретных населенных пунктов, в частности, строительства и содержания муниципального жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения; благоустройства и озеленения, сбора и вывоза мусора, содержания мест захоронения; содержания и строительства автомобильных внут-

рипоселенческих дорог, транспортного обслуживания в границах поселения; библиотечного обслуживания, создания условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; развития массовой физической культуры и спорта; организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью, участия в реализации молодежной политики, разработки и реализации мер по обеспечению и защите прав и законных интересов молодежи, разработки и реализации муниципальных программ по основным направлениям реализации молодежной политики, организации и осуществления мониторинга реализации молодежной политики; пожарной безопасности; безопасности людей на водных объектах; гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Перечень ВМЗ *сельских поселений* с 2014 г. значительно сужен (до 2014 г. у городских и сельских поселений был одинаковый список ВМЗ): обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах поселения; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения; утверждение правил благоустройства территории поселения и др.

Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставам муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы городских поселений. Многие субъекты РФ воспользовались данной возможностью и расширили сферу деятельности органов МСУ сельских поселений региональными законами. Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 61 субъекте Российской Федерации [97, с. 13].

В *муниципальных районах* власть решает вопросы местного значения, которые имеют межпоселенческий характер.

Основные отличия от поселений состоят в том, что за районным уровнем местной власти закреплены, например, еще такие вопросы как образование, создание условий для оказания медицинской помощи, выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Сегодня сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящими в их состав поселениями. Данный

механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов.

В *городских и муниципальных округах* органы муниципального управления будут заниматься совокупностью вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.

Перечень ВМЗ внутригородских районов городских округов с внутригородским делением аналогичен ВМЗ сельских поселений.

Еще раз подчеркнем, что вопросы местного значения для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения устанавливаются региональными законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Основываясь на разделении полномочий органов МСУ в теории и в зарубежной практике на обязательные, добровольные и делегированные, можно сделать вывод о том, что ВМЗ МО – это перечень обязательных вопросов, которые решают органы МСУ в России. Обратим внимание на отличия в формулировках: вопросы местного значения и полномочия, которые отличным образом трактуются в рамках ФЗ-131. В данном случае речь идет о том, что полномочия органов МСУ в зарубежных странах можно отождествить с ВМЗ в России. Под полномочиями российский законодатель понимает те возможности, которые предоставлены органам МСУ для решения ВМЗ. Например, в целях решения ВМЗ органы МСУ обладают следующими полномочиями:

- 1) принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) создание муниципальных предприятий и учреждений;
- 3) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями;
- 4) полномочиями в сфере стратегического планирования;
- 5) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования и т.п. [5, ст. 17].

ФЗ-131 предусматривает и добровольную компетенцию для органов МСУ в России: это те вопросы, которые напрямую не относятся к ВМЗ, но у органов МСУ есть право на их решение. Например, органы МСУ муниципального района имеют право на:

- 1) создание музеев муниципального района;
- 2) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- 3) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на

территории муниципального района;

8) создание условий для развития туризма и др. [5, ст. 15.1].

ФЗ-131 предусмотрена возможность *передачи отдельных государственных полномочий субъекта Федерации или федерального центра (не входящих в перечень вопросов местного значения) для осуществления их органам местного самоуправления*. Решение о передаче полномочий и порядок их финансирования закрепляются законом.

Чаще всего государственные полномочия передаются органам местного самоуправления с целью экономии денежных средств и более эффективной реализацией переданных полномочий.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (делегируемые полномочия), подразделяются на 3 группы (рис. 17).

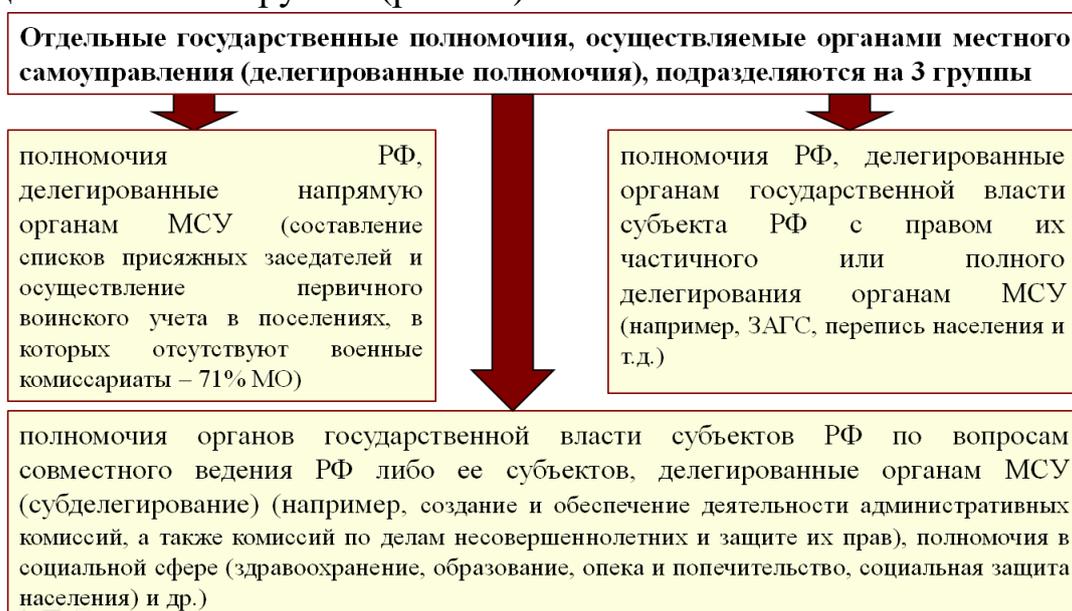


Рис. 17. Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления

Источник: [86, с. 119].

Напрямую органам местного самоуправления делегированы два федеральных государственных полномочия – составление списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты.

30 федеральных государственных полномочий переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегируемые). К этой группе относятся полномочия по осуществлению регистрации актов гражданского состояния, по проведению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по обеспечению жильем и компенсационными выплатами для отдельных категорий граждан – ветеранов и др.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказываются полномочия в административно-деликтной сфере (создание и обеспечение деятельности административных комиссий, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), полномочия в социальной сфере (здравоохранение, образование, опека и попечительство, социальная защита населения). Муниципальным районам нередко также передаются полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений. Несколько реже в числе передаваемых муниципалитетам оказываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), организации транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.



Рис. 18. Требования к правовому регулированию передачи государственных полномочий органам МСУ

Источник: [43, с. 33].

*Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения обеспечиваются собственными доходами*

*местных бюджетов, а делегированные государственные полномочия – субвенциями из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в зависимости от уровня переданных государственных полномочий. Помимо финансовых средств, органам местного самоуправления должны передаваться в пользование, управление или в собственность необходимые материальные средства. Условия передачи государственных полномочий органам МСУ представлены на рис. 18.*

Муниципальное образование, в свою очередь, обязано обеспечить надлежащую реализацию делегированных ему полномочий, для этого оно вправе издавать общеобязательные нормативные правовые акты и контролировать их исполнение.

Органы государственной власти со своей стороны обязаны следить за исполнением переданных государственных полномочий, использованием органами местного самоуправления предоставленных материальных и финансовых средств. В случае нарушений со стороны органов местного самоуправления государственная власть вправе вынести предписание с требованием устранить допущенное нарушение.

### **3.4 Структура органов местного самоуправления в РФ и организационные модели их взаимодействия**

Структуру органов МСУ составляют представительный орган МО, глава МО, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов МСУ, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом МО в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (до 2014 г. этот вопрос находился в исключительной компетенции самого МО).

Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает *обязательность наличия в муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации* [5, ст. 34].

*Представительный орган МО.*

Способы формирования представительного органа МСУ представлены на рис. 19.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

В условиях двухуровневой системы муниципальных образований представительный орган *муниципального района* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования может:

- состоять из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселений) нормой представительства;
- избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

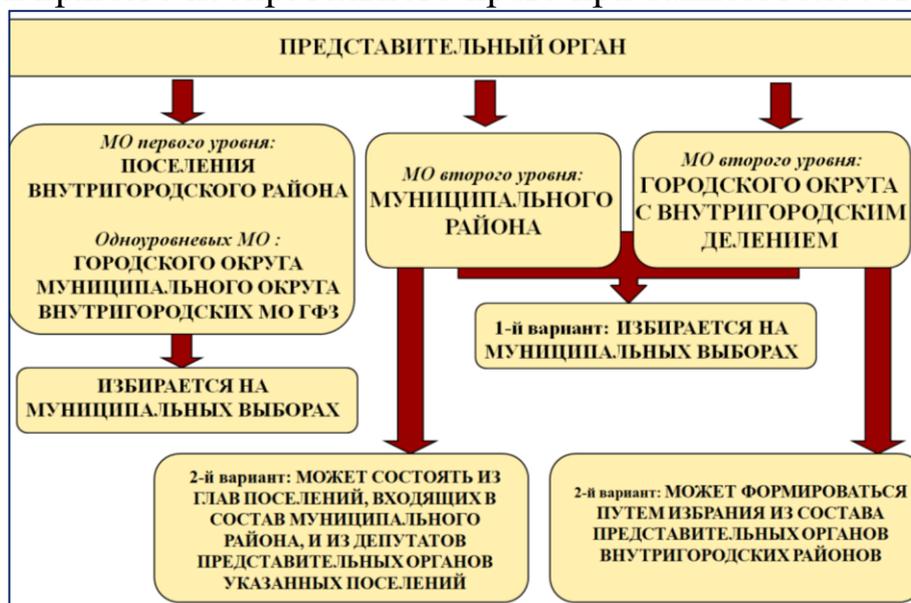


Рис. 19. Способы формирования представительного органа местного самоуправления

Источник: [86, с. 121].

Аналогичным способом формируется и представительный орган *городского округа с внутригородским делением* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования.

Численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек – при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 че-

ловек;

– 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

– 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

– 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек [5, ст. 35].

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Основная функция депутатского корпуса муниципалитета – это правотворчество на уровне муниципального образования (Устав муниципального образования, бюджет, документы стратегического планирования и т.д.). Кроме того, задача депутатов – это активное взаимодействие с жителями для выявления и решения проблем. Встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутривортовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создание помех движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры [5, ст. 40].

Нормативно-правовой акт представительного органа МО – это Решение. Названия представительных органов определяются Уставом МО (например, Совет депутатов, Муниципальный совет, Городская Дума, Собрание народных представителей и т.п.).

Депутатским корпусом может быть принято решение об образовании постоянных комиссий, рабочих групп. Депутаты представительных органов МСУ в большинстве своем работают на непостоянной основе, заработную плату получают 1–2 депутата (глава МО или председатель представительного органа МО и еще один народный избранник). Пример структуры представительного органа МСУ представлен на рис. 20.

На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек – 1 депутат [5, ст. 40].

*Глава муниципального образования.*

Глава МО является высшим должностным лицом муниципального образования. На рис. 21 представлены все способы занятия должности Главы МО по ФЗ-131.

Региональный законодатель может предусмотреть для всех видов МО на территории субъекта РФ одинаковый способ занятия должности главы МО, может дать возможность выбора для самих МО из всех трех способов по ФЗ-131, а есть вариант того, что в рамках закона субъекта РФ способы занятия должности главой МО будут дифференцированы по видам МО.

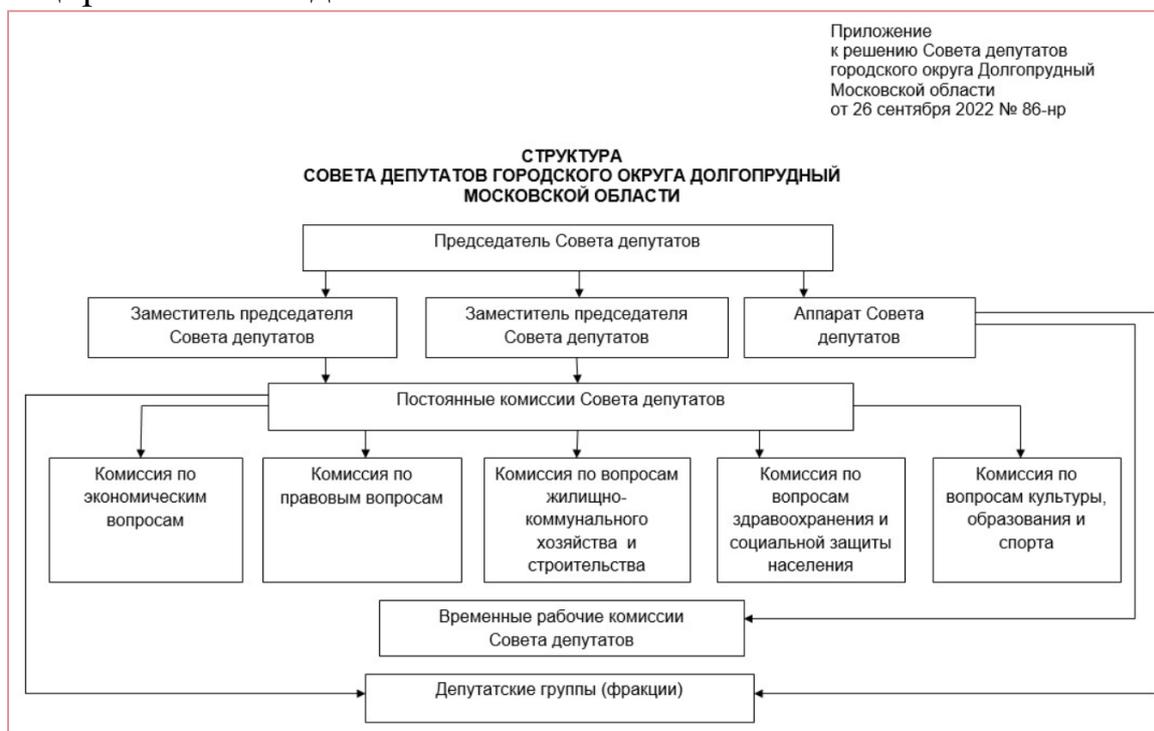


Рис. 20. Структура Совета депутатов городского округа Долгопрудный Московской области

Источник: [117].



Рис. 21. Способы занятия должности главы муниципального образования

Источник: [86, с. 123].

В России могут использоваться практически все модели МСУ, которые подробно рассматривались в теории и практикуются в зарубежных странах: «совет – сильный мэр», «совет – слабый мэр», «совет – управляющий». При классификации организационных моделей главный критерий – это удельный вес полномочий, который сосредоточен «в руках» органа МСУ или должностного лица. В рамках модели «совет – слабый мэр» глава муниципального образования избирается из числа депутатов совета и в основном выполняет представительную функцию, исполнительная ветвь власти находится под контролем депутатского корпуса. В модели «совет – сильный мэр» глава МО избирается гражданами, формирует и руководит исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия. В рамках модели «совет – управляющий» (еще называют моделью с наемным сити-менеджером) глава МО, как правило, избирается из числа депутатов, а для управления муниципалитетом нанимается по конкурсу профессионал в области управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Каждая из перечисленных моделей имеет свои достоинства и недостатки: в случае с сильным советом можно говорить о том, что коллективное принятие решения зачастую порождает безответственность; в модели с сильным мэром высокие требования предъявляются к человеку, который займет эту должность (не всегда в случае прямых выборов у власти оказывается профессионал), кроме того, возможны конфликты между депутатами и главой МО. В модели с наемным сити-менеджером «узким местом» становится отсутствие прямой связи между гражданами и исполнительно-распорядительным органом МСУ.

«Комиссионная модель», которая используется в США, и предусматривает сочетание в одном органе и представительных, и исполнительных функций, российским законодательством не предусмотрена.

Повсеместное избрание глав муниципальных районов, городских и муниципальных округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 19 субъектов РФ. Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов, городских округов предусмотрено законами 3 республик – Бурятии, Саха (Якутии) и Хакасии (рис. 22).

Прогнозируется, что система прямых выборов глав муниципальных образований будет сохранена не более чем в 20% муниципальных образований в связи с тем, что в 2015 г. в ФЗ-131 были внесены поправки и появился третий способ избрания главы МО по результатам конкурса.

До 2015 г. конкурс проводился при занятии должности главы администрации МО. Давайте разберемся, в чем отличия. Для начала об-

ратимся к вопросу формирования конкурсной комиссии (требования одинаковые и в случае конкурса на должность главы МО, и в случае конкурса на должность главы местной администрации).

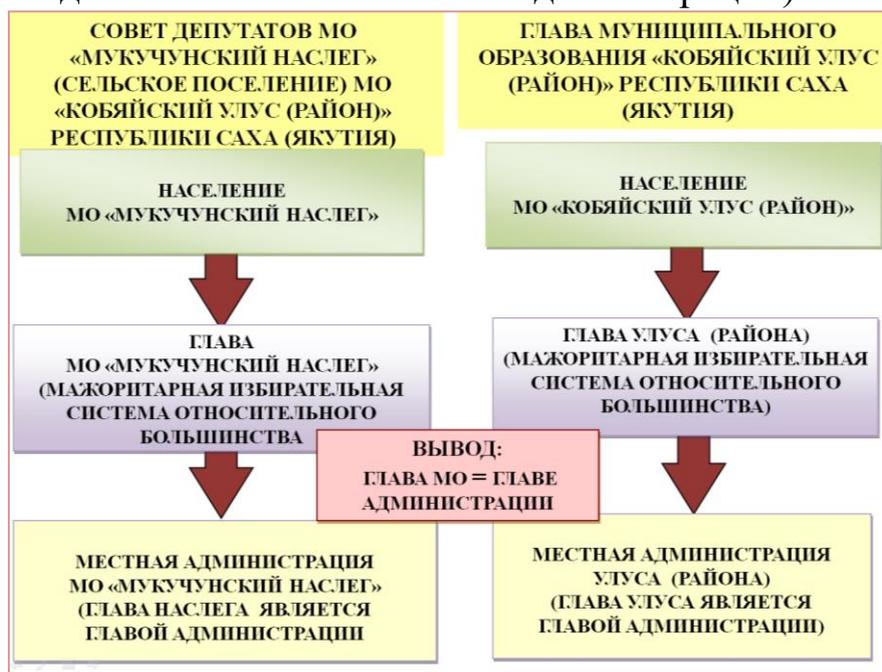


Рис. 22. Порядок формирования органов МСУ на примере Республики Саха (Якутия); модель «совет – сильный мэр»

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

### Конкурсная комиссия.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. В муниципальном районе, городском округе, муниципальном округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения *половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации* [5, ст. 37].

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

На рис. 23 представлен пример Туапсинского муниципального района Краснодарского края, где глава МО занимает должность по результатам конкурса.

В случае избрания глав МО из состава депутатов или на прямых выборах в субъектах РФ часто устанавливается система органов местного самоуправления, в которой предусмотрено назначение вто-

рого главы – главы местной администрации («сити-менеджера») по конкурсу. Требования к конкурсной комиссии аналогичны вышеуказанным.

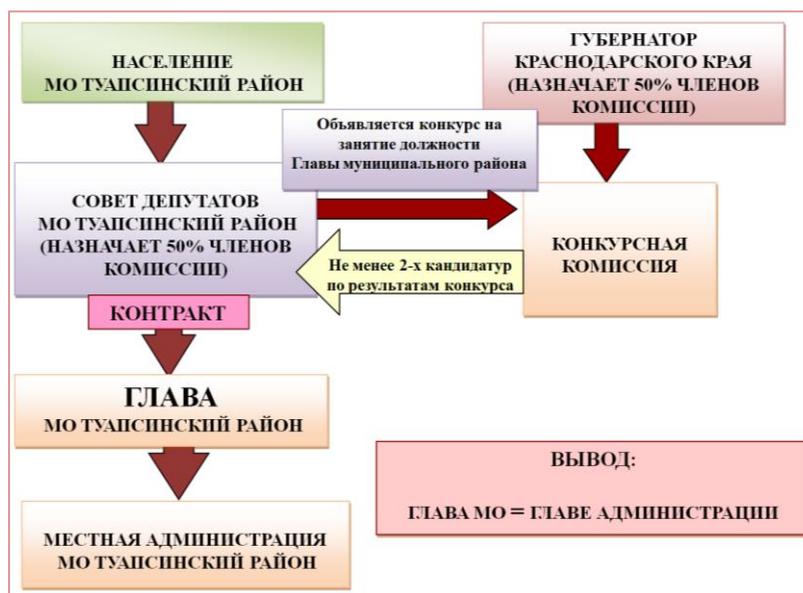


Рис. 23. Порядок формирования органов МСУ в Туапсинском муниципальном районе Краснодарского края; модель «совет – управляющий»  
 Источник: [86, с. 125].

В этом случае речь идет о «двуглавой» модели МСУ – глава МО избирается из числа депутатов, а глава администрации нанимается по конкурсу. Представительный орган в лице главы МО заключает контракт с главой администрации на время работы депутатов. Подобная модель сложна для восприятия гражданами, но активно используется во многих регионах (например, Санкт-Петербург, Ленинградская область и др.). На рис. 24 представлена «двуглавая модель» МСУ на примере Волосовского муниципального района Ленинградской области и поселений данного района.

Глава МО сосредотачивает свое внимание на решении стратегических задач, а глава местной администрации – наемный «сити-менеджер» – занимается оперативными вопросами. На практике не всегда именно таким образом разграничиваются функции, многое зависит от личности. Де-юре больше полномочий у главы МО, за которым остается принятие важнейших решений, но зачастую де-факто, глава администрации, осуществляя руководство исполнительной ветвью власти, имеет серьезное влияние на вектор развития территории.

*Местная администрация* (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется Уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

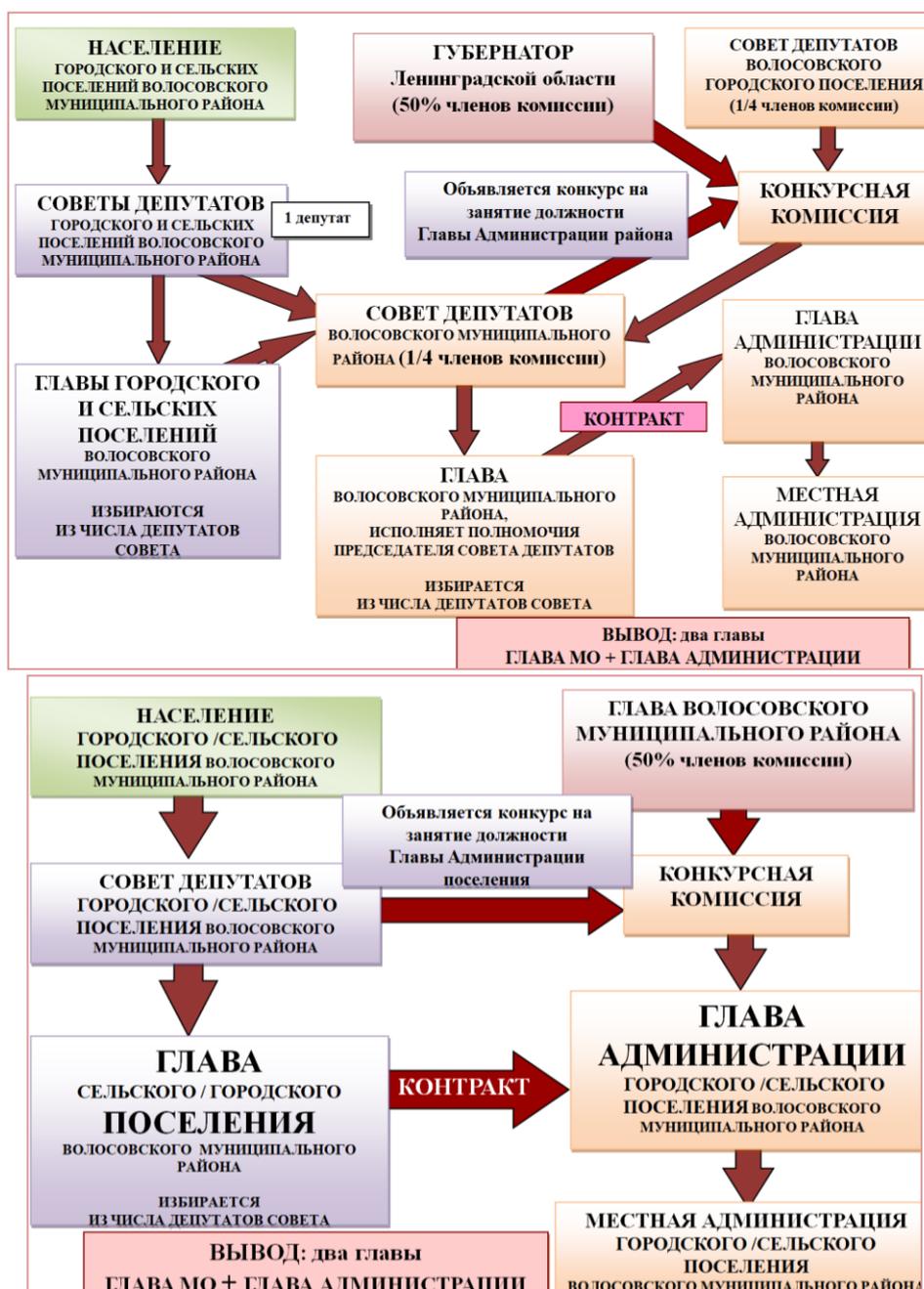


Рис. 24. Порядок формирования органов МСУ на примере Волосовского муниципального района Ленинградской области и поселений района; двухглавая модель «совет – управляющий»

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации. Процесс формирования организационной структуры исполнительно-распорядительного органа МСУ представлен на рис. 25.

В практике управления используется несколько видов организационных структур. Выбор в пользу той или иной структуры базируется на виде деятельности, которую осуществляет организация, на квалификации персонала, на условиях внешней среды и ряде других факторов.



Рис. 25. Процесс формирования структуры местной администрации  
 Источник: [43, с. 134].

Самым простым и исторически первым является *линейный вид организационной структуры*, который основан на прямом подчинении исполнителей руководителю без промежуточных звеньев. В линейной структуре руководитель единолично несет ответственность за всю деятельность подчиненных и сам осуществляет управленческие функции во всей полноте. Подобные структуры показывают свою эффективность в стабильных условиях, в случае, если это небольшая по числу сотрудников организация. Пример организационной структуры сельского поселения представлен на рис. 26.

В условиях динамичной внешней среды данные структуры не способны быстро реагировать на изменения.

Органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, организации, учреждения в подавляющем большинстве случаев имеют *линейно-функциональную организационную структуру или линейно-штабную организационную структуру*.

Особенностью иерархической *линейно-функциональной структуры* является разграничение компетенции между линейными подразделениями, которые принимают решения, и функциональными подразделениями, которые помогают в разработке конкретных вопросов и подготовке соответствующих решений, планов в определенной сфере.

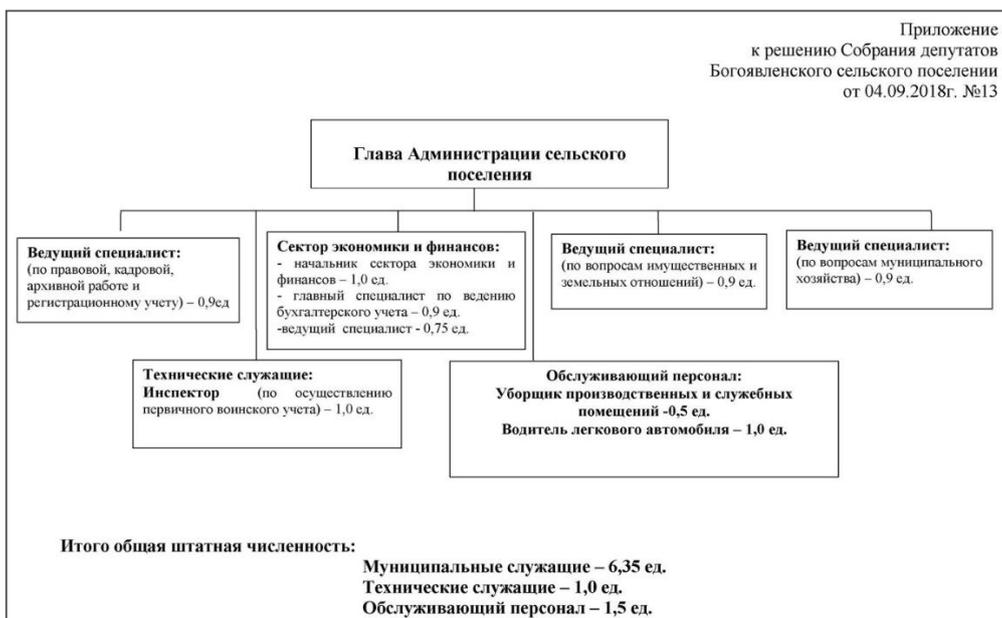


Рис. 26. Линейная структура администрации Богоявленского сельского поселения Константиновского района Ростовской области

Источник: [115].

*Линейно-штабная структура управления* напоминает линейно-функциональную, но дополненную штабом (например, заместителями руководителя), который берет на себя часть обязанностей руководителя, тем самым помогая ему в решении сложных вопросов и разгружая его. Одним из существенных недостатков данной структуры является отсутствие прямого взаимодействия руководства с непосредственными исполнителями (рис. 27).



Рис. 27. Пример структуры местной администрации Никольского городского поселения Тосненского муниципального района Ленинградской области

Источник: [116].

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Эффективность иерархической структуры управления зависит, в первую очередь, от специализации ролей и функций элементов и уровней управленческой системы, адекватных целям, стоящим перед ней. Слабая дифференциация структуры, отсутствие специализации необходимых звеньев приводят к просчетам в практике управления. Напротив, избыточность звеньев и структур с дублирующими функциями тормозит и бюрократизирует управленческий процесс.

При формировании структуры местной администрации учитываются вопросы местного значения и делегированные полномочия, исходя из которых и происходит разделение функций и полномочий между комитетами, отделами, управлениями исполнительно-распорядительного органа МСУ.

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган (КСО) МО.

Регулирование деятельности КСО осуществляется отдельным Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ [11]. КСО МО является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. Полномочия контрольно-счетного органа представлены на рис. 28.

КСО входят в структуру органов местного самоуправления муниципального образования, но их создание в качестве органов местного самоуправления не является обязательным.

Решение о том, создавать или не создавать КСО, находится в ведении представительных органов МО. Эти вопросы решаются на местном уровне в зависимости от типа муниципального образования, объема решаемых им вопросов местного значения, характеристик муниципальной собственности и местного бюджета.



Рис. 28. Полномочия контрольно-счетного органа МСУ

Источник: сост. автором на основе ФЗ-6 от 07.02.2011.

### 3.5 Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в РФ

Главным фактором развития местного самоуправления является максимально возможное участие населения в процессе управления территорией муниципалитета. МСУ – это власть, максимально приближенная к населению, данный уровень обладает свойствами специфической общественной организации, вовлекающей население в свою деятельность, выполняющей функции самоорганизации местного сообщества, его структуризацию.

Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления установлены в главе 5 ФЗ-131 [5, ст. 22–33]. Рассмотрим их подробнее.

#### *1. Местный референдум.*

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом МО: 1) по инициативе, выдвинутой гражданами РФ, имеющими право на участие в местном референдуме; 2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, 3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно (рис. 29).

В сложившейся практике последних лет местный референдум оказался тесно связан с *механизмом самообложения*. Лидером в данном формате является Республика Татарстан, в которой в самообложении участвует более 70 процентов муниципалитетов, а объем ежегодно собираемых средств оценивается примерно в 200 млн рублей. Активность граждан поощряется софинансированием соответствующих проектов из бюджетов субъектов РФ.

Следует отметить, что изменения, введенные относительно недавно принятым Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ, позволяют вводить самообложение не только на местном референдуме, но и на сходе граждан, что в принципе может способствовать распространению данного института в других субъектах Российской Федерации. Местные референдумы о введении самообложения в 2020 г. проводились 21 раз в 3 субъектах Российской Федерации (15 раз – в поселениях Кировской области, 5 раз – в поселениях Республики Татарстан, 1 раз – в одном из поселений Алтайского края), по иным вопросам местные референдумы в 2020 г. не проводились [97, с. 28].

#### *2. Муниципальные выборы.*

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного

и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проходят в представительные органы МО и в том случае, если законодательством предусмотрены прямые выборы высшего должностного лица МО.



Рис. 29. Правовое регулирование организации местного референдума в России  
Источник: [45, с. 11].

3. *Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.*

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном законодательством для проведения местного референдума.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей

муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

#### *4. Сход граждан.*

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан; при численности жителей, обладающих избирательным правом, до 300 человек – могут осуществляться, если это предусмотрено уставом муниципального образования) сходом граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения остаются сходы граждан, периодически проводимые в малочисленных поселениях, как правило, насчитывающих не более 100 жителей (в нескольких случаях – от 100 до 300 жителей), обладающих активным избирательным правом, и исполняющие полномочия представительных органов муниципальных образований. Такая форма осуществления местного самоуправления в 2020 г. существовала в 70 поселениях, в том числе в городском поселении Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан и в 69 сельских поселениях в пределах 16 субъектов Российской Федерации. Сохраняется тенденция к сокращению численности таких поселений, многие из которых фактически покинуты населением [97, с. 28].

#### *5. Правотворческая инициатива граждан.*

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования.

В 2020 г. более 200 раз органами МСУ рассматривались граждан-

ские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов [97, с. 29].

*б. Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).*

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения ТОСы получили широкое распространение и, на наш взгляд, именно в рамках ТОС реализуется реальное самоуправление. Под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [5, ст. 27].

Первый ТОС появился в 1988 г. в Москве (Братеево) и уже к 1991 г. в Москве было 250 ТОСов, которые входили в Ассоциацию ТОС Москвы. В Моссовете был создан специальный отдел по поддержке ТОС, издавался журнал «Территориальное общественное самоуправление». Одновременно подобные организации появились в Вологде, чуть позже в Новгороде. В начале 1990-х гг. ТОС было уже во многих городах России [84, с. 5].

В соответствии с ФЗ-131 уставы ТОСов регистрируются органами МСУ после их принятия на собраниях и конференциях граждан в границах, установленных представительными органами МСУ. Этапы создания ТОС рассмотрим на примере Находкинского городского округа Приморского края (рис. 30).

Определенный интерес представляет анализ результатов, достигнутых за этот период. Первый и достаточно очевидный вывод – ТОСовское движение развивается волнообразно, по сложной траектории. Некоторые территории, которые раньше гремели на всю страну как центры развития ТОСов, переключаются на выполнение иных проектов. На их смену приходят другие. В определенной степени новый импульс развитие ТОСов получило после 2014–2015 гг. в связи с появлением новых проектов на федеральном уровне. Одним из ключевых в настоящее время является проект по формированию комфортной городской среды. Значительный вклад внесли и программы инициативного бюджетирования, поддержки местных инициатив [84, с. 6].

Централизованный учет ТОСов в масштабе РФ или отдельных ее субъектов отсутствует. По примерным оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2020 г. насчитывалось около 35 тысяч ТОСов, уставы которых были зарегистрированы в органах МСУ, в границах 6,5 тысяч муниципальных образований. При этом около 2,7 тысяч ТОСов (7 процентов от общего их числа) имеют статус юридических лиц [97, с. 29].



Рис. 30. Этапы создания ТОС на примере Находкинского городского округа Приморского края

Источник: [118].

Институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов с высокой плотностью населения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях. При этом следует отметить неравномерное распространение ТОС не только в масштабах страны, но и зачастую по многим соседним субъектам Российской Федерации со сходными социально-демографическими параметрами.

По данным 2023 г., на территориях, охваченных ТОСами, проживает свыше 44 млн человек, сами ТОСы организуются в юридические лица, выигрывают гранты и получают субсидии. ТОСовцы включаются в консультативные органы при муниципальной власти. По мнению экспертов, ТОСовское движение – это настоящая школа гражданского общества, школа политической жизни, ведь ТОСовцы часто становятся депутатами, государственными и муниципальными служащими [106].

Актуальность развития ТОС в России связана в том числе и с реформой территориальной организации МСУ и переходом к одноуровневому МО. Одним из узких мест в реформировании МСУ является отдаление жителей от власти. Гражданская активность местного сообщества во многих регионах не является высокой, депутатский корпус поселений выступает в качестве связующего звена с исполнительной властью как на уровне поселений, так и на уровне муниципального района. В случае преобразования во вновь созданных городских/муниципальных округах депутаты избираются только в представительный орган округ. Пешеходная и транспортная доступность власти вызывает много вопросов. По мнению инициаторов реформы, у жителей сохраняется возможность в управлении территориями через формы участия, в первую очередь речь идет о ТОСах, НКО.

В 2021 г. Общероссийский портал для территориальных общественных самоуправлений разработал Стратегию развития ТОС в России до 2030 г., предусматривающую ряд этапов реализации [114]. В основе Стратегии заложен современный подход, основанный на партнерстве жителей, бизнеса и власти, который позволяет объединить и сконцентрировать все ресурсы территории на достижении целей ее устойчивого гармоничного развития и благоустройства. При этом развитие идет не только за счет бюджетного подхода по принципу «сверху-вниз», но и за счет стратегического подхода «снизу-вверх», когда решения что делать, как делать, за счет каких средств делать принимаются самими жителями. На следующем этапе идет составление с участием жителей, органов власти, бизнеса, науки комплексных планов развития территорий (КПРТ) и их последующая реализация. Разрабатываются и реализуются социально-значимые проекты. Именно КПРТ и социально-значимые проекты, реализуемые на принципах инициативного бюджетирования (инициативных проектов), определены в качестве основных инструментов работы ТОС. Отметим, что разработчики стратегии подчеркивают, что необходимо добиваться включения КПРТ и проектов ТОС в стратегии социально-экономического развития муниципалитетов [106].

### *7. Староста сельского населенного пункта.*

Для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом. Срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте и др. [5, ст. 27.1].

По данным органов государственной власти субъектов РФ, сельские старосты назначены более чем в 29 тысячах населенных пунктах, расположенных в пределах 6,6 тысячи муниципалитетов, а еще в 2,5 тысячах муниципалитетов создана необходимая правовая база для их назначения. Институт старост как посреднический механизм между органами местного самоуправления и населением оказался востребованным в субъектах Российской Федерации, в которых прямые ком-

муникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу увеличенных размеров муниципалитетов, охватывающих большое число населенных пунктов. Данный институт получил наибольшее распространение в Республике Башкортостан (более 3,5 тысяч), в Тверской области (более 2,2 тысяч), в Московской области (более 2,2 тысяч), а также в Удмуртской Республике, Республике Чувашия, Брянской, Вологодской, Ленинградской, Нижегородской и Тульской областях (более 1 тысячи).

В целом данный институт востребован в субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на существенном удалении друг от друга населенных пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах Российской Федерации с преобладанием достаточно компактных поселений (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федерального округа) институт сельских старост развития не получил [97, с. 29].

#### *8. Публичные слушания, общественные обсуждения.*

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Общая характеристика публичных слушаний представлена на рис. 31.

Публичные слушания (в том числе по вопросам, обязательным для вынесения на публичные слушания в соответствии с действующим законодательством) являются самой распространенной формой участия граждан, например, в 2020 г. проводились в общей сложности более 63 тысяч раз, общественные обсуждения – более 15 тысяч раз, собрания граждан более 33 тысяч раз, конференции (собрания делегатов) – более 3,8 тысяч раз [97, с. 29].

Отличием института общественного обсуждения от публичных слушаний является то, что он предполагает преимущественно заочный формат обсуждения (направление своего мнения посредством информационно-коммуникационной сети Интернет), в то время как институт публичных слушаний предполагает непосредственное присутствие лиц, желающих принять участие в обсуждении, в определенном месте и представляет форму очного участия населения в управлении делами местного сообщества.



Рис. 31. Публичные слушания

Источник: сост. автором на основе ФЗ-131.

### 9. Собрание граждан.

Проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Общераспространенными формами гражданской активности являются собрания граждан. При этом необходимо отметить, что при решении ряда ключевых вопросов местного значения (принятие и изменение уставов муниципальных образований, утверждение и изменение местных бюджетов, вопросы территориального планирования, изменение территориальной организации местного самоуправления и т.п.) проведение публичных слушаний либо общественных обсуждений является обязательным.

### 10. Опрос граждан.

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

### 11. Обращения граждан в органы местного самоуправления.

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Должностные лица мест-

ного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

12. В 2020 г. в ФЗ-131 была введена ст. 26.1 *Инициативные проекты* – форма участия населения в осуществлении МСУ.

Инициативный проект должен содержать следующие сведения:

1) описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;

2) обоснование предложений по решению указанной проблемы;

3) описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;

4) предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;

5) планируемые сроки реализации инициативного проекта;

6) сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;

7) указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;

8) указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект и иные сведения, если предусмотрено законодательством [5, ст. 26.1].

Инициаторы проекта при внесении инициативного проекта в местную администрацию прикладывают к нему соответственно протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями МО или его части. Информация о внесении инициативного проекта подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте МО в течение 3 рабочих дней. Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Более подробно рассказано об инициативном бюджетировании и практике реализации инициативных проектов в России будет рассказано в теме 4.

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

### 3.6 Экономическая основа местного самоуправления в РФ

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований [5, ст. 49].

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности (рис. 32).

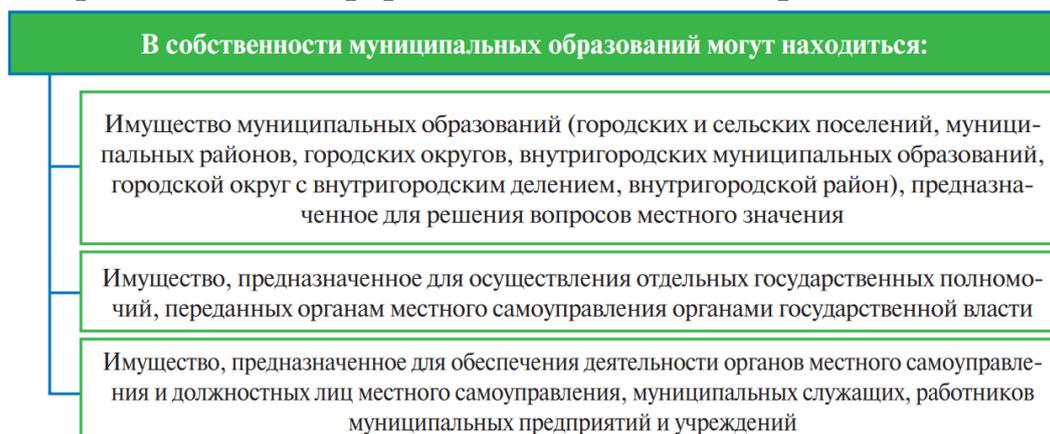


Рис. 32. Состав муниципального имущества

Источник: [43, с. 108].

Органы МСУ от имени МО самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в рамках закона: вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ (органам государственной власти регионов) и органам МСУ иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

*Местный бюджет* (далее – МБ) представляет собой элемент бюджетной системы РФ. Каждое муниципальное образование формирует собственный бюджет. МБ – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Каждый вид бюджетов в России имеет свои источники доходов, перечень которых определен Бюджетным кодексом РФ (далее – БК). Так, гл. 7 БК закрепляет правовой режим доходов федерального бюд-

жета. В федеральный бюджет зачисляются федеральные налоги и сборы, доходы, предусмотренные специальными налоговыми режимами, а также неналоговые доходы. Перечень налоговых доходов федерального бюджета является закрытым [2, гл. 7]. Доходы бюджетов субъектов РФ регулируются гл. 8 БК и также подразделяются на налоговые и неналоговые. Законодательные органы субъектов РФ имеют право вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять налоговые льготы только в пределах полномочий, предоставленных налоговым законодательством РФ [2, гл. 8]. Доходы местных бюджетов регулируются гл. 9 БК, которая отдельными статьями устанавливает налоговые доходы бюджетов муниципальных образований [2, гл. 9].

Опираясь на ст. 41 БК РФ, можно увидеть, что бюджетные доходы включают в себя собственные доходы от налогов, неналоговых поступлений и безвозмездные поступления из бюджета вышестоящего уровня (рис. 33).

*Собственные доходы местных бюджетов* формируются за счет следующих источников:

- 1) местных налогов и сборов;
- 2) отчислений от регулирующих доходов и сборов;
- 3) неналоговых доходов.

Местные налоги и сборы – это налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами [3, ст. 15].



Рис. 33. Доходы местного бюджета

Источник: сост. автором на основе БК РФ.

Регулирующие доходы – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый

год, в ряде случаев они устанавливаются на долговременной основе (на три года). Структура налоговых доходов муниципальных образований представлена на рис. 34.

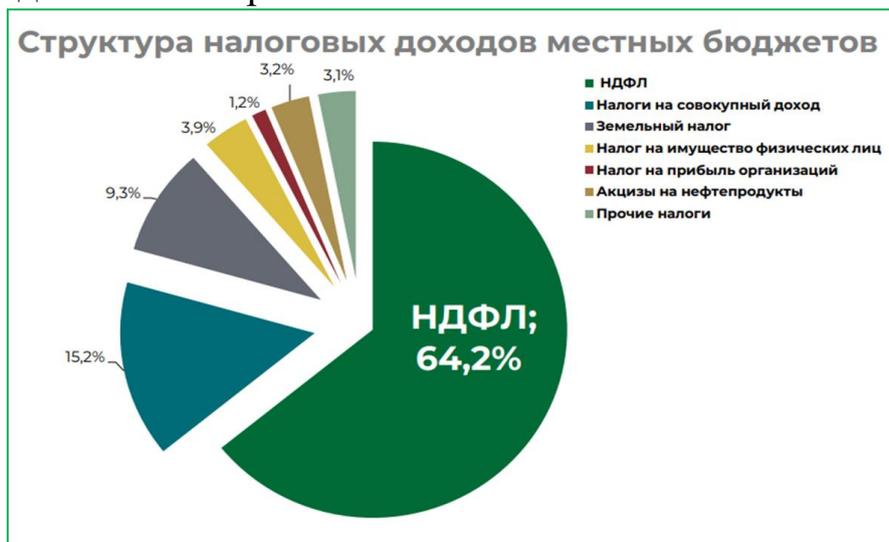


Рис. 34. Структура налоговых доходов муниципальных образований РФ за 2022 г. Источник: [104].

Размеры доходной части местных бюджетов варьируются от нескольких сотен тысяч рублей в малочисленных поселениях до нескольких десятков миллиардов в городских округах – центрах агломераций («городах-миллионниках»), а также городских округах – центрах промышленно-добывающих регионов.

Так, доходная часть бюджета городского округа Новосибирск за 2020 г. составила 49 млрд рублей, бюджета городского округа Екатеринбург – 47 млрд рублей, бюджета городского округа Сургут – 30 млрд рублей. Вместе с тем доходная часть бюджетов 12,1 тысячи муниципалитетов (что составляет около 58 процентов от числа муниципалитетов-участников бюджетного процесса) в 2020 финансовом году не превысила 10 млн рублей, а у 295 муниципалитетов составила не более 1 млн рублей [104].

Распределение налоговых доходов по видам МО характеризуется следующими показателями: в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов) аккумулируется свыше 65% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – порядка 25%, в бюджетах городских поселений – 4,6%, в бюджетах сельских поселений – 4,7%.

Бюджетообразующим налогом в целом по всем видам МО продолжает оставаться НДФЛ (64,2% по данным 2022 г.), а в неналоговых поступлениях более половины доходов – это доходы от использования муниципального имущества (рис. 35).

Неналоговые доходы включают в себя доходы от использования имущества, которое имеется в муниципальной собственности, от продажи или иного возвратного отчуждения имущества, которое имеется в муниципальной собственности от платных услуг, реализуемых соответствующими органами МСУ, а также бюджетными и казенными учреждениями, которые находятся в ведении органов МСУ.



Рис. 35. Структура неналоговых доходов муниципальных образований РФ за 2022 г.

Источник: [104].

Самостоятельным видом доходов бюджетов являются безвозмездные и безвозвратные перечисления. Перечень таких доходов установлен п. 4 ст. 41 БК и представлен на рис. 36.

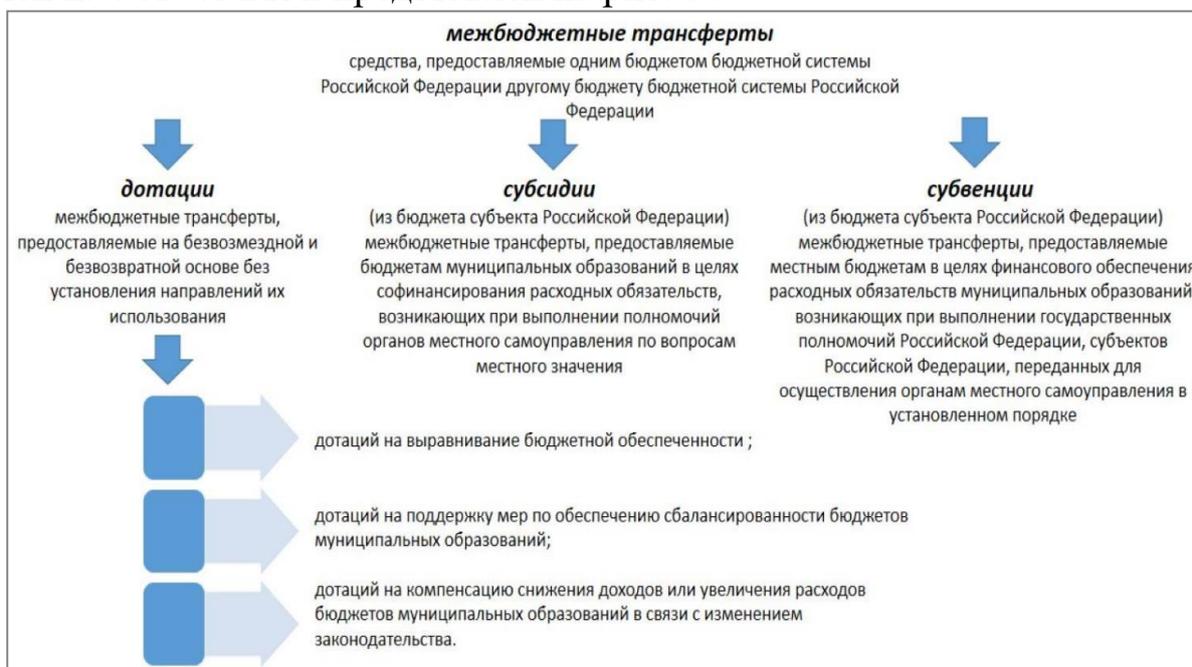


Рис. 36. Межбюджетные трансферты в РФ

Источник: сост. автором на основе БК РФ.

Степень дотационности МО по данным Минфина за 2022 г. представлена на рис. 37.

Доля дотаций, в т.ч. замененных доп. нормативам отчислений, в течение двух из трех последних отчетных лет, в общем объеме собственных доходов местного бюджета, %										
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО	МО	
менее 5%	18,4	18,3	3,4	36,9	17,2	66,7	15,8	54,7	1,1	
в том числе муниципальные образования, не получающие дотации, в т. ч. замененной доп. нормативами отчислений	6,4	5,5	1,2	11,9	5,5	33,3	15,8	53,9	0	
от 5% – до 19,9%	21,7	25,9	18,3	22,8	22,2	33,3	15,8	0,4	15,6	
от 20% – до 49,9%	34,3	43,9	54,2	37,5	31,8	0	57,9	5,6	55,3	
50% и более	25,6	11,9	24,1	2,9	28,8	0	10,5	39,3	27,9	

Рис. 37. Степень дотационности МО на 2022 г.

Источник: [104].

Основная часть бюджетов муниципальных образований в РФ высокодотационна. Связано это с тем, что различия в уровне экономического развития между муниципалитетами так же, как и между субъектами Российской Федерации, очень сильны, и в муниципальных бюджетах это проявляется еще больше. Подавляющее большинство (93,6%) муниципальных образований являются получателями дотаций. В структуре дотаций растет доля дотаций на обеспечение сбалансированности и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. У более чем 50% муниципальных образований объем дотаций (в том числе замененных дополнительными нормативам отчислений) превышает 20% собственных доходов (по данным 2022 г.) [104].

Расходы местных бюджетов – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

*Расходы бюджетов:*

- текущие расходы;
- капитальные расходы.

Капитальные расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность:

Текущие расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование МО (содержание органов МСУ, бюджетных учреждений, оказание поддержки отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование и др.).

Расходная часть местных бюджетов включает финансирование расходов, связанных с решением ВМЗ, с управлением и развитием экономики и социальной сферы, расходы по погашению долгов (ссуд, займов).

Использование органами МСУ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств не допускается.

Рассмотрим структуру расходов МО, представленную на рис. 38.

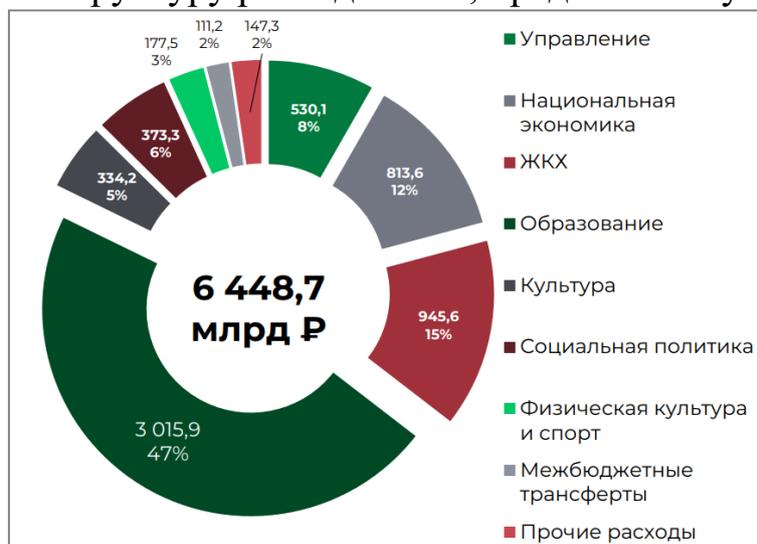


Рис. 38. Структура расходов МО за 2022 г.

Источник: [104].

Самой затратной статьёй расходов местных бюджетов остается сфера образования.

Специфической чертой местных бюджетов является наличие в них различных составных частей, связанных с исполнением расходных обязательств самого муниципального образования и переданных ему для осуществления отдельных государственных полномочий. Поэтому в местных бюджетах отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением ими полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств МО, исполняемых за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

Эффективность использования местного бюджета во многом зависит от того, насколько действенно и результативно протекает бюджетный процесс. Бюджетный процесс в МО любого уровня – это планирование, составление и утверждение бюджетных доходов и расходов, а также исполнение и контроль за расходованием средств. Важный момент, на который сразу же следует обратить внимание, – это принцип самостоятельности муниципалитетов при составлении и исполнении местного бюджета, который закреплен в БК РФ [2, ст. 31] и в 131-ФЗ [5, ст. 52].

Рассмотрим на примере сельского поселения, как организован бюджетный процесс (рис. 39). На начальном этапе формируются укрупненные показатели бюджета. Организован данный процесс сле-

дующим образом: профильные органы МСУ (финансовые органы), руководствуясь документами финансового планирования, стратегического планирования, результатами исполнения бюджета прошлых лет, формируют прогнозные данные расходов сельского поселения и планируют объемы поступления налоговых и неналоговых доходов.

Вполне логично содержание второго этапа бюджетного процесса, который включает в себя балансировку прогнозных доходов и расходов местного бюджета. Документ финансового планирования в обязательном порядке выносится на публичные слушания, рассматривается в двух чтениях и утверждается представительным органом МСУ – это третий этап бюджетного процесса. В рамках четвертого этапа органы МСУ сельского поселения осуществляют контроль и исполнение бюджета.

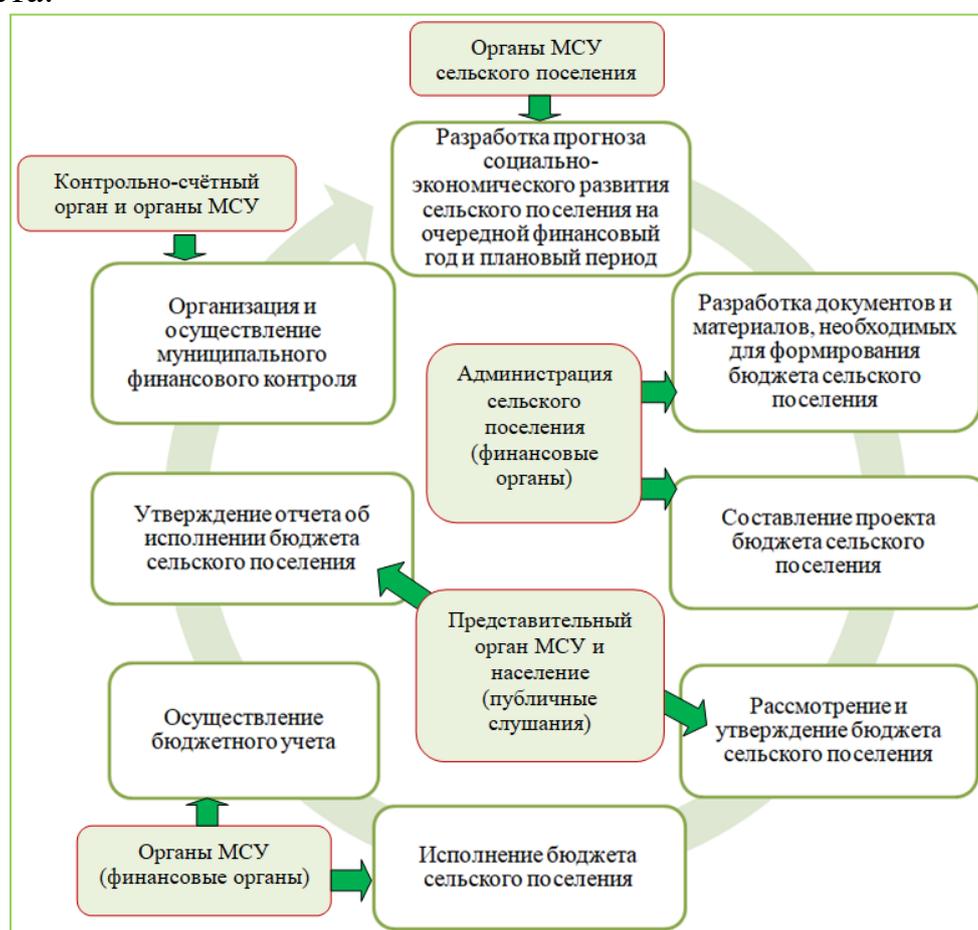


Рис. 39. Этапы бюджетного процесса в сельском поселении

Источник: сост. автором.

Подводя итоги, отметим, что вследствие сложившейся ситуации с финансовым обеспечением реформы местного самоуправления идет «вымывание» собственной компетенции органов местного самоуправления, в первую очередь сельских поселений и малых городов. Причем это осуществляется на законных основаниях, в частности, путем заключения соглашений о передаче части полномочий поселений,

включая бюджетно-налоговые полномочия, органам местного самоуправления муниципальных районов.

Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов *городских округов* в целом по РФ характеризуется низким уровнем дотационной зависимости.

Доходы от местных бюджетов недостаточны для исполнения вопросов местного значения, перечень которых постоянно расширяется. Финансовая помощь из бюджетов субъектов РФ является для многих муниципальных образований основным источником формирования местных бюджетов.

Все указанные обстоятельства и стали одним из основных аргументов сторонников упразднения поселенческого уровня и перехода к одноуровневым городским и муниципальным округам.

### **3.7 Специфика организации местного самоуправления в городах федерального значения в России**

Для городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) характерна специфика в организации МСУ, связанная с тем, что данные территории являются субъектами РФ. Основные принципы, которые заложены в построение системы МСУ в данных регионах, – это сохранение единства городского хозяйства, субсидиарная ответственность органов государственной власти и местного самоуправления перед населением города, реализация интересов жителей муниципального образования с учетом интересов жителей других территорий.

Длительное время во многих инстанциях, включая судебные, обсуждался вопрос, могут ли эти города-субъекты иметь двойной статус (одновременно быть и государственным образованием, и муниципальным образованием). Города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь являются городскими поселениями, где могло бы быть организовано местное самоуправление по типу городского округа. Одновременно, как уже отмечалось выше, они являются субъектами РФ, где осуществляется государственное управление. Но, как известно, местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Поэтому города федерального значения не могут быть одновременно субъектами муниципального и государственного управления. В связи с этим закон 131-ФЗ «Об общих принципах и организации местного самоуправления в Российской Федерации» ст. 79 предусматривает «Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения» [5, ст. 79] (рис. 40).



Рис. 40. Особенности организации МСУ в городах федерального значения  
 Источник: [43, с. 148].

На внутригородских территориях самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства и бюджетной системы города в соответствии с уставами и законами субъектов РФ – городов федерального значения. ОМСУ и органы государственной власти несут субсидиарную ответственность перед гражданами. При решении вопросов местного значения муниципальная власть должна руководствоваться не только интересами своей внутригородской территории, но и учитывать интересы жителей других внутригородских муниципальных образований. Это происходит вследствие условности границ между муниципальными образованиями в городах федерального значения.

Рассмотрим особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения на примере Санкт-Петербурга.

Многолетняя историческая традиция Санкт-Петербурга связана с его делением на районы. Город делится на 18 районов. За десятилетия административного управления Санкт-Петербургом по районам сложилась целостная система обеспечения жизнедеятельности города: была создана соответствующая материально-техническая база, сформировались необходимые службы, подготовлены квалифицированные кадры. Но самое главное – укрепились устойчивая привычка жителей решать большинство своих житейских проблем на уровне района.

В соответствии с законодательством о территориальном устройстве в Санкт-Петербурге сформирована двухуровневая *система органов государственной власти* – на уровне города и на уровне районов (рис. 41).

Законодательное собрание Санкт-Петербурга – высший и един-

ственный законодательный орган государственной власти Санкт-Петербурга. Оно состоит из 50 депутатов и избирается на 5 лет. Правительство Санкт-Петербурга – высший исполнительный орган. Его формирует и возглавляет высшее должностное лицо Санкт-Петербурга – губернатор Санкт-Петербурга, который избирается гражданами. Администрация Санкт-Петербурга включает в себя иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга. Судебные органы государственной власти – мировые судьи [18, ст. 16].



Рис. 41. Структура органов государственной власти Санкт-Петербурга

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Территориальные органы государственной власти (18 администраций районов) входят в состав администрации Санкт-Петербурга. Их формирует Правительство города. Главы администраций районов назначаются губернатором [27, с. 35]. На рис. 42 представлена типовая структура администрации района Санкт-Петербурга.

Основной задачей администрации района является проведение государственной политики Санкт-Петербурга и осуществление государственного управления на территории района Санкт-Петербурга в сферах: здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия населения; образования; законности, правопорядка, безопасности; молодежной политики; физической культуры и спорта; культуры; социальной политики; труда и занятости населения; межнациональных отношений и реализации миграционной политики; благоустройства и обращения с отходами; городского хозяйства и энергетики; жилищной политики; жилищно-коммунального хозяйства; имущественных отношений; потребительского рынка, развития и поддержки малого и среднего предпринимательства; социального питания; экономики и финансов; строительства, архитектуры и градостроительства; информатизации; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.



Всего на территории города:

- 81 муниципальный округ,
- 9 городов (Зеленогорск, Колпино, Красное Село, Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петергоф, Пушкин, Сестрорецк),
- 21 поселок (Александровская, Белоостров, Комарово, Левашово, Лисий Нос, Металлострой, Молодежное, Парголово, Песочный, Петро-Славянка, Понтонный, Репино, Саперный, Серово, Смолячково, Солнечное, Стрельна, Тярлево, Усть-Ижора, Ушково, Шушары) [19, ст. 7].

Муниципальные округа в городской черте Санкт-Петербурга многонаселенные, имеющие, как правило, компактную территорию с высокой плотностью застройки. Их инженерная и социально-бытовая инфраструктура интегрирована в общегородской комплекс. Эти муниципальные округа также неоднородны, численность их населения колеблется от 12 до 85 тыс. чел. Они различаются также по преобладанию на их территории жилой, промышленной или коммерческой недвижимости, по наличию или отсутствию объектов инфраструктуры городского значения и т. д.

На рис. 44 представлено деление Фрунзенского района города на ВГМО.



Рис. 44. ВГМО Фрунзенского района Санкт-Петербурга.

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Города-пригороды расположены на компактных территориях (рис. 45). Численность их населения колеблется от 10 тыс. (Зеленогорск) до 142 тыс. чел. (Колпино). Некоторые города (Колпино, Красное Село) имеют развитую промышленность, другие выполняют функции курортного города (Зеленогорск, Сестрорецк), третьи претендуют на роль центров туризма (Павловск, Пушкин) или выполняют смешанную функцию (Петергоф, Ломоносов).

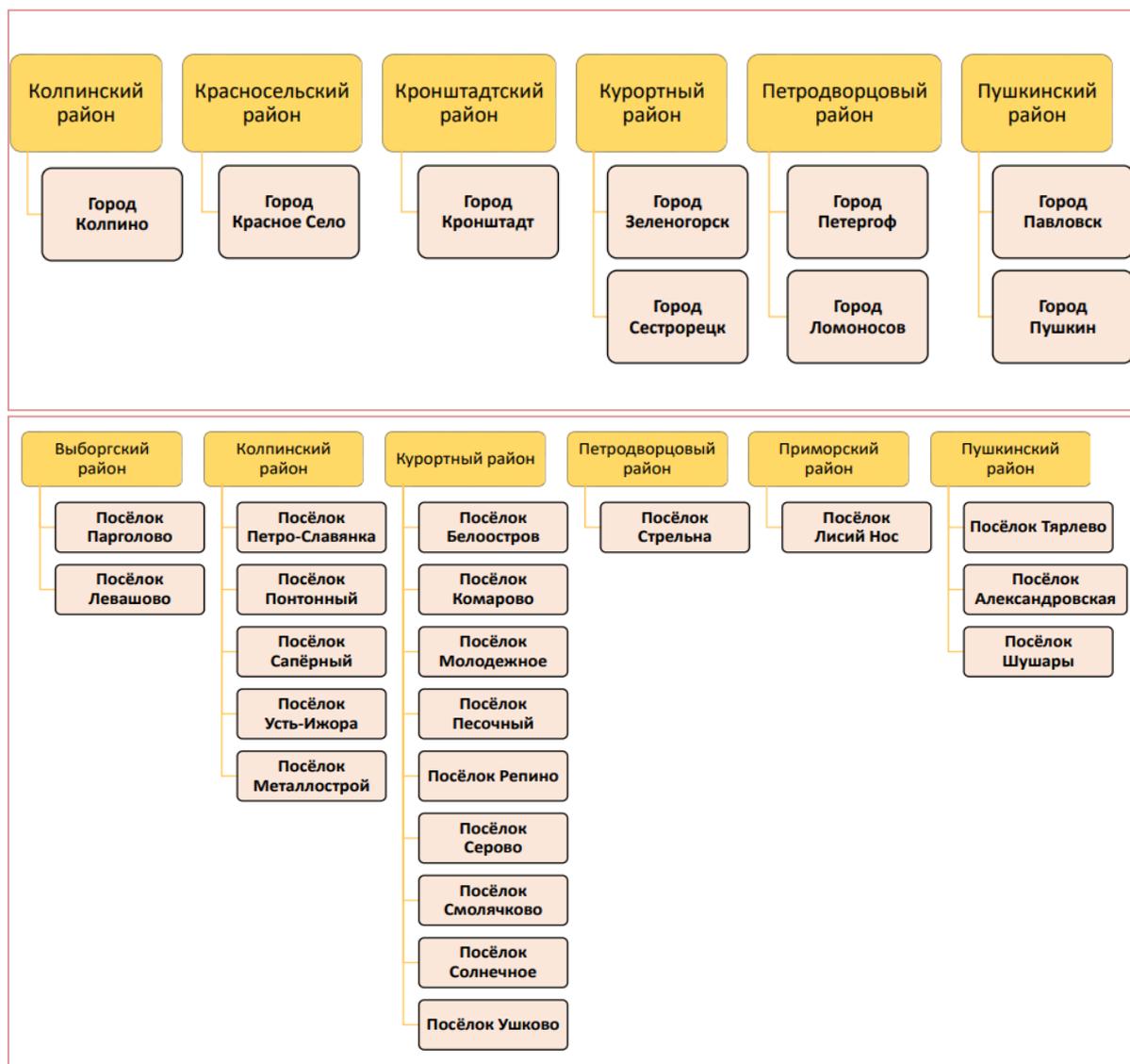


Рис. 45. Города и поселки Санкт-Петербурга

Источник: [109].

В городах-пригородах, как правило, существуют достаточно автономные инфраструктура и экономическая база, необходимые для осуществления местного самоуправления.

Поселки – это преимущественно малонаселенные округа с большой территорией. Численность их населения колеблется от 106 чел. (поселок Серово) до 30,8 тыс. чел. (поселок Левашово). На территориях одних поселков (Понтонный, Металлострой) есть развитая индустрия, другие же выполняют в основном рекреационную функцию. На территории поселка Песочный расположены крупные городские научные и медицинские центры.

В каждом ВГМО Санкт-Петербурга действует своя система органов МСУ, типовая модель которой представлена на рис. 46.

Основной отличительной особенностью местного самоуправления Санкт-Петербурга является то, что местная власть в значительной степени зависит от вышестоящих органов власти, внутригородские

муниципальные образования значительно дифференцируются по уровню социально-экономического развития. Деятельность ОМСУ жестко регламентирована и в значительной степени интегрирована в более широкие политические, социальные и экономические процессы.

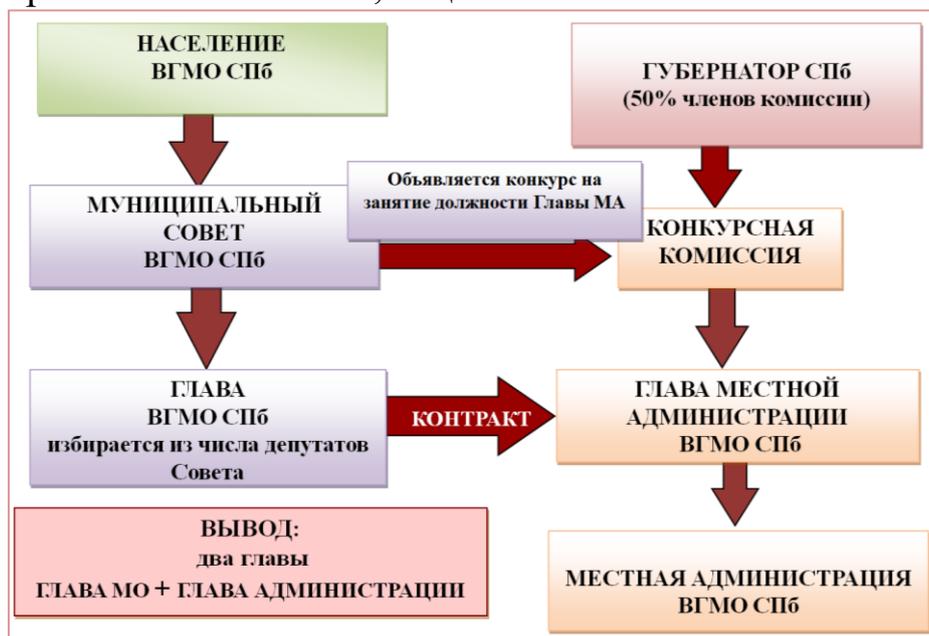


Рис. 46. Типовая модель органов МСУ во ВГМО Санкт-Петербурга

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Перечень ВМЗ, закрепленный в региональном законе имеет ограниченный характер (рис. 47). Шире всего перечень вопросов местного значения у поселков и городов, а самый узкий круг вопросов закреплен за органами местного самоуправления муниципальных округов, образованных на территории Санкт-Петербурга.

Данный перечень состоит из 50 вопросов местного значения для муниципальных округов (для МО Горелово и МО Лахта-Ольгино – из 51 вопроса местного значения, законом Санкт-Петербурга о МСУ к вопросам местного значения этих ВГМО отнесен текущий ремонт и содержание дорог местного значения), 53 вопросов для поселков и для городов [21, ст. 10].

Кроме того, на местный уровень в Санкт-Петербурге передано два государственных полномочия:

- «осуществление деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой или попечительством, и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи»;
- «составление протоколов об административных правонарушениях» [107].

Одними из самых главных проблем, осложняющих развитие МСУ в Санкт-Петербурге, являются недостаточный объем полномочий органов местного самоуправления и финансовая необеспеченность

местного самоуправления (в основном ВГМО дотационные). Отметим проблему дублирования полномочий между районными администрациями и органами МСУ ВГМО. Еще одной немаловажной проблемой становления эффективного местного самоуправления является дефицит квалифицированных управленческих кадров.



Рис. 47. Основные ВМЗ ВГМО Санкт-Петербурга

Источник: сост. автором по данным Закона СПб о МСУ.

Ситуация с *местным самоуправлением в Москве* до 2003 г. принципиально отличалась от петербургской.

До 2001 г. Уставом города Москвы предусматривалось, что «*система органов местного самоуправления законодательно закрепляется по мере формирования социально-экономических, финансовых и организационных предпосылок*» [74, с. 53]. При этом Мосгордума и администрация Москвы имели *двойной статус*, одновременно обладая полномочиями как органов городского (местного) самоуправления, так и полномочиями органов государственной власти субъекта РФ.

В Москве было образовано 125 районов, которые располагались в границах одного из 10-ти административных округов, возглавляемых префектами. Органом власти района являлась территориальное отделение городской администрации – районная Управа, в состав которой входили:

- районное Собрание (представительный орган), состоящее из избираемых населением советников;
- администрация района.

Изменения произошли в 2001–2003 гг. – в период активной президентской акции по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным, причем, не без вмешательства судебных инстанций. Летом 2001 г. был откорректирован Устав города Москвы, но законы города, регулирующие организацию МСУ в Москве, были приняты значительно позже. Осенью 2003 г. 125 районов Москвы законодательно оформлены как муниципальные образования, при этом в границах одного административного округа было расположено от 5 до 17 МО с численностью населения от 1300 человек (Куркино) до 152500 человек (Ясенево) [79, с. 205].

В 2012 г. в состав столицы вошло 21 муниципальное образование Московской области, в том числе два городских округа – Троицк и Щербинка, а также 19 городских и сельских поселений и часть территории Одинцовского и Красногорского районов Подмосковья – всего 148 тысяч гектаров земли на юго-западе Подмосковья с населением 235 тыс. чел. Новые земли стали Троицким и Новомосковским округами Москвы (ТиНАО) [27, с. 38].

В соответствии с Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» № 56 от 06.11.2002 МСУ в столице осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях – муниципальных округах, городских округах, поселениях [22, ст. 1]. *В настоящее время на территории г. Москвы 146 внутригородских муниципальных образования:*

- 125 муниципальных округов на территориях районов (муниципальные образования «старой» Москвы);

- 19 поселений;
- 2 городских округа (Троицк, Щербинка) [27, с. 39].

*Город Севастополь* вошел в состав РФ в 2014 г., и за ним был закреплён статус города федерального значения. На территории этого субъекта РФ быстрыми темпами идет становление института местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

Сегодня в городе Севастополе действует закон «О местном самоуправлении в городе Севастополе», образовано 10 муниципальных образований:

- город (1) – Инкерман;
- муниципальные округа (9) [23, ст. 3].

На современном этапе развития идет постоянный обмен опытом между муниципалами как внутри городов федерального значения, так и между муниципальными властями разных городов.

Особенность ситуации в городах федерального значения привела к тому, что существуют противоречивые требования к организации местного самоуправления. С одной стороны, при условии централизации функций на государственном уровне власти важно, чтобы ОМСУ тесно взаимодействовали с населением, могли отражать интересы и предпочтения граждан. С другой стороны, роль ОМСУ как противовеса тенденции к бюрократизации и монополизации управления предполагает, что они должны обладать достаточно большим объемом ресурсов и иметь значительный политический вес [79, с. 206].

Подводя итоги, отметим, что система МСУ в России на современном этапе развития подвергается серьезному реформированию, начиная от территориальных преобразований и заканчивая компетенцией органов МСУ. В рамках действующего законодательства в нашем государстве предусмотрена организационная обособленность данного уровня в системе управления страной (своя территория, собственные органы МСУ и НПА, собственная компетенция, свой бюджет), созданы максимально удобные условия для «шаговой» доступности местной власти. Однако де-факто наблюдается целый ряд проблем, которые в основном связаны с несоразмерностью компетенции и финансовых возможностей. В этих условиях важное место отводится применению инструментов муниципального менеджмента, которые направлены на снижение рисков при управлении социально-экономическим развитием территории.

## Тема 4

# ИНСТРУМЕНТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

### 4.1 Муниципальный менеджмент: понятие, принципы и основные инструменты

Менеджмент – это конкурентный вид управления: управление, которое работает в системе «человек-человек»; управление, которое осуществляется в определенных условиях: риска, дефицита информации и неопределенности.

Первоначально менеджмент получил большое распространение в частном секторе, а эффективность приемов менеджмента привела к внедрению его во всех областях управления.

Для перехода к новой концепции муниципального менеджмента необходимо соблюдать следующие принципы:

1. Необходимость наличия конкуренции между органами и учреждениями, предоставляющими гражданам необходимые услуги в публичном секторе.

2. Предоставление гражданам возможности эффективного контроля за органами местного самоуправления.

3. Изменение механизма оценки результатов деятельности всех элементов администрации, ее отделов, комитетов, служб и др. Оценка только по результату, а не только по соотношению поступающих в систему и потребляемых ресурсов.

4. Управление по целям. Оно заменяет прежний механизм управления по инструкциям. Цели становятся главным элементом всей системы управления.

5. Иначе воспринимается сам гражданин – это заказчик и клиент. Из статуса «подопечного», «просителя» он переходит в статус реализующего свои права потребителя предоставляемых ему муниципальными органами услуг.

6. Новый подход к организации процесса управления. Предпочтения отдаются превентивным мерам. Проблемы пытаются решить до того, как они возникнут и приобретут остроту. Здесь особо важную роль играет планирование.

7. Новая система должна не только тратить деньги, но и зарабатывать их.

8. Разделение компетенции и ответственности между различными подразделениями. Любое подразделение, получая определенные права для принятия решений, должно полностью отвечать и за результат.

9. Механизмы свободного рынка должны использоваться в той степени, в какой это возможно, то есть должны превалировать над

бюрократическим механизмом.

10. Общественный публичный сектор не должен стремиться предоставлять сам все услуги гражданам. Одна из главных задач – стимулирование развития всех секторов: публичного (то есть собственных структурных подразделений); частного; некоммерческого сектора, в котором действуют предприятия и организации, созданные самой властью, но действующие самостоятельно) [90, с. 280].

Как уже отмечалось выше, *муниципальный менеджмент* (далее – ММ) – это одно из направлений муниципального управления, связанное с использованием инструментов менеджмента для создания оптимального качества жизни населения муниципального образования и поддержания его устойчивого развития. К инструментам муниципального менеджмента можно отнести муниципальный консалтинг, внедрение проектных и матричных структур в деятельность местных органов власти, муниципальный маркетинг, разработку стратегических планов развития муниципалитетов и т.д.

Концепция *муниципального маркетинга* определяет МО в качестве своеобразного «товара» – объекта рыночных отношений. Субъектами этих отношений являются, с одной стороны, население МО, хозяйствующие субъекты, потенциальные инвесторы – все они потребители специфического товара – «МО» и, с другой стороны, органы местного самоуправления, выражающие интересы местного сообщества и являющиеся продавцом этого «товара».

*Муниципальный бенчмаркинг* – изучение и сравнение показателей деятельности органов местного самоуправления различных муниципальных образований для выявления стандартов, образцов, а также применение успешного опыта в вашем муниципальном образовании.

*Муниципальный аутсорсинг* – это передача части функций муниципальных органов власти на договорной основе сторонним исполнителям. Согласно российскому законодательству возможности применения аутсорсинга в муниципальном управлении могут распространяться как на обслуживание деятельности местных администраций, так и на некоторые вопросы местного значения.

Комплекс задач, стоящих перед органами МСУ, включает в себя развитие экономики МО, сферы образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, охраны общественного порядка, социального обеспечения и др. (рис. 48).

Концепция устойчивого развития, главной целью которой является обеспечение потребностей настоящих и последующих поколений в условиях гармоничного взаимодействия общества с природной средой, предполагает воплощение ряда мероприятий:

– создание нормативно-правовой базы, регламентирующей основ-

ные положения концепции, условия ее применения;

– учет воздействия деятельности на территории муниципалитета на окружающую среду, в том числе при процессах градостроительной деятельности административный и общественный контроль в сфере мониторинга за окружающей средой;

– разработка политики ресурсосбережения;

– работа с населением, актуализация вопросов, связанных с экологией, повышение грамотности и ответственности населения в данной сфере;

– поддержание высокого уровня жизни населения.



Рис. 48. Задачи социально-экономического развития МО на основе применения инструментов муниципального менеджмента

Источник: сост. автором.

Органы МСУ осуществляют как мониторинг текущей ситуации в муниципальном образовании, так и разработку мероприятий по комплексному социально-экономическому развитию территории. Для решения этих задач используется технология управления комплексным развитием, позволяющая учитывать взаимосвязи между различ-

ными сферами жизни муниципального образования.

При этом необходимо четко осознавать, что применение инструментов менеджмента из частного сектора, где основной целью является получение прибыли, в сфере муниципального управления имеет ограниченный характер и должно применяться с учетом особенностей МСУ, представленных на рис. 49.

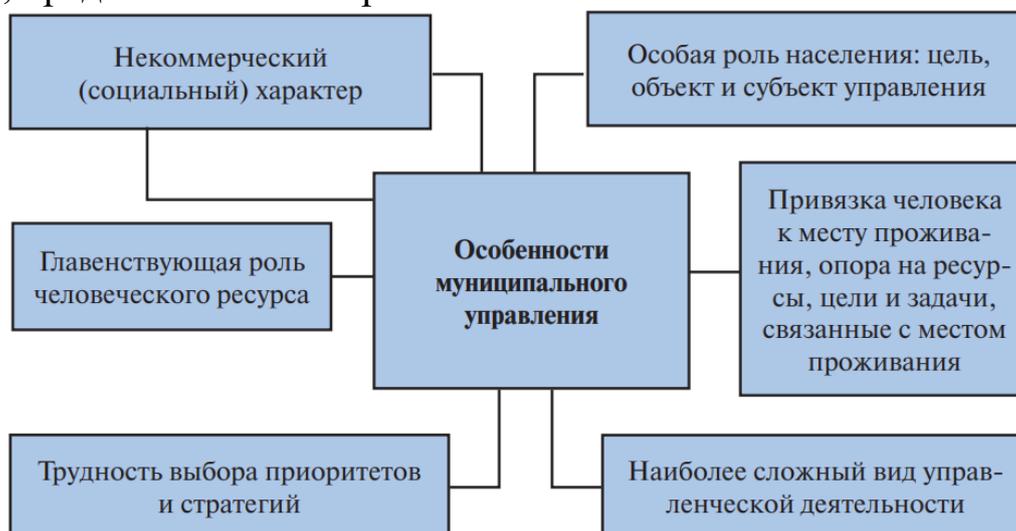


Рис. 49. Особенности муниципального управления

Источник: [43, с. 65].

Следовательно, комплексное социально-экономическое развитие муниципалитета – это координируемый процесс взаимосвязанных и взаимозависимых изменений в различных сферах жизни муниципального образования, главная цель которого состоит в достижении определенного уровня развития духовной, социальной и экономической сфер на территории МО, с наименьшим ущербом для природных и финансовых ресурсов и наиболее полным удовлетворением потребностей населения и интересов государства на территории МО.

Практически все инструменты ММ находят свое применения при разработке и реализации документов стратегического планирования МО.

#### **4.2 Разработка стратегии социально-экономического развития муниципального образования: правовая основа, цель, методы и основные этапы**

Стратегическое планирование развития муниципальных образований является необходимым элементом механизма управления устойчивым развитием государства. В настоящее время в Российской Федерации этот метод реализуется в практике публичного управления на всех административных уровнях.

До середины прошлого века основным методом долгосрочного планирования была экстраполяция. Однако динамика изменений,

внешних для деловой среды, потребовала разработки новых методов и концепций. Долгосрочное планирование приобрело целевой характер, учитывающий альтернативные изменения внешней среды. Метод получил название «стратегическое планирование» и изначально применялся крупными компаниями. В 90-х гг. XX века научное сообщество приступило к исследованию возможности применения стратегического планирования в управлении социально-экономическим развитием территорий. В настоящее время в РФ этот метод реализуется в практике публичного управления на всех административных уровнях.

Цели создания системы стратегического планирования в государстве представлены на рис. 50.

Стратегия социально-экономического развития МО позволяет:

- выявить новые точки роста и возможности развития;
- дает обоснованные направления развития и уверенность в завтрашнем дне и собственных возможностях муниципального образования;
- позволяет систематизировать разрозненные тенденции, мероприятия и планы, увязать разные программы и проекты, дает возможность концентрировать и рационально использовать различные ресурсы (природные, производственные, финансовые и т.д.).

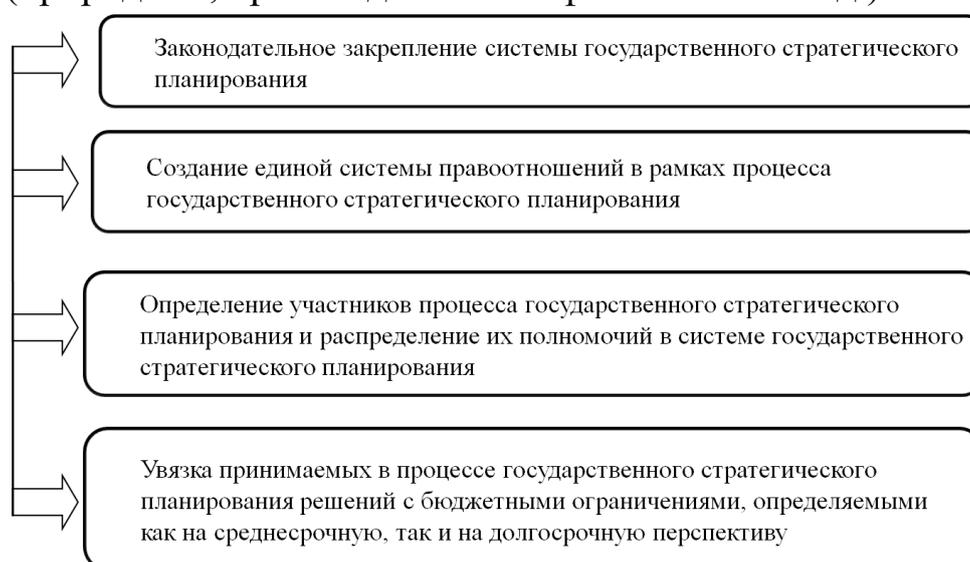


Рис. 50. Цели создания системы государственного стратегического планирования

Источник: сост. автором.

- Стратегия социально-экономического развития МО позволяет:
- выявить новые точки роста и возможности развития;
  - дает обоснованные направления развития и уверенность в завтрашнем дне и собственных возможностях муниципального образования;
  - позволяет систематизировать разрозненные тенденции, меро-

приятия и планы, увязать разные программы и проекты, дает возможность концентрировать и рационально использовать различные ресурсы (природные, производственные, финансовые и т.д.).

Кроме того, стратегия позволяет сформулировать потребности общества (населения) как основу действий, консолидирует сообщество и активизирует его сырьевой потенциал, позволяет сформулировать законодательную основу городского развития, объединяющую интересы всех.

Основное отличие будущей стратегии от принимаемых ранее планов и программ – это широкое вовлечение сообщества (населения) в процесс подготовки, разработки и осуществления стратегии. Стратегия будет являться законом для администрации, независимо от исходов тех или иных выборов.

Стратегическое управление в муниципальном менеджменте – это совокупность инструментов, подходов, принципов, составляющих технологию управления МО в условиях повышенной нестабильности и неопределенности внешней среды.

Правовые основы стратегического планирования (далее – СП) в РФ определяются ФЗ от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ-172) [8].

ФЗ-172 предусмотрена последовательная реализация ряда основных управленческих функций в рамках процесса стратегического планирования с разработкой и принятием соответствующих нормативно-правовых актов, представленных на рис. 51 и в табл. 2.



Рис. 51. Виды деятельности в рамках стратегического планирования

Источник: сост. автором на основе ФЗ-172.

**Виды деятельности в рамках стратегического планирования  
и соответствующие им документы стратегического планирования в РФ**

	<i>Целеполагание</i>	<i>Прогнозирование</i>	<i>Планирование и программирование</i>
<b>Федеральный уровень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ</li> <li>➢ стратегия социально-экономического развития РФ</li> <li>➢ стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ</li> <li>➢ отраслевые документы стратегического планирования РФ</li> <li>➢ стратегия пространственного развития РФ</li> <li>➢ стратегии социально-экономического развития макрорегионов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ прогноз научно-технологического развития РФ</li> <li>➢ стратегический прогноз РФ</li> <li>➢ прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период</li> <li>➢ бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период</li> <li>➢ прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ основные направления деятельности Правительства РФ</li> <li>➢ государственные программы РФ</li> <li>➢ государственная программа вооружения</li> <li>➢ схемы территориального планирования РФ</li> <li>➢ планы деятельности федеральных органов исполнительной власти</li> </ul>
<b>Региональный уровень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ стратегия социально-экономического развития субъекта РФ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период</li> <li>➢ бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период</li> <li>➢ прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ</li> <li>➢ государственные программы субъекта РФ</li> <li>➢ схема территориального планирования субъекта РФ</li> </ul>
<b>Муниципальный уровень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ стратегия социально-экономического развития муниципального образования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период</li> <li>➢ бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования</li> <li>➢ муниципальная программа</li> </ul>

Источник: сост. автором по данным ФЗ-172.

*Система стратегического планирования строится на принципах:* единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе [8, ст. 7]. Важное место занимает принцип синхронизации документов СП, все они должны быть релевантными в отношении разных уровней публичной власти (документы СП МО должны соответствовать документам СП региона и все вместе – документам СП страны).

Основными задачами СП являются:

- 1) координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;
- 2) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

4) создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования и др. [8, ст. 8].

Проекты документов СП выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства РФ, в том числе законодательства РФ о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

В целях информационного обеспечения СП создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления (<http://gasu.gov.ru/>).

Документы СП подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством РФ, с учетом требований законодательства о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

*Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования* являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами [8, ст. 9].

*К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне МО,* относятся:

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) муниципальная программа [8, ст. 11].

*Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования* – деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов СП,

а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности страны.

В структуре *стратегии социально-экономического развития муниципального образования* можно выделить следующие основные разделы:

1) стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации;

2) стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития;

3) основные направления реализации стратегических целей, включающие в себя четыре основных подраздела – по социальной, экологической, экономической и градостроительной сферам муниципального образования;

4) механизм реализации концепции социально-экономического развития, в том числе, во-первых, возможности и виды государственной поддержки выполнения намеченной стратегии; во-вторых, источники финансирования реализации намеченной стратегии; в-третьих, вопросы модернизации муниципального управления.

Уточнение и конкретизацию основных положений концепции развития муниципального образования можно считать специфической формой стратегического плана развития муниципального образования.

При принятии решения о разработке концепции перспективного развития муниципального образования необходимо обращать особое внимание на следующие моменты.

1. Формирование в составе администрации структурного подразделения (или временной рабочей группы), занятого разработкой концепции и непосредственно подчиненного главе администрации или (как минимум) его первому заместителю. Возложение этой работы в качестве «дополнительной» на структурные подразделения, занятые текущими задачами, как правило, ведет к неудаче.

2. Создание, наряду с административной группой, общественного координационного органа по разработке и реализации стратегии развития муниципального образования.

3. Информирование населения о целях и задачах стратегического плана, необходимости и полезности его для каждого жителя, организация сбора и обсуждения предложений, поступающих от населения. Жители должны осознавать, что разработка стратегии развития муниципального образования – их общее дело.

На рис. 52 представлена типовая схема взаимодействия участников разработки стратегии. Наряду с включением внешних экспертов в

состав Координационного совета и рабочих групп, возможно и формирование независимых от муниципальной администрации общественных институтов, принимающих на себя часть функций Координационного совета (как минимум, они могут вносить предложения по содержанию стратегии).

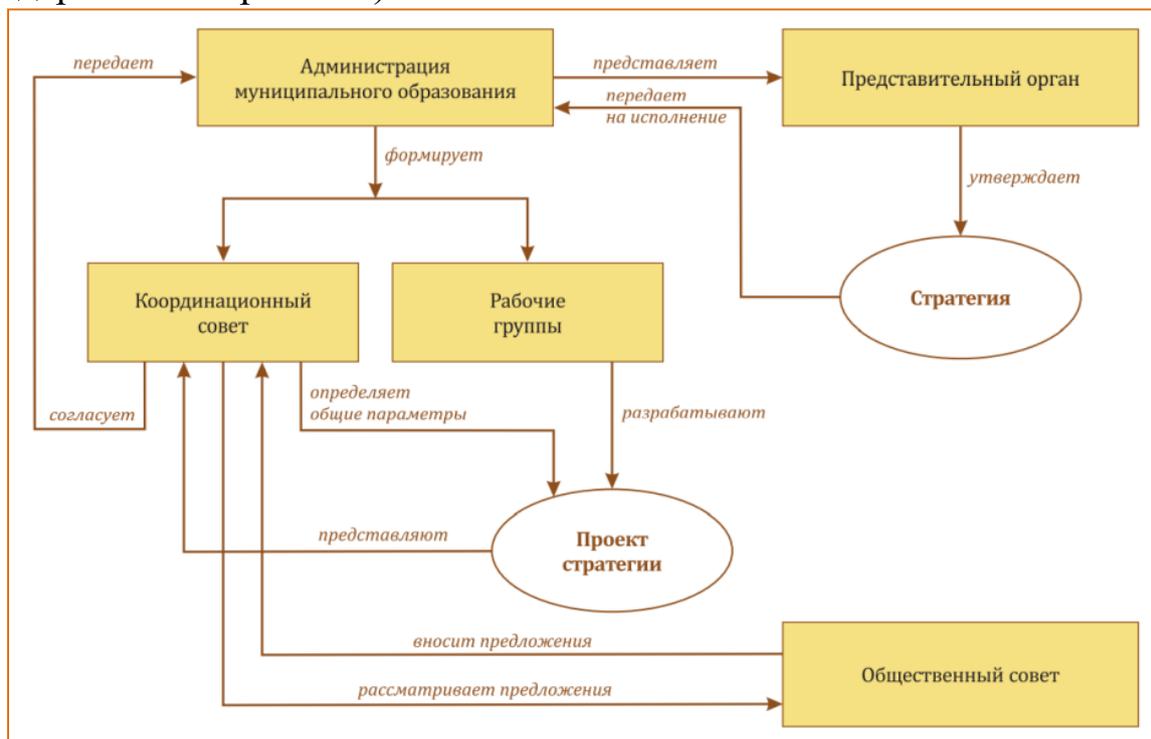


Рис. 52. Схема взаимодействия участников разработки стратегии  
 Источник: [67, с.26].

Важным элементом системы является орган под условным названием «Координационный совет», в функции которого входят координация процесса разработки стратегии, контроль за ходом процесса, а также коммуникации с внешними агентами – представителями местного сообщества. В состав этого органа целесообразно включать представителей как официальных «участников СП» – работников администрации на уровне первых заместителей и заместителей главы муниципального образования.

Как и Координационный совет, Общественный совет может продолжать деятельность и после запуска стратегии, осуществляя общественный мониторинг и контроль реализации стратегии. Разработка плана мероприятий по реализации стратегии как документа в большей степени «технического», в свою очередь, может осуществляться уже после утверждения стратегии представительным органом. На период разработки плана может быть сохранен формат работы в рабочих группах, но при этом «центр тяжести» внутри каждой рабочей группы сместится в сторону входящих в них представителей администрации [67, с. 26].

Этапы разработки стратегии развития муниципального образования представлены на рис. 53, рассмотрим их более подробно.



Рис. 53. Этапы разработки и утверждения документов стратегического планирования муниципального образования

Источник: [67].

1. Первым шагом является анализ исходного состояния. Проведение стратегического анализа является важнейшим принципом стратегического планирования, так как он служит основой для последующего выбора приоритетов развития территории. Суть стратегического анализа заключается в том, чтобы оценить конкурентоспособность города по определенным факторам по сравнению с городами-аналогами или соседями.

Самыми распространенными методами стратегического анализа, которые применяются в процессе разработки стратегий, государственных и муниципальных программ, планов, проектов являются такие аналитические методы, как STEP (PEST)-анализ и SWOT-анализ.

Данные методы пришли из западной науки, поэтому в классических учебниках по теории управления, по менеджменту имеют название в виде аббревиатур из английских букв. Термин SWOT является аббревиатурой английских слов Strengthes (Силы), Weaknesses (Слабости), Opportunities (Возможности), Threats (Угрозы). PEST (Political, Economic, Social, Technological) (STEP) анализ направлен на выявление возможных рисков или наоборот положительных изменений во внешней среде – в сфере политики и экономики, в социальной сфере, в сфере технологий, которые могут в дальнейшем оказать влияние на

реализацию плана.

*Стратегический анализ* проводится по важнейшим факторам социально-экономического развития города. К основным факторам стратегического анализа относятся:

- 1) географическое положение и природные ресурсы;
- 2) демографическая ситуация, рынок труда и уровень жизни;
- 3) система управления и общественно-политическая ситуация;
- 4) производственно-технический потенциал и структура экономики;
- 5) инфраструктура: транспорт, инженерные сети, связь и т.п.;
- 6) финансово-бюджетный потенциал;
- 7) хозяйственный (инвестиционный) климат, поддержка малого бизнеса и предпринимательства;
- 8) научно-технический потенциал и образование;
- 9) социальная сфера (здравоохранение, спорт, культура и т.д.);
- 10) состояние окружающей среды;
- 11) туристско-рекреационный потенциал;
- 12) международное и региональное сотрудничество.

Классический SWOT-анализ осуществляется в три этапа:

- 1) анализ внутренней среды социально-экономической системы, в рамках которой выявляются сильные и слабые стороны;
- 2) анализ внешней среды, позволяющий идентифицировать возможности и угрозы перспективного развития системы;
- 3) сопоставление всех выявленных факторов с целью определить способность системы реализовать имеющиеся возможности и минимизировать потенциальное негативное воздействие внешних угроз.

По итогам SWOT-анализа составляется результирующая матрица, пример части такой матрицы представлен в табл. 3.

С учетом результатов, полученных в ходе проведения анализа внешней среды, определяется миссия муниципального образования. Миссии придается статус задания для проведения анализа внутренней среды. Результатом внешнего анализа является идентификация как актуальных, так и потенциальных возможностей, и угроз.

*2. Определение проблем и постановка целей*, то есть желаемого состояния, с учетом условий и ограничений, выявленных на этапах социально-экономического и ресурсного анализов. *Цели и задачи* задают стратегические направления развития муниципального образования, в рамках которых формулируются стратегии реализации – конкретный набор программ, планов, проектов.

Достаточно распространенной сегодня является ситуация, когда в этапы стратегического планирования «встраивают» нулевой этап – 0. Проведение конкурса на разработку стратегии. Подобная модель разработки стратегии получила название «администрация МО + внешний

разработчик (консультант)». Анализ данных сайта Единой информационной системы в сфере закупок (<https://zakupki.gov.ru/>) позволил сделать ряд выводов. Стоимость разработки стратегии значительно дифференцирована от региона к региону в зависимости от финансовых возможностей (рис. 54).

Таблица 3

Результирующая таблица SWOT-анализа МО

Анализ сильных и слабых сторон МО		
Сфера	Сильные стороны	Слабые стороны
Географическое положение, природно-ресурсный потенциал, природопользование, климат, пространственная организация		
Состояние окружающей среды, экологическая безопасность МО и экология человека		
Население, демография, трудовые ресурсы		
Качество жизни: доступность жилья, учебные заведения и их доступность, заведения культуры и их доступность, создание среды, благоприятной для жизни		
Здравоохранение		
Физическая культура и спорт		
СМИ		
Социальные институты и социальная политика МО, социальная защита населения		
Молодежная политика		
Развитие экономики МО и создание благоприятной бизнес-среды: экономический потенциал, развитие бизнес-среды и бизнес-компаний		
Торговля и сфера услуг		
Транспортная инфраструктура		
Связь и коммуникации		
Правопорядок и противодействие возникновению чрезвычайных ситуаций		
Инновационное развитие, инновационные системы и технологии		
Развитие науки		
Бюджетная политика		
Отраслевые комплексы: сельское хозяйство, промышленность, туризм, рекреация, строительство и т.д.		
Инженерные сети и системы		
Благоустройство и архитектурный облик МО		
<b>Уникальные объекты и особенности</b>		

Источник: [67].

Изучение текстов стратегий, которые значительно отличаются по стоимости, не имеют таких же серьезных отличий по качеству и наполненности. Аналогично обстоят дела и с муниципальными программами. В целом считаем, что документы стратегического планирования необходимо разрабатывать самим муниципальным служащим профильных подразделений исполнительно-распорядительного органа МСУ, кто как не они должны быть лучше всего осведомлены о проблемах своего МО, стейкхолдерах, которые могут внести весомый вклад как на этапе разработки стратегии, так и процессе её реализации.

## Челябинская область

44-ФЗ Открытый конкурс в электронной форме	 	Начальная цена
<b>№ 0822300013321000011</b> Определение поставщика завершено		<b>3 000 000,00 ₽</b>
Объект закупки Выполнение научно-исследовательской работы: «Разработка стратегии социально-экономического развития Ванинского муниципального района Хабаровского края до 2030 года и Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Ванинского муниципального района Хабаровского края до 2030 года»		
Организация, осуществляющая размещение <b>ОТДЕЛ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК АДМИНИСТРАЦИИ ВАНИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ХАБАРОВСКОГО КРАЯ</b>		
Размещено	Обновлено	
20.02.2021	30.03.2021	
Окончание подачи заявок		
22.03.2021		

## Республика Карелия

44-ФЗ Электронный аукцион	 	Начальная цена
<b>№ 0106300008420000058</b> Определение поставщика завершено		<b>150 000,00 ₽</b>
Объект закупки разработка стратегии социально-экономического развития Пудожского муниципального района на период до 2025 года и плана мероприятий по ее реализации		
Заказчик <b>АДМИНИСТРАЦИЯ ПУДОЖСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА</b>		
Размещено	Обновлено	
17.04.2020	30.04.2020	
Окончание подачи заявок		
27.04.2020		

Рис. 54. Примеры закупочных процедур по разработке стратегии МО  
Источник: сост. автором по данным ЕИС в сфере закупок.

3. Реализация и мониторинг стратегического плана представляют собой наиболее сложный этап планирования. Так как в реализации плана участвуют многие предприятия и организации, то еще на этапе разработки плана необходимо предусматривать организационные структуры, которые будут направлять и отслеживать процесс его реализации. Среди этих организаций особое место занимают администрация МО и местный орган представительной власти, которые являются лидерами и головными исполнителями большинства мероприятий плана. Даже в том случае, когда стратегический план не является нормативным документом, он должен стать основой для разработки краткосрочных и среднесрочных планов и программ, принимаемых и финансируемых городскими властями. С учетом результатов мониторинга принимаются решения о распределении ресурсов и корректировке целей и задач стратегического плана.

Реализация стратегии социально-экономического развития осуществляется путем разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО. Положения стратегии социально-экономического развития МО детализируются в муниципальных программах с учетом необходимости ресурсного обеспечения, в том числе определенного в соответствии с бюджетным прогнозом РФ на долгосрочный период и бюджетным прогнозом субъекта РФ на долгосрочный период.

Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является повышение эффективности функционирования

системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Основными задачами мониторинга реализации документов стратегического планирования являются:

1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований;

2) оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития муниципального образования;

3) оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер муниципального управления;

4) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития муниципальных образований;

5) оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;

6) оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;

7) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования [8, ст. 40].

Документами, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов СП в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, являются:

1) на федеральном уровне ежегодный отчет Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти;

2) на уровне субъекта Российской Федерации ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Россий-

ской Федерации и сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации;

3) на уровне муниципального образования ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ [8, ст. 40].

На современном этапе развития широкое распространение получил мастер-план, который проходит через нулевой этап и по стоимость закупки значительно превышает разработку стратегии и тем более муниципальной программы. За рубежом это понятие употребляется в разных смыслах, однако в Россию и в русский язык термин «мастер-план» пришел с легкой руки голландского урбаниста Кейса Кристиансе. Его компания KСАР Architects & Planners в 2010 г. разработала стратегию пространственного развития Перми – первый в отечественной практике городского управления документ такого рода. Кристиансе назвал его «стратегическим мастер-планом». От стратегий пространственного развития его отличает фокус на градостроительных аспектах: видах застройки, типологии сред и т. д. Мастер-план разрабатывается параллельно со стратегией социально-экономического развития либо интегрируется с ней в единый документ [102].

Задачи, которые решает мастер-план, представлены на рис. 55.

Мастер-план – инструмент долгосрочного стратегического планирования, который определяет концепцию будущего развития территории. Он предполагает комплексный подход, поскольку включает в себя не только архитектурные решения, но и социальные, экономические, экологические аспекты. Основные отличия мастер-плана от генплана МО представлены на рис. 56.

Мастер-план и генеральный план – документы, которые находятся на разных уровнях и выполняют разные функции, при этом они взаимосвязаны.

Генплан – директивный документ, который ориентирован на вопросы землепользования, застройки и планировки территорий. Он выполняет регулирующую функцию, служит базой для разработки градостроительной документации и отвечает на вопросы, что, где и в каком объеме будет построено в течение определенного периода. Его жесткий правовой формат не дает возможность сравнивать различные сценарии развития территории и устанавливать приоритетность задач, а процедуры согласования и утверждения не позволяют генплану

быть гибким и адаптивным. Еще одна особенность документа – узко-профессиональный характер, из-за которого его сложно воспринимать обычным жителям.

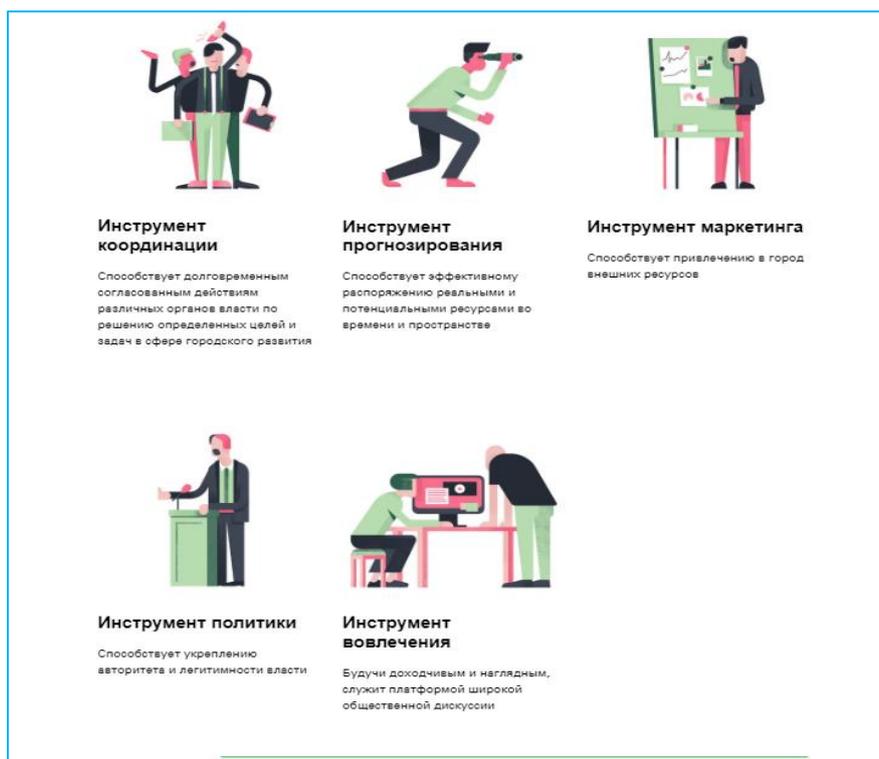


Рис. 55. Стратегический мастер-план как совокупность пяти инструментов  
 Источник: [102].

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН	МАСТЕР-ПЛАН
Градостроительный документ	Комплексная стратегия
В первую очередь проект	В первую очередь взаимодействие
Директивный характер	Декларативный характер
Адресован профессионалам	Адресован всем
Жители как потребители	Жители как соавторы
Стандартный формат	Свободный формат
Привязан к границам	Границы необязательны
Карты	Образцы, идеи, механизмы
Сплошной характер	Избирательный характер
Основан на процедуре	Основан на ценностях

Рис. 56. Основные отличия мастер-плана от генплана МО  
 Источник: [102].

Мастер-план – это инструмент стратегического планирования, который носит декларативный характер. Он позволяет выбрать желаемое направление развития и отличается от генерального плана меньшей детализацией.

Мастер-план отвечает на более общие вопросы: по каким принци-

пам будет развиваться территория, как она изменится через определенное количество лет и какие мероприятия понадобятся для внедрения этих изменений. Кроме этого, он содержит большой объем наглядной информации, которая делает документ понятным для всех стейкхолдеров, а не только для специалистов [102].

В рамках мастер-плана должны уравновеситься возможности и существующие ограничения – градостроительные, инфраструктурные, культурно-исторические и т.д. Кроме этого, мастер-план помогает найти баланс между интересами жителей, бизнеса, властей, инвесторов, то есть всех сторон, от активности которых зависит будущее территории. Стратегический документ не только определяет цели развития, но и содержит дорожную карту, в которой определены шаги по их достижению с учетом приоритетности, сроков реализации проектов и оценки эффективности с точки зрения планируемых расходов и ожидаемых результатов.

### **4.3 Муниципальный маркетинг**

Актуальность проблемы развития маркетинга территории связана, прежде всего, с активизацией процессов глобализации, которые выражаются в свободном перемещении материальных и нематериальных ресурсов (финансовых, человеческих, интеллектуальных и т.п.) с целью поиска наиболее выгодных сфер их применения. В связи с этим многие территории стали конкурировать между собой за привлечение ресурсов, в том числе инвестиций, что привело к осознанию необходимости использования философии и технологий маркетинга для формирования рыночной привлекательности территории и ее конкурентоспособности.

Глобализация фактически сформировала рынок территорий, на котором каждая территориальная единица старается предложить наиболее привлекательный продукт в виде внутренних условий для проживания, отдыха или ведения бизнеса, а потребители (население, инвесторы, туристы) выбирают ту территорию, которая соответствует их потребностям. В связи с этим любое территориальное образование (регион, муниципальное образование) нуждается в разработке маркетинговой концепции развития и продвижения на глобальный рынок территорий.

*Маркетинговые исследования* обеспечивают необходимой информацией для постановки, достижения, контроля и корректировки стратегических и оперативных целей. Для принятия обоснованных управленческих решений и снижения риска ошибки муниципальному менеджеру необходима достоверная, различной степени обобщения ин-

формация по всем аспектам деятельности:

- выявление ключевых проблем территории МО;
- расстановка приоритетов по направлениям деятельности местной администрации;
- контроль эффективности работы администрации и ее влияния на состояние объектов управления;
- обратная связь с населением МО [34, с. 11–12].

Методами сбора информации для проведения социально-экономического мониторинга, ресурсного анализа, комплексного маркетингового или социологического исследования являются *комбинированные МИ*, которые включают *кабинетные* (изучение имеющейся информации по вторичным источникам: отчеты, публикации и др.) и *полевые МИ* (установление непосредственного контакта с объектом изучения и получение первичной информации).

Особым видом полевого маркетингового исследования в муниципальном менеджменте являются конкурсы идей, рисунков (в том числе компьютерного моделирования с наложением фотографии), макетов по развитию территории. Такой конкурс позволяет ответить на вопросы: «Что необходимо на рассматриваемой территории?», «Какой спрос существует?», и одновременно является мозговым штурмом, генерирующим идеи. Участниками конкурса могут быть жители, творческие коллективы и др. Органами МСУ сообщается через все доступные маркетинговые коммуникации (СМИ, Internet, наружные и внутренние стенды) о проводимом конкурсе и его условиях (цель, критерии оценки, призовой фонд, срок и место подачи предложений и пр.).

Комплекс средств муниципального маркетинга – это совокупность управляемых параметров, манипулируя которыми можно наилучшим образом удовлетворить потребности человека и экономических субъектов в общественных благах, услугах и ресурсах территории. Комплекс муниципального маркетинга включает в себя 4 инструмента, представленных на рис. 57.



Рис. 57. Особенности муниципального управления

Источник: [43, с. 65].

### 1) Территориальный продукт

Представляется, что территориальный продукт можно рассматри-

вать как сложную структуру, состоящую из 3 элементов.

Во-первых, это конкретные характеристики территории (природные ресурсы территории, климат, месторасположение, развитие транспортного сообщения, виды деятельности на территории, уровень экологической безопасности, статусная нация и другие характеристики). В этом случае человек воспринимает территорию как объект своего месторасположения в пространстве, то есть превалирует «географическая» оценка территории, со всеми вытекающими из этого последствиями.

Во-вторых, территория воспринимается человеком как конкретное место, где, проживая и/или осуществляя деятельность, он будет получать доходы и их тратить. Поэтому для человека значимыми являются наличие работы, уровень заработной платы, величина прожиточного минимума, возраст выхода на пенсию и размер пенсии, совокупность товаров и услуг, которые производятся или оказываются на территории данного муниципального образования и могут представлять интерес для личного потребления и развития делового сотрудничества и другие характеристики. В этом случае человек воспринимает территорию как объект своих экономических и социальных интересов в момент времени «сейчас» и/или в момент времени «завтра».

В-третьих, это система организации и качество менеджмента данной территории, который осуществляют органы представительной и исполнительной местной власти в лице своих руководителей и сотрудников. Человек воспринимает этот элемент территориального продукта как общественно организованную силу, которая будет влиять на его жизнь и деловую активность на данной территории. Например, на территории разработана и действует программа обеспечения жильем молодых специалистов, работающих в сельской местности, или действует программа поддержки инвесторов.

2) *«Цена» муниципального образования* позволяет ответить на вопрос: «Какие затраты будет иметь человек, проживая и/или осуществляя деятельность на территории?». Приобретая территориальный продукт, человек также несет три группы затрат, представленных на рис. 58.

3) *Место расположения муниципального образования* позволяет оценить размещение, распределение, локализацию территориального продукта.

Территориальный продукт представлен в двух аспектах:

– это объективно существующая, статическая, не подлежащая изменению локализация, то есть территория как точка на карте, один из многих других территориальных продуктов, объективно имеющий определенное (удобное, выгодное, труднодоступное, удаленное) по-

ложение по сравнению с другими территориальными продуктами;

– это динамическая характеристика, в этом случае территориальный продукт рассматривается как элемент системы движения сырьевых, человеческих, материальных, финансовых, информационных потоков.

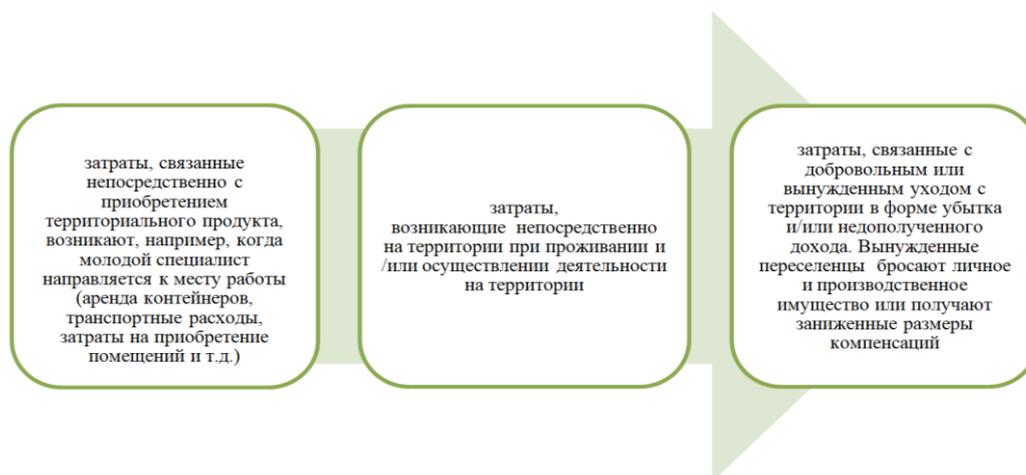


Рис. 58. Затраты при приобретении территориального продукта

Источник: сост. автором.

4) *Продвижение муниципального образования* – это совокупность мероприятий по доведению информации о достоинствах продукта до потенциальных потребителей и стимулированию у них желания его купить. Этапы продвижения муниципального образования представлены на рис. 59.

Позиционирование – это разработка и создание имиджа территории таким образом, чтобы он занял в сознании покупателя достойное место, отличающееся от положения территорий-конкурентов. Позиционирование в территориальном маркетинге – это деятельность, предпринимаемая с целью помочь потребителю различать, узнавать, возможно, предпочитать ту или иную территорию на фоне других территорий. Позиционирование – это комплекс усилий по формированию и поддержанию определенных ассоциативных сетей, которые в дальнейшем будут помогать потребителям быстро узнавать и осуществлять выбор территории из всех других территорий.

Осуществление процесса позиционирования территории возможно на основе выявления, формирования и продвижения брендов территории, которые позволяют повысить узнаваемость территории.

Бренд – это символическое представление в сознании клиентов информации, связанной с территорией, а также совокупность позитивных ожиданий, формируемых в сознании потребителя.

В последнее время для обозначения бренда территории вошел в обиход термин «геобренд», подразумевающий отношение данного бренда к какой-либо географической местности.



Рис. 59. Продвижение муниципального образования

Источник: [34].

Сильный геобренд дает следующие преимущества для той или иной территории:

- приток инвестиций;
- развитие туризма;
- рост экспорта местных товаров и услуг;
- повышение внутренних и международных рейтингов;
- укрепление внутренней социально-политической стабильности;
- рост гражданской активности местного населения.

Геобренд – это сложный комплекс уникальных свойств конкретной территории, сформированных стихийно или же целенаправленно, которые выделяют ее среди других подобных территорий, привлекают на нее дополнительные ресурсы и определяют конкурентные позиции данной территории [56, с. 58].

Одна из отличительных черт геобренда заключается в обеспечении успешного сосуществования достаточно разнородного состава целевых аудиторий, в числе которых:

- бизнесмены (включая местных и иностранных инвесторов);
- органы власти;
- местные жители;
- туристы;
- работники и студенты, приехавшие из других мест;
- потенциальные мигранты;
- СМИ (местные, иностранные);
- лидеры мнений;
- международное сообщество.

Заметим, что геобренд может быть сфокусирован на какой-то одной целевой аудитории (например, на иностранных инвесторах). Важной задачей при создании концепции геобренда является согласование интересов всех перечисленных выше разнородных целевых аудиторий [56, с. 59].

Успешный бренд территории всегда существует в двух измерениях: в головах людей и в наборе формальных атрибутов – логотипе, графических формах, названии. Если такие атрибуты есть, но не вызывают нужных ассоциаций с местом, не отражают его смыслы и не становятся частью восприятия муниципального образования, то говорить о территориальном бренде рано.

Территориальный брендинг всегда направлен не только на мировое сообщество в целом, но и на местных жителей. И если для плохо знакомых с местом людей можно создать легенду, оторванную от реальности, и исказить восприятие, то местные жители быстро почувствуют фальшь. И такая разработка в бренд опять же не превратится.

В качестве примера эксперты часто приводят город Иркутск. Для местных жителей Иркутск – это город у Байкала с вызывающей гордость природой, суровым климатом и невероятными людьми. Однако разрабатывавшая несколько лет назад бренд Иркутска московская студия увидела иное: энергию и движение. Разработка INSTID стала лауреатом премии City Nation Place Awards 2018 в номинации «Лучшее дизайнерское решение», награду представителям компании вручили в Лондоне (рис. 60) [111].

Разработка получила высокие оценки профессионального сообщества, но за несколько лет совсем пропала из использования где-либо, так и не найдя отклика в сердцах местных жителей.

Эксперты и исследователи предостерегают органы публичной власти при принятии решения о разработке бренда территории от ряда ошибок, представленных на рис. 61.

Хотя продвижение является заключительным элементом комплекса маркетинга, но начинать деятельность по реализации территори-

ального маркетинга иногда следует с расширения информированности всех потенциально заинтересованных лиц об имеющихся ресурсах, возможностях, складывающихся перспективах развития территории.

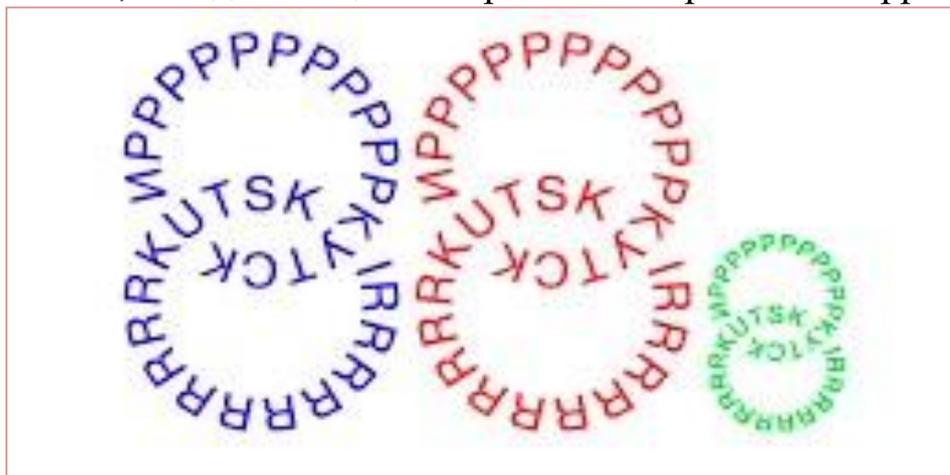


Рис. 60. Бренд Иркутска

Источник: [111].

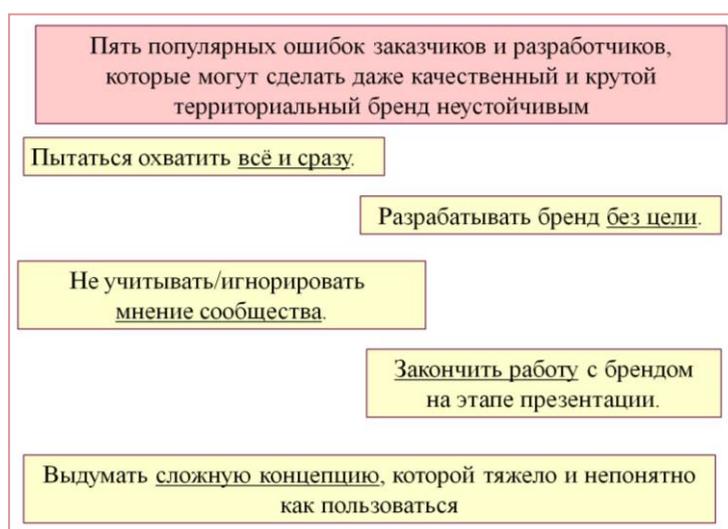


Рис. 61. Ошибки при разработке территориального бренда

Источник: [111].

#### 4.5 Бенчмаркинг и всеобщее управление качеством в муниципальном управлении

Термин «бенчмаркинг» появился в 1972 г. в Институте стратегического планирования в Кембридже (США). Этот термин состоит из двух английских слов «bench» (переводится как «уровень», «высота») и mark («отметка»), и в те времена трактовался как «эталонное сравнение» [39, с. 92]. Однако данное словосочетание не совсем верно отражает первоначальную суть термина. Дело в том, что бенчмаркинг направлен на практическое применение готовых решений, а не на простое сопоставление сходных процессов в анализируемых организациях.

В отечественной практике прошлых лет бенчмаркинг более изве-

стен как использование передового опыта лучших предприятий в рамках соцсоревнования. Однако имеются важные отличия бенчмаркинга, используемого в рыночных условиях, от внедрения передового опыта в рамках соцсоревнования, используемого в условиях централизованной экономики.

Первое отличие: социалистическое соревнование, как правило, навязывало лучшие образцы сверху, а бенчмаркинг проводится на инициативной основе.

Второе: бенчмаркинг использует передовой опыт не только аналогичных предприятий, но и предприятий из других отраслей и сфер.

Третье: бенчмаркинг не ищет самых лучших образцов для подражания, ему достаточно использовать опыт деятельности, который по тем или иным параметрам оказался лучше, и на этой основе проводить улучшение собственной деятельности.

Четвертое: бенчмаркинг осуществляется, как правило, непрерывно. Каждый раз после внедрения тех или иных новшеств проводится новый поиск лучших образцов для передачи передового опыта [39, с. 93].

Рассмотрим возможности применения бенчмаркинга в сфере государственного и муниципального управления. Целевые установки использования данного инструмента муниципального менеджмента универсальны и сводятся к повышению качества предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг, удовлетворенности жителями уровнем жизни.

Бенчмаркинг в сфере публичного управления включает в себя множество аспектов. В первую очередь, органы власти выявляют проблемные аспекты в той или иной сфере общественной жизни и начинают поиск путей решения проблем. Например, в МО наблюдается стабильно низкий уровень развития сектора малого и среднего предпринимательства, органы МСУ начинают исследовать опыт схожих по характеристикам (численность населения, экономика, бюджет, инфраструктура и т. п.) муниципалитетов, где сектор малого и среднего бизнеса демонстрирует устойчивый рост. Основная задача – выявить, какие меры предпринимает власть для поддержки бизнеса. По результатам аналитической деятельности выясняется, что в МО сформирована инфраструктура поддержки МСП, которая включает фонд, бизнес-инкубаторы; разработана программа поддержки бизнеса, в рамках которой предусмотрено субсидирование отдельных категорий населения в случае открытия предприятия/организации и/или поддержка через субсидирование определенных отраслей и т.п. Далее органы МСУ анализируют другие МО, которые по показателям развития МСП занимают лидирующие позиции. В конечном итоге выявляется ряд мер в сфере государственной и муниципальной поддержки

МСП, которые показывают положительные результаты и могут стать стандартами в работе с данным сектором экономики для всех органов публичной власти.

*Муниципальный бенчмаркинг* – изучение и сравнение показателей деятельности органов местного самоуправления различных муниципальных образований для выявления стандартов, образцов, а также применение успешного опыта в вашем муниципальном образовании. Этапы использования бенчмаркинга представлены на рис. 62.

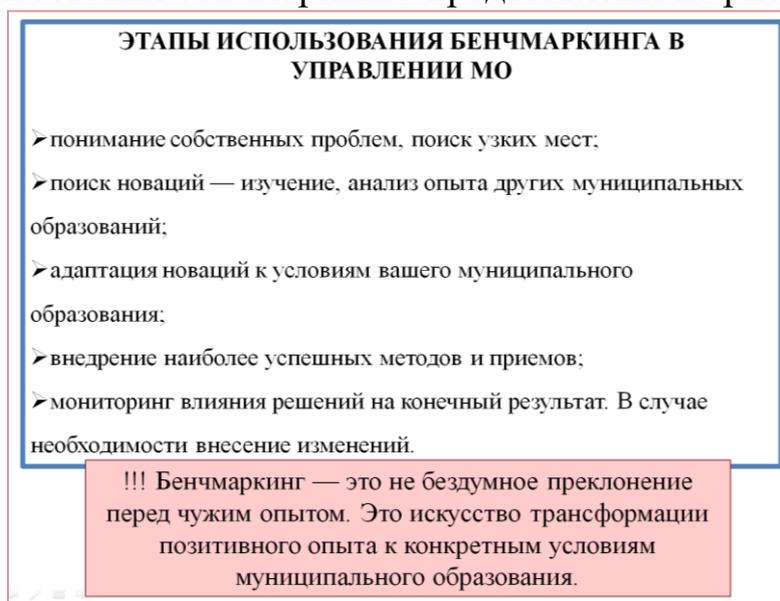


Рис. 62. Этапы использования бенчмаркинга

Источник: сост. автором.

В странах Западной Европы давно и активно используют бенчмаркинг как инструмент муниципального управления. В Германии, например, бенчмаркинг с середины 1990-х гг. активнейшим образом используется именно на муниципальном уровне. Первый проект по муниципальному бенчмаркингу был инициирован в 1992 г. Фондом Бертельсмманна, объединившим в рамках данного проекта свыше 150 муниципалитетов, которые стали сравнивать эффективность своей деятельности по основным направлениям экономической и социальной политики. В Канаде широкое распространение получила система бенчмаркинга муниципальных услуг провинции Онтарио (Ontario Municipal CO's Benchmarking Initiative). В данной системе анализируется информация о таких параметрах услуг, как эффективность, экономичность, общественное восприятие в разрезе отдельных процессов их оказания. В США к числу наиболее значимых инициатив бенчмаркинга относятся проекты штатов Северная Каролина (совместный проект 35 муниципальных образований штата), Орегон (Oregon Options), Миннесота (Minnesotamilestons), Флорида (Floridabenchmarks). Общим для этих проектов являлся акцент на

бенчмаркинг финансовых показателей (экономичность, удельная себестоимость). Политехнический университет Вирджинии в течение 2000-х гг. провел ряд весьма интересных исследований на уровне муниципалитетов относительно услуг, связанных с зонированием территории и выдачей разрешений на строительство. В систему показателей бенчмаркинга вошли как показатели удельной себестоимости, так и показатели, полученные в результате опроса, которые характеризовали удовлетворенность потребителей процессом оказания услуг (понятность процедуры, доступность персонала, понятность информации, время оказания услуги) [37, с. 8].

Для органов публичного управления наибольший интерес представляет пример деятельности аудиторской комиссии в Великобритании. Она осуществляет постоянный мониторинг качества менеджмента местных органов власти, а также организаций общественного сектора, которые действуют на местном уровне. При этом мониторинг опирается на систему показателей, которые включают в себя многие детальные показатели деятельности учреждений здравоохранения, полиции, местных органов власти и пр. Данный мониторинг направлен на выявление расхождения в эффективности использования бюджетных средств, потраченных на те или иные нужды. На основе данного мониторинга аудиторская комиссия выявляет передовой опыт лучшего с точки зрения показателей социально-экономической эффективности использования бюджетных средств финансирования государственного учреждения (им может оказаться лучшая школа, лучший госпиталь, лучшая пожарная команда и пр.). Затем лучший опыт изучается, выявляются те практические шаги, которые позволили получить лучшие результаты, затем этот опыт описывается и тиражируется при непосредственном участии сотрудников аудиторской комиссии. Таким образом, контроль, который осуществляет аудиторская комиссия, своей конечной целью имеет повышение эффективности работы многих государственных учреждений и в конечном счете повышение эффективности каждого бюджетного фунта стерлингов [39, с. 97].

Одним из возможных подходов к использованию бенчмаркинга является участие в различных рейтингах (по типу учебных заведений) и оценках качества систем управления. В настоящее время на территории России принято и действует большое количество региональных нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения тех или иных конкурсов среди муниципальных образований, конечным итогом которых является предоставление победителю грантов из средств регионального бюджета (рис. 63).

Под грантами в данном случае понимаются денежные средства,

получаемые органами местного самоуправления муниципальных образований в форме субсидий из регионального бюджета местным бюджетам на безвозмездной и безвозвратной основе (в том числе, на условиях софинансирования) за разработку и (или) реализацию органами местного самоуправления проектов в различных сферах муниципального управления и муниципального хозяйства.

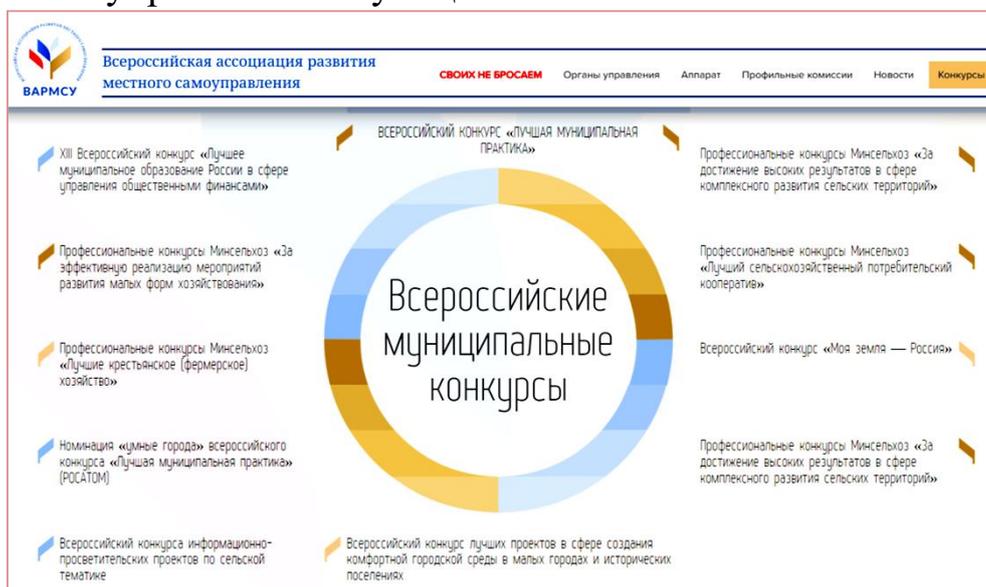


Рис. 63. Всероссийские муниципальные конкурсы

Источник: [93].

Оценка качества работы государственной организации, выполненная независимыми комиссиями или общественными организациями и получившая общественное признание, содействует повышению качества управления в государственных и муниципальных органах управления. Любые общественные оценки, рейтинги и общественные конкурсы делают процесс государственного и муниципального управления более прозрачным и эффективным. В связи с этим на первых этапах использования бенчмаркинга в отечественной практике государственного и муниципального управления целесообразно организовать разнообразные конкурсы и рейтинги органов местного самоуправления, а также оценки качества использования бюджетных средств.

*Бенчмаркинг может рассматриваться как своеобразная технология обучения.* Бенчмаркинг сам по себе должен быть ориентирован прежде всего на обучение. Эффект обучения в бенчмаркинге может возникнуть лишь при соответствующих организационных и культурных предпосылках. Это прежде всего необходимый уровень децентрализации управления, делегирование полномочий, отсутствие вертикальной иерархии и наличие средств горизонтальной координации. В то же время сам по себе бенчмаркинг играет подчиненную роль в рамках общей стратегии обучения организаций. Необходимым элементом этой стратегии является обучение тому, как следует обучать-

ся. Дело в том, что многие организации все еще не адаптированы к новым условиям, требующим непрерывного и постоянного процесса обучения, и их способность к обучению находится ниже необходимого уровня. В связи с этим в программах обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих целесообразно предусматривать специальные тренинги, нацеленные на использование новых методов менеджмента в государственном и муниципальном управлении, а также тренинги, развивающие у государственных и муниципальных служащих способности к обучению и самообучению.

*Бенчмаркинг можно рассматривать как инструмент всеобщего управления качеством.* Бенчмаркингу помогает ориентация на стандарты управления качеством. Виды стандартов, которые действуют в России, представлены на рис. 64.

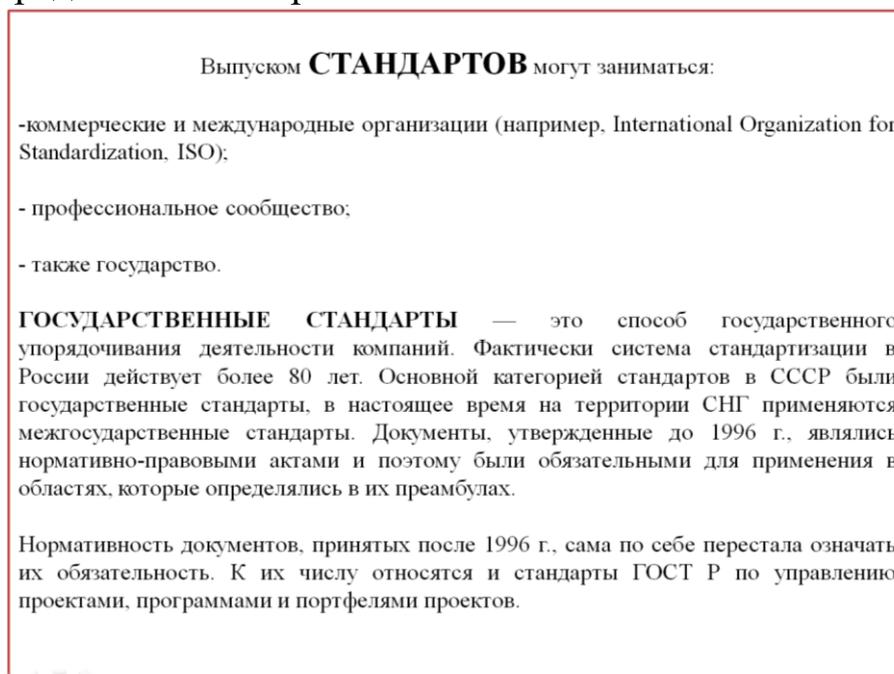


Рис. 64. Стандарты управления качеством

*Источник:* сост. автором по данным открытых источников.

Стандарты ИСО серии 9000 дают всемирно признанный ориентир для управления качеством. Это дает возможность при применении бенчмаркинга делать выводы относительно того, как и в каком направлении развивать управление, и одновременно дает точку отсчета для оценки системы управления. Выполнение стандартов ИСО 9000 не только в коммерческих, но и в государственных организациях, в том числе в органах регионального и муниципального управления, – важный шаг к повышению эффективности их работы.

Одной из технологий современного управления, которая применяется в муниципальном управлении, является *менеджмент качества*. В настоящее время происходит процесс объединения менеджмента

качества с принципами общего менеджмента в деятельности некоммерческих учреждений и организаций, к которым относятся и муниципальные. Складывается управление нового четвертого поколения, которое направлено на качество продукции (услуг) и качество управления. Уровень компетентности муниципальных служащих в современном управлении, их способность активно, последовательно и ответственно реализовать менеджмент качества на практике, определяет степень достижения цели социально-экономического развития муниципального образования: повышение уровня и качества жизни каждого жителя, социально-экономического развития муниципального образования и региона в целом.

К концу восьмидесятых годов процессы выпуска и контроля качественной продукции обретают свойство системы, а менеджмент качества начинает широко использовать управленческие инструменты общего менеджмента, появляются концепции TQM (Total Quality Management – всеобщее управление качеством), MBO (Management by Objectives – управление по целям) и MBQ (Management by Quality – менеджмент на основе качества) [35, с. 33].

Но показатели качества распространяются не только на товар или услугу. Международный стандарт дает более широкое понятие – объект качества. Объектом качества может быть: деятельность или процесс; продукт (результат деятельности или процесса); организация, система или отдельное лицо; любая комбинация из них. Произведенный продукт, в свою очередь может быть представлен, как в материальном, так и нематериальном виде, а также как комбинация из них.

Качество – это совокупность характеристик объекта, показывающих его способность удовлетворить определенные потребности. В настоящее время наиболее распространенной и эффективной моделью качества является «Всеобщее управление качеством» (Total Quality Management – TQM) (рис. 65).

TQM является комплексной системой, ориентированной на постоянное улучшение качества всей организации, минимизацию затрат. Основной идеологией этой системы является принцип «постоянное улучшение качества», то есть улучшению качества нет предела. По сравнению с традиционной системой контроля качества, в TQM акцент переносится с контроля результата на контроль процесса [33, с. 205]. Для усиления контроля качества не обязательно увеличивать число проверок или расширять штат проверяющих. Система управления качеством приводит к тому, что каждый может проверить и оценить работу любого. Качество должно быть заложено в продукт, причем с первых этапов его концептуальной разработки. Профессор Джозеф М. Джуран доказал, что лишь 15–20% проблем с качеством про-

дукции возникают по вине непосредственных исполнителей, а 80–85% – по вине управленческих систем, ответственность за функционирование которых несет высшее руководство. Решение этих проблем требует целенаправленной корректировки, а не «пожарных мер». Качество продукции формируется в процессе всей деятельности организации и может быть обеспечено лишь в том случае, если весь персонал принимает участие с необходимой мерой ответственности. TQM как технология является принципиально новым подходом к управлению любой организацией. Возможности TQM значительно шире, чем просто обеспечение качества товара или услуги. Данная технология управления основана на участии всего персонала организации в этом процессе и направлена на достижение долгосрочного успеха организации через удовлетворение потребностей и выгоды, как членов этой организации, так и всего общества.



Рис. 65. Принципы TQM

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Эта система качества TQM, основана на следующих основных принципах, сформулированных Эдвардом У. Демингом (W. Edwards Deming), одним из основателей «японского экономического чуда», которые для муниципального управления выглядят следующим образом:

1. Соблюдать постоянство цели. Сделать процессы улучшения качества товаров или услуг постоянной целью. При этом следует обеспечить: рациональное размещение ресурсов, удовлетворение долгосроч-

ных потребностей населения, конкурентоспособность, наращивание бизнеса, занятости и создание новых рабочих мест на территории МО.

2. Принять новую философию – отказ от низкого качества во всем. Необходимо изменить стиль управления для повышения эффективности муниципальной экономики; постоянно улучшать качество всех систем, процессов деятельности органов МСУ.

3. Отказ от повсеместного контроля. Качество не может зависеть от инспекции. Необходимо устранить массовые инспекции как способ достижения качества. Достижение этой цели возможно только при условии, если вопросы качества стоят на первом месте на всех уровнях управления.

4. Отказ от партнерства, основанного только на цене продукции. Необходимо прекратить практику закупочных процедур только на основе низких цен. При заключении договоров необходимо соизмерять качество с ценой (цена не имеет значения, если не сопоставляется с качеством).

5. Совершенствовать систему управления постоянно. Постоянное и непрерывное улучшение системы, предусматривает оперативное решение возникающих проблем, постоянное улучшение качества товаров и услуг, и повышения производительности. Результатом улучшения системы является постоянное снижение затрат на ресурсы, планы и проекты, обучение и переподготовку персонала.

6. Практиковать наставничество и обучение. Необходимо обучать персонал передовым приемам и методам труда на рабочем месте. При этом необходимо использовать активные методы обучения. Руководитель должен стать главным наставником и учителем для подчиненных.

7. Внедрять современные методы руководства. Функции управления должны смещаться от контроля количественных показателей к качественным. Здесь имеется в виду также руководство с целью оказания помощи персоналу в решении поставленных задач, то есть подразумевается способность управленцев устанавливать двусторонние связи между руководителем и подчиненными для повышения эффективности и производительности их труда.

8. Устранить страх. Необходимо способствовать тому, чтобы сотрудники высказывались открыто. Персонал организации не должен бояться перемен, он должен стремиться к ним.

9. Устранить барьеры между подразделениями и сотрудниками организации. Профессиональные и квалификационные барьеры не должны служить основанием для разделения коллектива на отдельные группы. Кадры организации должны действовать как единая команда. Только в этом случае процесс непрерывного обеспечения качества сможет реализовываться.

10. Отказ от лозунгов, транспарантов и наставлений для сотрудников. Пустые лозунги эффективны только в коротком промежутке времени. Низкое качество труда существует не потому, что персонал не в состоянии хорошо работать, а потому, что существующая в организации система давно не обеспечивает его качественными условиями профессиональной деятельности.

11. Отказ от количественных оценок работы. Следует исключить цифровые параметры для управления работой. Необходимо, чтобы старая система учета вклада в общие результаты была заменена системой, обеспечивающей рост качества и продуктивности в коллективе, работающем как единая команда.

12. Поддерживать чувство профессиональной гордости в сотрудниках. Необходимо дать возможность персоналу гордиться принадлежностью к конкретной организации. Трудно иметь чувство гордости за свою работу, если выпускаемая продукция или услуги не пользуются хорошей репутацией и спросом.

13. Внедрить непрерывную систему образования и самосовершенствования персонала. Необходимо поощрять повышение квалификации и самосовершенствование. Самостоятельный процесс восхождение к вершине профессионального мастерства, и соответственно карьера работника должна определяться его компетентностью, уровнем знаний и умений.

14. Четкая приверженность руководства организации идее качества. Необходимо вовлекать каждого специалиста в работу по преобразованию организации. Твердая убежденность руководства в процессе достижения качества является одним из главных условий успеха. Руководство должно действовать, а не ограничиваться только декларацией процессов повышения качества и производительности [33, с. 207–208].

В 1991 г. в Великобритании была опубликована Хартия Гражданина, которая включает в себя множество показателей и индикаторов качества выполнения местными органами власти своих функций по обслуживанию клиентов, то есть граждан. Когда хартия используется в контексте новой модели регионального и муниципального управления, то она дает основу для построения соответствующих стандартов обслуживания и для оценки деятельности местных органов власти. Эти показатели легли в основу конкурсов среди местных органов власти и учреждений социальной сферы, в процессе которых независимыми комиссиями присуждаются награды в области качества местного управления. Практика деятельности органов местного самоуправления европейских государств показывает, что принятие такой Хартии дает критерий для оценки деятельности всех учреждений на

местном уровне. Хартия становится уже не просто декларацией прав и обязанностей гражданина и государства, но и перечнем необходимых свойств и качеств услуг, предоставляемых каждому гражданину. Именно такую направленность имеет Хартия Британского гражданина, построенная не столько на описаниях отношений «гражданин – государство», сколько на раскрытии отношений «поставщик – клиент» [35, с. 237].

В зарубежном опыте используется один из инструментов менеджмента качества, повышающий эффективность использования бюджетных средств. Это концепция Value for money («ценность за деньги»), реализуемая в деятельности муниципальных организаций в Великобритании и других стран. Данная концепция стала ключевой во всех государственных и муниципальных организациях Великобритании в деле повышения продуктивности их работы. Содержание Value for money заключается в том, что при использовании бюджетных средств происходит сравнение количества израсходованных средств и полученного в результате полезного эффекта. Получается, что Value for money – это своего рода концепция повышения эффективности расходования бюджетных средств [35, с. 239]. Она применяется не только в бюджетных, но и в коммерческих организациях, реализуясь в таких процессах, как реинжиниринг бизнес процессов и бенчмаркинг. Внедрение систем управления качеством в организациях государственного и муниципального управления чрезвычайно широко распространено в европейской практике. В 1998 г. Евросоюз принял решение о начале реализации инициативы по повышению качества госуправления на основе лучшей практики (benchmarking). В течение последних 5-и лет государственные организации постепенно переходили на этот способ оценки своих услуг. Сформирована и эффективно действует европейская сеть оценки на основе лучшей практики, обеспечивающая бесплатный обмен лучшим опытом управления в рамках всех государств-членов Евросоюза.

#### **4.5 Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов в РФ**

Вопросы эффективности деятельности органов местного самоуправления являются предметом активного обсуждения как в научных кругах, так и среди практиков муниципального управления. Связано это, в первую очередь, со сложностью использования общепринятого в литературе по теории управления и по экономике понятия «эффективность» применительно к управлению муниципальным об-

разованием. Когда речь идет об эффективности какого-либо экономического явления, то оценивается результат конкретной деятельности на каждую единицу затрат: финансовых, трудовых, материальных и пр. [85, с. 28].

Изучение мнений теоретиков муниципального управления по вопросу природы органов местного самоуправления, а также исследование основных полномочий органов МСУ, закрепленных законодательно, позволило выделить следующие основные функции органов местной власти:

- предоставление муниципальных услуг населению;
  - управление комплексным социально-экономическим развитием территории;
  - управление муниципальным хозяйством [49, с. 8].
- Таким образом, при оценке эффективной деятельности органов местного самоуправления необходим учет следующих видов эффективности, представленных на рис. 66.



Рис. 66. Область оценки эффективности деятельности органов МСУ  
Источник: [49, с. 8].

Классификация систем оценки:

1) унифицированная система оценки: в рамках данного подхода показатели не дифференцируются по различным видам МО, действует единая для всех муниципалитетов система и показатели оценки эффективности; данная система нашла свое применение в таких государствах, как Россия, ФРГ, Великобритания;

2) дифференцированная система оценки: при оценке эффективности деятельности муниципальной власти в обязательном порядке учитываются такие критерии, как вид МО, специфика полномочий, стратегических целей развития; данная система нашла свое применение в США, Канаде, Китае, Новой Зеландии [49, с. 9].

Отметим, что еще используется такой способ оценки эффективно-

сти деятельности органов МСУ, при котором муниципальная власть самостоятельно определяет показатели с учетом особенностей социально-экономического развития своей территории, при этом государство лишь определяет методические основы системы оценки эффективности.

При оценке государственного и муниципального управления сложными социально-экономическими системами, возникает необходимость объективно характеризовать эффективность и результативность одновременного решения множества задач, которые могут иметь характер глобальных и локальных, стратегических и тактических, отраслевых, общегосударственных, региональных и муниципальных, сопоставив эффект, то есть. результат, полученный в системе, с затратами, направленными на его достижение. Центральное место при оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления занимает не столько величина экономического эффекта, сколько социально-политические результаты власти, удовлетворенность граждан качеством их жизни. С понятием «эффективность» управления тесно связано понятие «результативность». «Результативность» деятельности органов государственной власти и местного самоуправления понимается как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) деятельности [85, с. 28].

В октябре 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен статьей 18.1 об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления [5, ст. 18.1]. Во исполнение статьи 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 28 апреля 2008 г. принят Указ Президента Российской Федерации № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» [13], которым утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ (рис. 67).

В 2012 г. было принято Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов МСУ городских, муниципальных округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (вместе с «Методикой мониторинга эффективности деятельности органов МСУ городских, муниципальных округов и муниципальных районов») [16].



Рис. 67. Показатели оценки эффективности деятельности органов МСУ согласно Указу Президента РФ от 28.04.2008 № 607

Источник: сост. автором на основе Указа Президента от 28.04.2008 г. № 607.

Применяемая сегодня унифицированная методика оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления заключается в том, что главы муниципальных районов, городских и муниципальных округов готовят ежегодный доклад о достигнутых значениях 40 показателей за отчетный год и их планируемых значениях на 3-лет-

ний период и представляют его в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Указом Президента предусматривается обязательная публикация докладов в сети Интернет [13, п. 4], целью которой является открытость и прозрачность власти для граждан. Каждый житель получает возможность оценить работу муниципальной власти и сравнить ее с результатами работы органов местного самоуправления других территорий.

Для оценки эффективности применяются абсолютные (например, среднегодовая численность постоянного населения) и относительные (число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения) показатели; показатели комплексной оценки, которые включают в себя как объективные данные о развитии муниципалитета, так и субъективную оценку деятельности органов местного самоуправления со стороны граждан (рис. 68).



Рис. 68. Группы показателей оценки эффективности деятельности органов МСУ  
 Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Следует отметить, что до 2012 г. методика оценки эффективности деятельности органов МСУ включала около 132 показателей и была весьма сложной. В 2012 г. были внесены изменения, которые представлены на рис. 69.

Показатели сгруппированы по 9 направлениям: 1) экономическое развитие; 2) дошкольное образование; 3) общее и дополнительное образование; 4) культура; 5) физическая культура и спорт; 6) жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; 7) жилищно-коммунальное хозяйство; 8) организация муниципального управления; 9) энергосбережение и повышение энергетической эффективности [85, с. 29].

Главы местных администраций городских (муниципальных) округов и муниципальных районов ежегодно, до 1 мая, обязаны представлять в высший исполнительный орган региона, в границах которого

расположено МО, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период и размещать указанные доклады на официальном сайте МО в сети Интернет, а в случае его отсутствия – на официальном сайте субъекта РФ, в границах которого расположено МО [13, п. 3].



Рис. 69. Система оценки эффективности деятельности органов МСУ с 2012 г.  
 Источник: сост. автором по данным открытых источников.

Сводный доклад субъекта Российской Федерации о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, подлежит размещению на официальном сайте региона в сети Интернет до 1 октября года, следующего за отчетным.

Информация, содержащаяся в докладе, используется в двух направлениях. Во-первых, осуществляется мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, во-вторых – оценка, или ранжирование деятельности органов местного самоуправления. По замыслу, мониторинг позволит выявить «слабые места» в развитии муниципальных образований и скорректировать как региональную социально-экономическую политику (в том числе принципы построения межбюджетных отношений), так и социально-экономическую, в первую очередь бюджетную, политику органов местного самоуправления.

Оценка является преимущественно инструментом воздействия на руководство МО. Итоги ранжирования являются мощным политическим инструментом уже сами по себе, однако могут сочетаться и с таким инструментом, как предоставление грантов. Региональным орга-

нам рекомендуется выделять из бюджетов субъектов РФ гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Отметим, что идея грантов, как она заложена в статье 18.1 ФЗ № 131, имеет в виду не только «призовую» функцию. Предусматривается, что на грантах замыкается не только ранжирование (гранты как поощрение, гранты лучшим), но и мониторинг (гранты как помощь отстающим, гранты в целях содействия достижению высоких значений). Гранты предоставляются из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов МСУ и руководителей организаций (унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению МО) проводится по критериям, представленным на рис. 70.

Оценка населением осуществляется посредством опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта РФ и официальных сайтах МО, расположенных в границах региона, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – опросы с применением IT-технологий). Правила оценки [16] представлены на рис. 71.

Допускается проведение дополнительно социологических опросов населения, порядок организации и проведения которых определяется нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Опросы с применением IT-технологий проводятся в течение всего отчетного (календарного) года (с 1 января по 31 декабря включительно) [16].

Результаты оценки населением подлежат рассмотрению и анализу экспертной комиссией, которая может создаваться при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (далее – экспертная комиссия).

В состав экспертной комиссии могут включаться представители органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, общественной палаты субъекта Российской Федерации, независимые эксперты.



Рис. 70. Критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей

Источник: сост. автором.

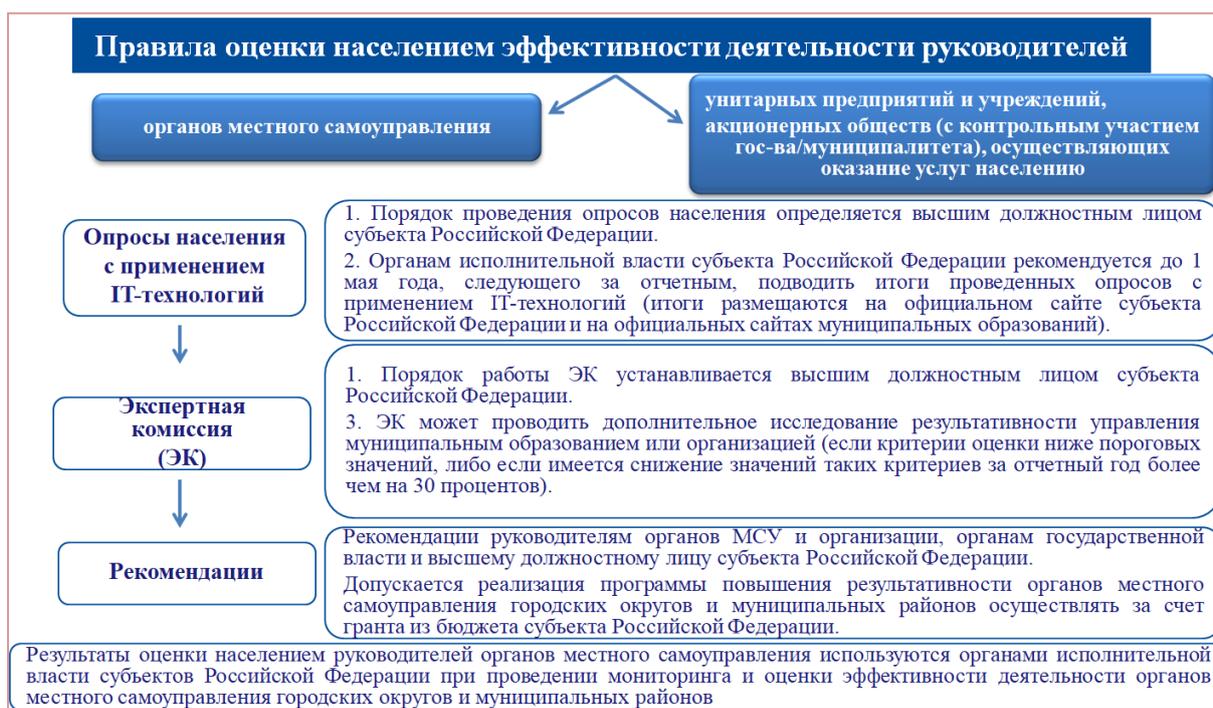


Рис. 71. Правила оценки населением эффективности деятельности руководителей

Источник: сост. автором по данным открытых источников.

При выявлении экспертной комиссией обоснованных причин низкой оценки населением экспертная комиссия может рекомендовать:

— руководителям органов местного самоуправления разработать и реализовать программу по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления и решению выявленных в ходе анализа проблем развития с установлением целевых индикаторов на плановый период (далее – программа повышения результатив-

ности органов местного самоуправления);

— руководителям организаций разработать и реализовать программу по повышению результативности деятельности организаций и решению выявленных в ходе анализа проблем развития с установлением целевых индикаторов на плановый период (далее – программа повышения результативности организаций);

— органам государственной власти субъекта Российской Федерации принять меры по повышению качества управления в субъекте Российской Федерации и решению выявленных проблем в различных сферах;

— высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, главе муниципального образования расторгнуть трудовой договор с руководителем организации в установленном законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами порядке;

— высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, представительному органу муниципального образования направить инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку [16].

С помощью мониторинга эффективности деятельности органов МСУ можно выявить, какие сферы являются проблемными и требуют повышенного внимания со стороны местных властей, какие существуют внутренние резервы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

К несомненным положительным сторонам системы оценки эффективности деятельности муниципальной власти можно отнести стимулирование муниципальных органов за счет предоставления грантов в форме межбюджетных трансфертов из регионального бюджета в случае достижения наилучших значений показателей.

Основные проблемы в оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ на современном этапе:

– недостаточность ресурсов. Сбор и обработка показателей требуют времени и достаточно высокой квалификации исполнителей. Небольшие муниципалитеты с этой задачей могут не справиться: отсутствует системно налаженная муниципальная статистика;

– стремление органов местного самоуправления к формальному достижению показателей, а не к повышению эффективности своей работы («работа на показатель»);

– унифицированность официальной методики, что не позволяет учи-

тивать условия развития конкретного муниципального образования;

- негативные причинно-следственные связи между показателями оценки эффективности.

#### **4.7 Инициативное бюджетирование как перспективная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления**

Как уже отмечалось выше, Федеральным законом от 20.07.2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2021 г. была введена дополнительная форма участия населения в осуществлении МСУ – инициативные проекты [5].

Создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного бюджетирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган МСУ проектов инициативного бюджетирования, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей. Изменения, внесенные Федеральным законом № 236-ФЗ, позволяют уполномоченным субъектам инициировать и вносить в местные администрации инициативные проекты по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Федеральным законом также определены нормы, предусматривающие принятие ряда нормативных правовых актов представительными органами МСУ, в том числе устанавливающих порядки выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора.

Переход к одноуровневым муниципальным образованиям (городским и муниципальным округам), уход от поселенческого уровня МСУ во многих субъектах РФ приводит к тому, что власть становится более удаленной от граждан. Как уже отмечалось ранее, акцент делается на активизацию самих граждан через различные механизмы участия населения в осуществлении МСУ.

Одним из таких механизмов является инициативное бюджетирование (далее – ИБ), которое активно внедряется в сферу государственного и муниципального управления с 2013 г. Ежегодно Министерством финансов России проводится мониторинг лучших практик

ИБ в регионах и муниципальных образованиях [96, с. 4]. В сфере МСУ механизм ИБ применяется наиболее активно (рис. 72).



Рис. 72. Динамика количества практик ИБ регионального уровня и муниципальных практик в 2018–2022 гг.

Источник: сост. автором по данным Минфина России.

Особенности инициативных проектов как формы участия населения в осуществлении МСУ представлены на рис. 73.



Рис. 73. Характеристика инициативных проектов по ФЗ-131 как формы участия населения в осуществлении МСУ.

Источник: сост. автором по ФЗ-131.

В рамках ИБ граждане через старост, через ТОС имеют возможность «продвигать» проекты по развитию своих населенных пунктов.

Следует отметить, что под ИБ понимается как участие граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств путем выдвижения проектных инициатив и последующем контроле за реализацией проектов, так и вся совокупность практик гражданского участия в бюджетном процессе.

Начиная с 2018 г. в рамках мониторинга отдельно запрашивается информация по муниципальным практикам, что позволяет анализировать ситуацию на двух уровнях развития инициативного бюджетирования. В 2020 г. 115 практик из 290 реализовывались на региональном уровне и финансировались из бюджетов субъектов Российской Федерации. Остальные 175 практик были инициированы муниципалитетами. Реализованные в рамках этих практик проекты не имели иной финансовой поддержки, кроме средств муниципального бюджета и внебюджетного софинансирования проектов гражданами и юридическими лицами.

С начала мониторинга муниципальных практик именно эта группа практик демонстрирует наилучшую динамику. В 2021 г. в российских муниципалитетах были запущены 99 новых практик. На региональном уровне также сохраняется положительный тренд – было заявлено на 17 новых практик больше, чем в 2020 г. [95, с. 13].

Средняя стоимость одного муниципального проекта ИБ (1,3 млн руб.) несколько ниже стоимости региональных проектов (1,4 млн руб.), при этом средний размер внебюджетной поддержки для муниципальных проектов более чем в три раза превышает объемы внебюджетной поддержки в проектах региональных практик ИБ и в среднем по России составляет 270 тыс. руб. на один проект. Доля благополучателей всех реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2021 году составила 40,4% от общей численности населения регионов, где реализуется ИБ [95, с. 22].

В 2021 г. Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов Российской Федерации при поддержке Минфина России был проведен V Всероссийский конкурс проектов по ИБ. Конкурс проходит с 2017 г. на сайте <https://budget4me.ru>. В рамках конкурса ежегодно выбираются лучшие проекты в трех номинациях. В номинации «Общественное партнерство» оценивается размер софинансирования со стороны населения и бизнеса. В номинации «Общественное участие» – количество граждан, принявших участие в процедурах реализации проекта. В номинации «Самый оригинальный проект» отмечают новизну и наличие творческой составляющей в проектах. Кроме того, в 2021 г. конкурс был дополнен новой номинацией – «Проект школьного и молодежного инициативного бюджетирования», которая оценивает новизну идеи, предложенной для реали-

зации проекта школьного и молодежного инициативного бюджетирования. Всего для участия в конкурсе в 2021 г. поступило 914 проектов из 60 регионов России. При этом стоимость всех проектов, участвующих в конкурсе, составила более 3,2 млрд руб. Общее число заявок на участие в конкурсе почти в два раза превысило показатели 2020 года, а число проголосовавших за проекты на портале приблизилось к миллиону человек [95, с. 4].

Несмотря на положительную динамику показателей развития ИБ, к основной проблеме внедрения инициативных практик следует отнести низкий уровень вовлеченности граждан в данный процесс. Низкий уровень мотивации жителей муниципального образования обусловлен слабой осведомленностью о возможностях ИБ, отсутствием необходимых знаний, умений и навыков разработки, технического оформления, подачи и контроля за реализацией инициативного проекта.

По данным Минфина России 2022 г., сбор проектных инициатив жителей в 39% случаев проходит на очных встречах и обсуждениях [96, с. 43] (рис. 74).

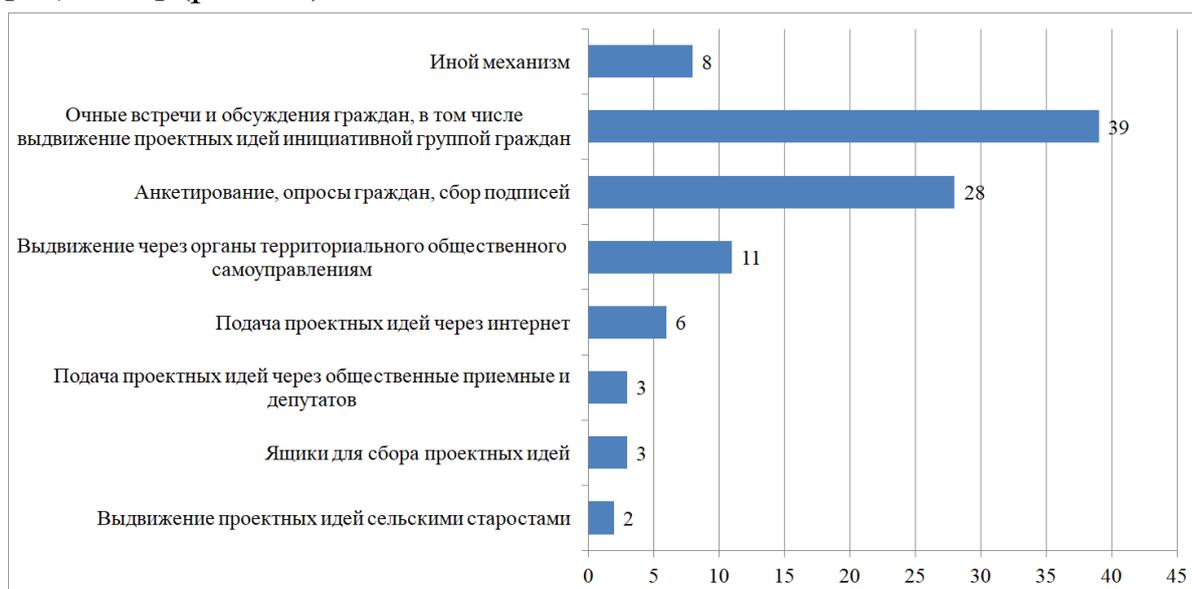


Рис. 74. Процедуры сбора проектных предложений в 2022 г., % от всех применяемых процедур

Источник: сост. автором по данным Минфина России.

Если рассмотреть данные мониторинга Минфина о процедурах конкурсного отбора проектных заявок в 2022 г., то и здесь наблюдается аналогичная ситуация: в 32% случаев проходит очное голосование на сходах, собраниях и конференциях [96, с. 44].

По мнению экспертов в сфере ИБ, в условиях внедрения цифровых технологий необходимо более активно использовать цифровой формат взаимодействия власти и гражданина при реализации проектных инициатив. Одним из направлений являются порталы, созданные для реализации инициативных проектов. Использование порталов или разде-

лов на официальных сайтах органов публичной власти помогает увеличить охват населения (сегодня для большинства граждан интернет является основным источником новостей). Безусловно, в контексте помощи в разработке инициативного проекта и его дальнейшего сопровождения важную роль играют проектные офисы и (или) специалисты в органах публичной власти, но с точки зрения разнообразия функционала и стоимости цифровые платформы имеют преимущества.

В 2023 г. в рамках совместной работы Минфина России, Минцифры России и Агентства стратегических инициатив началась реализация пилотного проекта, который дает возможность населению участвовать в механизме ИБ через Платформу обратной связи портала государственных и муниципальных услуг. Апробация проходит в Красноярском крае, Ивановской области и Калининградской области. Онлайн-процедура необходима для того, чтобы упростить процесс ИБ на всех этапах: от подачи заявки до отбора проекта. Цель – сделать механизм ИБ более удобным для граждан. Отметим, что с 2024 г. мониторинг региональных и муниципальных практик ИБ будет осуществляться в цифровом формате через портал «Мои финансы» [94].

В России сегодня функционирует 24 региональных портала ИБ, 2 Портала Школьного ИБ. По данным 2022 г. цифровые решения внедрялись в 91 практике ИБ при проведении процедур голосования, информирования и консультирования всех участников процесса [121].

Цифровое взаимодействие участников ИБ осложняется рядом проблем, связанных с тем, что законодательно процесс цифровизации ИБ не в достаточной степени урегулирован, в ряде случаев имеет волатильный характер; с технической неготовностью отдельных территорий и институтов ИБ; с низким уровнем цифровой грамотности граждан; с необходимостью достижения баланса между цифровизацией и очными формами взаимодействия с гражданами [121].

Механизм ИБ позволяет определить наиболее значимые и проблемные вопросы, существующие по мнению местных активных жителей, и решить их. ИБ – это открытый процесс, где при участии граждан происходит выдвижение проекта, обсуждение проекта, выбор, победа в конкурсе, затем контроль за реализацией этого проекта. Использование в практике муниципального управления механизма ИБ приводит к экономическому и социальному эффекту (рис. 75).

Участие граждан в софинансировании инициативных проектов способствует экономии бюджетных средств, которые в дальнейшем могут быть использованы для реализации новых проектов. ИБ обеспечивает прозрачность использования бюджета, граждане обеспечивают контроль за реализацией проектов, повышается качество выполненных работ, что ведет и к снижению уровня коррупции.

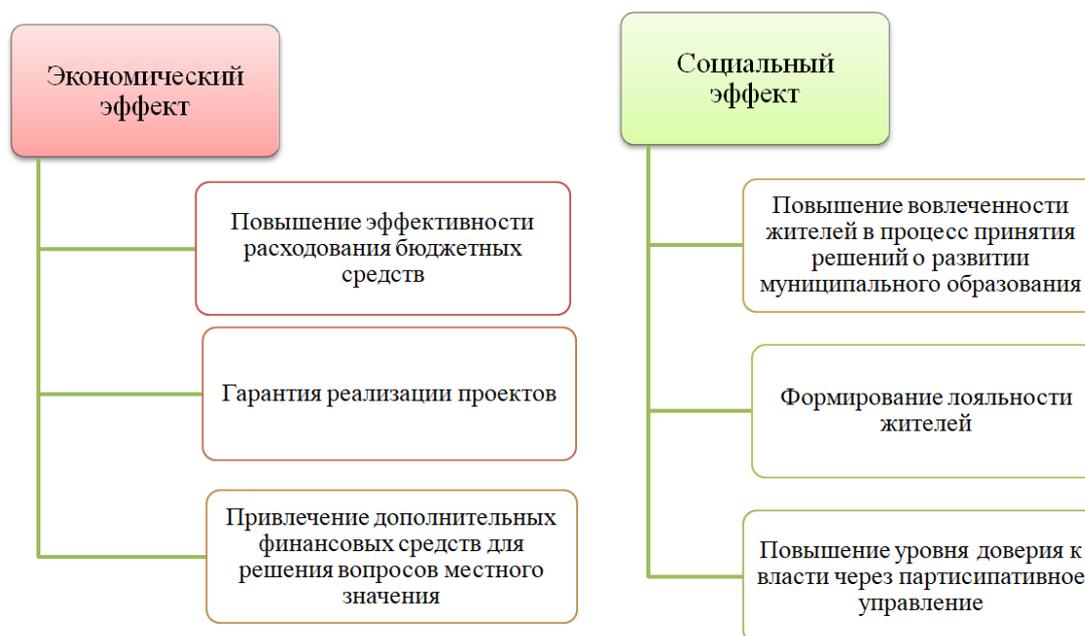


Рис.75. Эффекты от внедрения ИБ в муниципальном образовании

Источник: сост. автором.

Совместная практическая работа и постоянное взаимодействие с населением помогают органам МСУ развивать профессиональные навыки и повышают качество управления финансами. Участие жителей в ИБ повышает их уровень бюджетной и финансовой грамотности.

Как уже отмечалось выше, статистические данные свидетельствуют об устойчивой положительной динамике развития практик ИБ, особенно в муниципалитетах. Однако механизм ИБ используется не во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях. Выявленные экономический и социальный эффект свидетельствуют о том, что данная форма вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление уникальна и ее применение требует выявления проблем и существенного прироста усилий и ресурсов для поддержки развития.

Развитие механизма ИБ дает возможность ранжировать проблемные аспекты развития территории и, как следствие, повысить эффективность их решения, проектные инициативы способствуют развитию социального капитала на уровне местных сообществ и усилению их сплоченности.

Подводя итоги, отметим, что МСУ – это связующее звено между жителями и органами государственной власти. Качественная работа муниципальной власти – залог успешного развития государства. От нее во многом зависит уровень доверия жителей к системе государственного управления, эффективность реализации федеральных проектов и инициатив. Залогом успеха работы любого муниципалитета является и вовлечение граждан в процесс решения актуальных вопросов развития территории.

**Вопросы к экзамену по дисциплине**  
**«Муниципальный менеджмент»**  
*направление 38.03.04 – Государственное и муниципальное  
управление*

1. Понятие местного самоуправления, муниципального управления. Основные положения Европейской хартии местного самоуправления.
2. Теории местного самоуправления: теория свободной общины, общественная и государственная теории местного самоуправления.
3. Современные подходы к местному самоуправлению.
4. Модели местного самоуправления: англосаксонская, континентальная, смешанная и советская модели.
5. Обязательные, факультативные (добровольные) и делегированные функции органов местного самоуправления.
6. Характеристика разновидностей организационных моделей местного самоуправления.
7. Понятие, принципы и правовая основа местного самоуправления в РФ.
8. Типы муниципальных образований в РФ.
9. Реформа территориальной организации местного самоуправления в России на современном этапе.
10. Разграничение вопросов местного значения между муниципальными образованиями в РФ.
11. Особенности передачи государственных полномочий органам местного самоуправления в РФ.
12. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в РФ.
13. Территориальное общественное самоуправление и институт старост: правовая основа и направления деятельности, проблемы развития.
14. Виды контроля в системе муниципального управления.
15. Структура органов местного самоуправления в РФ и организационные модели их взаимодействия.
16. Представительный орган муниципального образования: порядок формирования и основные полномочия.
17. Глава муниципального образования.
18. Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования. Организация работы органов местного самоуправления.
19. Муниципальное образование как социально-экономическая система.
20. Экономическая основа местного самоуправления в РФ. Понятие и сущность муниципальной собственности.
21. Бюджет муниципального образования и межбюджетные отношения.

22. Доходы и расходы местного бюджета. Местные налоги и сборы. Организация бюджетного процесса.
23. Инициативное бюджетирование и самообложение.
24. Характеристика муниципальных услуг, особенности оказания муниципальных услуг населению.
25. Контрактная система муниципальных закупок как инструмент экономии бюджетных средств.
26. Причины перехода к концепции муниципального менеджмента. Основные инструменты муниципального менеджмента.
27. Стратегический подход к управлению развитием муниципального образования.
28. Правовая основа стратегического планирования в РФ. Документы стратегического планирования на муниципальном уровне.
29. SWOT-, PEST-анализ социально-экономического развития муниципального образования.
30. Определение главной цели и стратегических направлений развития муниципального образования. Механизм и мониторинг реализации стратегии.
31. Цели и задачи муниципального маркетинга. Принципы муниципального маркетинга.
32. Комплекс средств муниципального маркетинга.
33. Бенчмаркинг как метод повышения эффективности в муниципальном управлении.
34. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских / муниципальных округов и муниципальных районов в РФ.
35. Методы и инструменты принятия управленческих решений в сфере муниципального управления и местного самоуправления.
36. Особенности организации местного самоуправления в крупных городах.
37. Специфика организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге, Москве и Севастополе.

## Список источников, используемых при подготовке учебного пособия и рекомендуемых для освоения дисциплины

### *а) нормативные правовые акты:*

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ, с изм. на 04.10.2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 3 августа. № 31. Ст. 3823.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 3 августа. № 31. Ст. 3824.

4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. 27 декабря. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.

6. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. 5 марта. № 10. Ст. 1152.

7. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. 29 декабря. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

8. О стратегическом планировании в РФ: Федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. 30 июня. № 26 (часть I). Ст. 3378.

9. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. 8 апреля. № 14. Ст. 1652.

10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. 2 августа. № 31. Ст. 4179.

11. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований: Федер. закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Фе-

дерации. 2011. 14 февраля. № 7. Ст. 903.

12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. 16 февраля. № 7. Ст. 776.

13. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. 5 мая. № 18. Ст. 2003.

14. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. 13 мая. № 20. Ст. 2584.

15. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. 14 мая. № 20. Ст. 2817.

16. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 (в действующей редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. 24 декабря. № 52. Ст. 7490.

17. Устав Ленинградской области (в редакции Закона Ленинградской области от 12.07.2001 г. № 44-оз) (в действующей редакции) // Информационный бюллетень законодательного собрания Ленинградской области. 2001. Вып. 6.

18. Устав Санкт-Петербурга от 28.02.1998 г. (в действующей редакции). // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). 1998.

19. О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 г. № 411-68 (в действующей редакции) // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. 21 ноября. № 11.

20. О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года»: Областной закон Ленинградской области от 08.08.2016 г. № 76-оз // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

21. Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 (в действующей редак-

ции) // Санкт-Петербургские ведомости. 2009. 24 сентября. № 179.

22. Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон Москвы от 06.11.2002 г. № 56 (в действующей редакции) // Тверская, 13. 2002. 21 ноября. № 56.

23. О местном самоуправлении в городе Севастополе: Закон Севастополя от 30.12.2014 г. № 102-3С (в действующей редакции) // Севастопольские известия. 2014. 31 декабря. № 122–123 (1744).

*б) основная литература:*

24. Васильев В.П. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. М.: Юрайт, 2023. 314 с. (Высшее образование). // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/516347> (дата обращения: 30.05.2024).

25. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник / И.А. Алексеев, Б.Б. Адамоков, Д.С. Белявский и др. М.: ИНФРА-М, 2022. 353 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1044681> (дата обращения: 18.05.2024).

26. Система муниципального управления: учебник / В.Б. Зотов, А.А. Сапожников, О.С. Семкина и др. М.: КноРус, 2021. 679 с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://book.ru/book/939162> (дата обращения: 28.05.2024).

*в) дополнительная литература*

27. Агафонов Р.А. Местное самоуправление в мегаполисах России // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2014. № 3. С. 31–46. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-megapolisah-rossii> (дата обращения: 15.05.2024).

28. Барабашев А.Г. Государственное и муниципальное управление: технологии научно-исследовательской работы. М.: Юрайт, 2019. 194 с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/442196> (дата обращения: 29.05.2024).

29. Буйкин А.Ю. Вопросы укрупнения муниципальных образований и ликвидации муниципального управления на низовом уровне // Вестник Московской международной академии. 2019. № 1. С. 56–65. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-ukrupneniya-munitsipalnyh-obrazovaniy-i-likvidatsii-munitsipalnogo-upravleniya-na-nizovom-urovne> (дата обращения: 21.05.2024).

30. Вагин В.В. Анализ российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2016/07/main/Analiz\\_rossiyskoy\\_i\\_zarubezhnoy\\_praktiki\\_vovlecheniya\\_grazhdan\\_v\\_budzhetye\\_initsiativy.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2016/07/main/Analiz_rossiyskoy_i_zarubezhnoy_praktiki_vovlecheniya_grazhdan_v_budzhetye_initsiativy.pdf) (дата обращения: 29.05.2024).

31. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2017. 494 с.

32. Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов / В.М. Васильева, Е.А. Колеснева, И.А. Иншаков. М.: Юрайт, 2022. 441с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/490598> (дата обращения: 17.05.2024).

33. Васин С.Г. Управление качеством. Всеобщий подход: учебник для вузов М.: Юрайт, 2024. 334 с. (Высшее образование) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/535917> (дата обращения: 30.05.2024).

34. Визгалов Д.В. Маркетинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 110 с.

35. Гапоненко А.Л. Теория управления: учебник и практикум для вузов / А.Л. Гапоненко, М.В. Савельева. М.: Юрайт, 2024. 371 с. (Высшее образование). // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/535890> (дата обращения: 22.05.2024).

36. Гацко М.Ф. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Московской области // Московское областное объединение КИРФ. URL: <http://mkkprf.ru/16681-problemy-reformirovaniya-territorialnoy-organizacii-mestnogo-samoupravleniya-v-moskovskoy-oblasti.html> (дата обращения: 20.05.2024).

37. Головщинский К.И., Елисеенко В.Ф., Никифоров С.А. Бенчмаркинг качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 68 с.

38. Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2024. 393 с. (Высшее образование) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/537204> (дата обращения: 19.05.2024).

39. Гусева Н.М., Медведев Г.Б. Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2. С. 92–102. URL: <https://finbiz.spb.ru/wp-content/uploads/2011/04/guseva.pdf> (дата обращения: 24.05.2024).

40. Данкова Ж.Ю., Ключкова М.Н. Преобразование муниципальных районов в городские округа: потенциальные преимущества и ограничения: (сравнительный анализ ситуации) // Вестник ТГУПБП. 2018. № 2. С. 132–140. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/preobrazovanie-munitsipalnyh-rayonov-v-gorodskie-okruga-potentsialnye-preimuschestva-i-ogranicheniya-sravnitelnyu-analiz-situatsii> (дата обращения: 14.05.2024).

41. Досмагамбетова Г. Местное самоуправление в системе социально-политических институтов общества: зарубежный опыт // Государственное управление и государственная служба. 2014. № 2. С. 145–153. URL: <https://journal.apa.kz/index.php/path/article/view/426> (дата обращения: 18.05.2024).

42. Зобнин А.В. Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2023. 145 с. (Высшее образование: Бакалавриат). URL: <https://znanium.com/catalog/product/1904564> (дата обращения: 30.05.2024).

43. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие / В.Б. Зотов, В.И. Голованов. М.: Юстицинформ», 2018. 166 с.

44. Зотов В.Б. Особенности местного самоуправления в мегаполисах: (на примере ряда зарубежных стран и России): доклад на XI Международной научно-практической конференции-семинаре «Экономика мегаполисов и регионов» (Сеул, 24–27 ноября 2006г.) // Овионт-информ. URL: <https://www.oviont.ru/useful/arts/2272/> (дата обращения: 01.06.2024).

45. Иванова А.А. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебное пособие. Ижевск: Изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2019. 48 с.

46. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие для студентов вузов / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. М.–Ростов н/Д: ИЦ «МарТ», 2005. 352 с.

47. Князева И.В., Ретивых И.В. SWOT-анализ в системе территориального стратегического планирования: (на примере г. Барнаула) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер.: Менеджмент. 2019. № 4. С. 634–669. URL: [https://doi.org/10.21638/11701/spbu\\_08.2019.407](https://doi.org/10.21638/11701/spbu_08.2019.407) (дата обращения: 11.06.2024).

48. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. СПб: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. 630с.

49. Корчагина Т.С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саранск, 2016. 24 с.

50. Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2023. 582 с. (Высшее образование) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/509711> (дата обращения: 27.05.2024).

51. Лапыгин Д.Ю. Инструменты формирования стратегии развития муниципальных образований. М.: ИНФРА-М, 2016. 170 с. URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=567391> (дата обращения: 21.05.2024).

52. Лапыгин Д.Ю. Стратегия региона: концепция построения системы инструментов. М.: ИНФРА-М, 2016. 106 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/567393> (дата обращения: 01.06.2024).

53. Леонов С.Н., Барабаш Е.С. Финансовые и структурные перспективы реформы местного самоуправления в России // Известия БГУ. 2023. № 1. С. 46–56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovye-i-strukturnye-perspektivy-reformy-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii> (дата обращения: 07.06.2024).

54. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Потенциал развития института сельских старост в современных российских муниципалитетах: (на примере социологических исследований в Тверской области) // Социодинамика. 2021. № 1. С. 1–15. URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=34801](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34801) (дата обращения: 25.05.2024).

55. Маркварт Э.Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61. URL: Scientific Journal

SPATIAL ECONOMICS - Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia (spatial-economics.com) (дата обращения: 01.06.2024).

56. Маркетинг территорий: учебник и практикум для вузов / И.В. Логунцова, И.В. Малькова. М.: Юрайт, 2024. 163 с. (Высшее образование) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/535999/p.58> (дата обращения: 21.05.2024).

57. Медведева Н.В. Динамика территориальной организации местного самоуправления: формат округов // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10. № 9. С. 2307–2318. URL: <https://1economic.ru/lib/110823> (дата обращения: 28.05.2024).

58. Местное самоуправление: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2022. 386 с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/491813> (дата обращения: 30.05.2024).

59. Михальченкова И.С. Реформа местного самоуправления в Московской области: правовое регулирование, информационно-коммуникационное сопровождение // Коммуникология: электронный научный журнал. 2018. Т. 3. № 1. С. 41–51. URL: <https://drive.google.com/file/d/1huWo5fP2Dd23rlao94LZINlIapu0LPYGQ/view> (дата обращения: 01.06.2024).

60. Муниципальное право зарубежных стран: теория и современная практика: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Д.О. Ежевский, Е.Т. Ешинмаева-Шагдарова, И.В. Кокорев [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 679 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1027116> (дата обращения: 03.06.2024).

61. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. М.: КноРус, 2019. 224 с. URL: <https://www.book.ru/book/929565> (дата обращения: 01.06.2024).

62. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. М.: КноРус, 2018. 493 с. URL: <https://book.ru/book/929566> (дата обращения: 02.06.2024).

63. Мусинова Н.Н. Тенденции развития местного самоуправления в городе Москве // Вестник ГУУ. 2018. № 4. С. 18–23. URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-4-18-23> (дата обращения: 01.06.2024).

64. Мухаев Р.Т. Системы государственного и муниципального управления: теория, институты, механизмы: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024. 396 с. (Высшее образование) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/555596> (дата обращения: 30.05.2024).

65. Нехайчук Ю.С., Нехайчук Д.В. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // Инновационная наука. 2017. № 3-1. С. 197–203. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-optimizatsii-defitsita-byudzheta-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 28.05.2024).

66. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для

бакалавриата и магистратуры / под ред. Г.А. Меньшиковой. М.: Юрайт, 2019. 387 с. (Бакалавр и магистр. Академический курс) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://biblio-online.ru/bcode/434094> (дата обращения: 30.05.2024).

67. Пузанов А. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне / А. Пузанов, Р. Попов, Д. Ланцев. М.: Фонд «Институт экономики города», 2015. 32 с. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/node/4126/> (дата обращения: 25.05.2024).

68. Система государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / С.Г. Еремин, Н.Н. Мусинова, О.В. Панина, С.Е. Прокофьев. М.: Юрайт, 2024. 545 с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/556175> (дата обращения: 08.06.2024).

69. Система местного самоуправления: учебное пособие для вузов / С.Е. Прокофьев, О.В. Панина, С.Г. Еремин, Н.Н. Мусинова. М.: Юрайт, 2024. 121 с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/556173> (дата обращения: 01.06.2024).

70. Система муниципального управления: учебник / А.А. Сапожников, О.С. Сёмкина, Р.В. Бабун и др. М.: КноРус, 2023. 679 с. URL: <https://book.ru/book/947034> (дата обращения: 30.05.2024).

71. Социализация импакт-технологий в территориальном общественном самоуправлении на основе развития информационно-коммуникативной инфраструктуры: монография / И.А. Юрасов, В.А. Бондаренко, М.А. Танина, В.А. Юдина. М.: ИНФРА-М, 2019. 209 с. URL: <https://znanium.com/catalog/document?id=342323> (дата обращения: 27.05.2024).

72. Стратегии малых городов: территория творчества / Б.С. Жихаревич, Н.А. Лебедева, О.В. Русецкая, Т.К. Прибышин. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с. URL: <http://city-strategy.ru/UserFiles/Files/SmallCities.pdf> (дата обращения: 30.05.2024).

73. Стратегическое управление в органах власти: учебник и практикум для вузов / Г.М. Кадырова, С.Г. Еремин, А.И. Галкин. М.: Юрайт, 2022. 259 с. (Высшее образование) // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/497785> (дата обращения: 01.06.2024).

74. Теплов А.А., Зубарев Ю.А. Система муниципального управления городов Москва и Санкт-Петербург: от реформы к поступательному развитию // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 3. С. 46–61. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-munitsipalnogo-upravleniya-gorodov-moskva-i-sankt-peterburg-ot-reformy-k-postupatelnomu-razvitiyu> (дата обращения: 30.05.2024).

75. Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. 554 с.

76. ГОС: от законодательных основ к практике реализации / отв. ред. К.А. Иванова. М.: Изд-во «Проспект», 2021. 104 с. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/09/Mun\\_biblio\\_6\\_E-new.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/09/Mun_biblio_6_E-new.pdf) (дата обращения: 30.05.2024).

77. Туровский Р.Ф., Васеленко О.С. Актуальное состояние и перспективы развития внутригородского местного самоуправления в больших городах // Регионология. 2019. № 1 (106). С. 100–121. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnoe-sostoyanie-i-perspektivy-razvitiya-vnutrigorodskogo-mestnogo-samoupravleniya-v-bolshih-gorodah> (дата обращения: 27.05.2024).

78. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. М.: МГИМО-Университет, 2004. 401 с. URL: <https://mgimo.ru/files/11098/11098.pdf> (дата обращения: 30.05.2024).

79. Хмельченко Е.Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Вестник ГУУ. 2017. № 3. С. 204–209. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-gorodah-federalnogo-znacheniya-moskve-i-sankt-peterburge> (дата обращения: 20.05.2024).

80. Черкасов А.И. Полномочия местных органов власти и их взаимоотношения со специализированными организациями в западных демократиях: (научно-аналитический обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право: Реферативный журнал. 1998. № 2. С. 111–127. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/98-02-030-polnomochiya-mestnyh-organov-vlasti-i-ihvzaimootnosheniya-so-spetsializirovannymiorganizatsiyami-v-zapadnyh-demokratiyah> (дата обращения: 30.04.2024).

81. Черкасов А.И. Стандарты Совета Европы в сфере местного самоуправления и проблемы их реализации // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 6. С. 129–145. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/standarty-soveta-evropy-v-sfere-mestnogo-samoupravleniya-i-problemy-ih-realizatsii> (дата обращения: 30.05.2024).

82. Чунихина Т.Н. Становление института старосты сельского населенного пункта в Российской Федерации: историко-правовой анализ (1993–2018 гг.) // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2018. № 4 (229). С. 74–83. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-starosty-selskogo-naselenogo-punkta-v-rossiyskoy-federatsii-istoriko-pravovoy-analiz-1993-2018-gg> (дата обращения: 30.05.2024).

83. Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1. С. 70–74. URL: <http://www.municipal-sd.ru/pdf-files/2022/Yur-Sh-paper.pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

84. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС): спецдоклад / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. М: Изд-во «Проспект», 2018. 160 с. URL: <http://shugrina.ru/content/o-sostoyanii-territorialnogo-obshchestvennogo-samoupravleniya-v-rf-k-30-letiyu-pervyh> (дата обращения: 30.05.2024).

23.05.2024).

85. Якимчук Н.Н. Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ // Журнал правовых и экономических исследований. 2017. № 1. С. 27–33.

86. Якимчук Н.Н. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие / Н.Н. Якимчук, М.Н. Кузнецова. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2024. 171 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=67220183> (дата обращения: 25.05.2024).

87. Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S. Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System // American Journal of Political Science. 2014. Vol. 58. P. 790–803. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12096> (дата обращения: 30.05.2024).

88. Goodwin M., Duncan S., Halford S. Regulation Theory, the Local State, and the Transition of Urban Politics // Environment and Planning D: Society and Space. 1993. № 11 (1). P. 67–88. URL: <https://doi.org/10.1068/d110067> (дата обращения: 20.05.2024).

89. Jones G. The Case for Local Government / G. Jones, J. Stewart. London: Allen and Unwin, 1983. 164 p.

90. Osborne D. Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. New York: Penguin Books USA Inc., 1993. 436 p. URL: <https://archive.org/details/reinventinggover00osbo/page/n1/mode/2up> (дата обращения: 18.05.2024).

91. Ridley N. The Local Right: Enabling and Providing. London: Centre for Policy Studies, 1988. 36 p. URL: <https://cps.org.uk/wp-content/uploads/2021/07/111027172704-TheLocalRight1988.pdf> (дата обращения: 30.05.2024).

92. Steiner R. A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries / R. Steiner, C. Kaiser, G.T. Eythórsson // Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: national trajectories and international comparisons. London: Palgrave, 2016. P. 23–43. URL: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_2) (дата обращения: 28.05.2024).

*г) ресурсы информационно-телекоммуникационной сети Интернет*

93. Всероссийские муниципальные конкурсы // Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ). URL: <https://www.varmsu.ru/contests/> (дата обращения: 25.05.2024).

94. Граждане смогут участвовать в распределении бюджета через Госуслуги. 14.12.2023. // Официальный сайт Министерства финансов России. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=38793-grazhdane\\_smogut\\_uchastvovat\\_v\\_raspredelenii\\_byudzheta\\_cherez\\_gosuslugi](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38793-grazhdane_smogut_uchastvovat_v_raspredelenii_byudzheta_cherez_gosuslugi) (дата обращения: 28.05.2024).

95. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, 2022. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/09/main/0512\\_Doklad\\_2022\\_V4.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/09/main/0512_Doklad_2022_V4.pdf) (дата обращения: 01.06.2024).

96. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетиро-

вания в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, 2023. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609\\_Doklad\\_2023\\_.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf) (дата обращения: 01.06.2024).

97. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Минюста РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 23.05.2024).

98. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.). URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 27.05.2024).

99. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в декабре 2021, одобрен в первом чтении 25.01.2022 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.05.2024).

100. Законотворческий процесс в Ленинградской области // Официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области. URL: <https://www.lenoblzaks.ru/scheme-law-adopt> (дата обращения: 21.02.2024).

101. Конституция Берлина от 23.11.1995 г. (ред. от 20.12.2023 г.). URL: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/verfassung/> (дата обращения: 28.05.2024).

102. Мастерское планирование: по материалам исследования Института «Стрелка» к IV Московскому урбанистическому форуму «Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим». URL: <https://media.strelka-kb.com/bulletin7-masterplan> (дата обращения: 18.05.2024).

103. Материалы к заседанию на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации: актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов». М., 2021. 109 с. URL: <http://council.gov.ru/media/files/gBPP7Teg2yku7AfpFHD31XdKfrSSyEYg.pdf> (дата обращения: 30.05.2024).

104. Межбюджетные отношения с регионами и муниципалитетами. // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/> (дата обращения: 25.05.2024).

105. Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства финансов России. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/12/main/Methodicheskie\\_rekomendatsii.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/12/main/Methodicheskie_rekomendatsii.pdf) (дата обращения: 27.05.2024).

106. Общероссийский портал для территориальных общественных самоуправлений. URL: <https://oatos.ru/> (дата обращения: 28.05.2024).

107. Официальный сайт Комитета территориального развития Санкт-Петербурга. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ktr/> (дата обращения: 30.05.2024).

108. Подведены итоги IV Всероссийской конференции по инициатив-

ному бюджетированию. URL: <https://budget4me.ru/articles/nificonference/podvedeny-itogi-iv-vserossiyskoj-konferentsii-po-initsiativnomu-byudzhetrovaniyu-/> (дата обращения: 01.06.2024).

109. Результаты мониторинга социального и экономического развития внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга по итогам 2022 года. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ktr/statistika/> (дата обращения: 03.06.2024).

110. Сборник лучших муниципальных практик // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/sbornik-luchshih-municipalnyh-praktik/> (дата обращения: 28.05.2024).

111. Смирнов В. Территориальный брендинг // Агентство Otvetdesign. URL: <https://otvetdesign.ru/blog/chto-takoe-territorialnyj-brening> (дата обращения: 23.05.2024).

112. Совет муниципальных образований города Москвы. URL: <https://amom.ru/org-msu/> (дата обращения: 28.05.2024).

113. Стратегическое планирование // Официальный сайт Минэкономразвития РФ. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d01/> (дата обращения: 30.05.2024).

114. Стратегия развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года: принята Решением Общего собрания ОАТОС 13 мая 2021 года № 5. URL: <https://agko.admoblkaluga.ru/page/utverzhdena-strategiya-razvitiya-territorialnogo-samoupravleniya-do-2030-goda/> (дата обращения: 25.05.2024).

115. Структура администрации Богоявленского сельского поселения Константиновского района Ростовской области // Официальный сайт администрации Богоявленского сельского поселения Константиновского района Ростовской области. URL: <https://adminbsp.ru/administraciya/struktura-adm.php> (дата обращения: 01.06.2024).

116. Структура местной администрации Никольского городского поселения Тосненского муниципального района Ленинградской области. URL: <https://www.nikolskoecity.ru/struktura-administracii.html> (дата обращения: 30.05.2024).

117. Структура Совета депутатов городского округа Долгопрудный Московской области. URL: <https://xn----ftcbzjqccclm3bf0j.xn--p1ai/organyvlasti/sovet-deputatov/struktura-soveta-deputatov-goroda-dolgoprudnogomoskovskoj-oblasti/> (дата обращения: 28.05.2024).

118. Территориальное общественное самоуправление в Находкинском городском округе Приморского края. URL: <https://www.nakhodka-city.ru/model/item/?cid=30&gid=680> (дата обращения: 18.05.2024).

119. Фонд «Институт экономики города». Отзыв на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного само-

управления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/zp\\_otzyv\\_ieg.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/zp_otzyv_ieg.pdf) (дата обращения: 25.05.2024).

120. Формы участия жителей Ленинградской области в осуществлении местного самоуправления // Официальный сайт Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области. URL: <https://msu.lenobl.ru/ru/programmy-i-planu/formy-uchastiya-zhitelej-leningradskoj-oblasti-v-osushestvlenii-mestno/> (дата обращения: 25.05.2024).

121. Шатохин Д.А. Цифровое участие граждан в государственном управлении: актуальность, тренды, нормативные основы // Портал Мои финансы.рф. URL: <https://app-dev.моифинасы.рф/storage/64018/satoxin-d.pdf> (дата обращения: 24.05.2024).

122. Экспертное заключение Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ) на проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://www.municipal-sd.ru/pdf-files/2022/9.pdf> (дата обращения: 28.05.2024).

## **Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рекомендуемых для освоения дисциплины «Муниципальный менеджмент»**

### *1) электронные профильные журналы*

1. Вопросы государственного и муниципального управления: журнал. URL: <https://vgmu.hse.ru/archive.html>.

2. Вопросы местного самоуправления: научно-практический вестник. URL: <http://мсуинформ.рф/publikacii/>.

3. Государственное управление: электронный вестник: журнал факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/page\\_1.html](http://e-journal.spa.msu.ru/page_1.html)

4. Региональное развитие: электронный научно-практический журнал. URL: <https://regrazvitie.ru>.

5. Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. URL: <http://eee-region.ru>.

6. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. РЕГИОН: Государственное и муниципальное управление: электронный научный журнал ФБГОУ ВПО. URL: [http://regiongmu.ru/?page\\_id=105](http://regiongmu.ru/?page_id=105).

7. Российская муниципальная практика: журнал. URL: <http://www.russmp.ru/about.php>.

8. Самоуправление: журнал. URL: <http://samupr.ru>.

9. ARS ADMINISTRANDI («Искусство управления»): журнал. URL: <http://ars-administrandi.com>.

2) *электронные профильные базы данных/ сайты*

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.
2. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru>.
3. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru>.
4. Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. <http://www.duma.gov.ru>.
5. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/>.
6. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/>.
7. Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>.
8. Портал государственных программ РФ. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/>.
9. Реестр документов стратегического планирования. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». URL: <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>.
10. Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». URL: <http://law.edu.ru>.
11. Официальные сайты органов регионального управления (например, официальный сайт Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru/>, официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <https://gov.spb.ru/> и др. в соответствии с исследуемым регионом и на основе перечня субъектов РФ согласно статье 65 Конституции РФ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm>).
12. Официальные сайты органов местного самоуправления (например, официальный сайт Гатчинского муниципального района Ленинградской области <http://radm.gtn.ru/> и другие).
13. Портал административной реформы. URL: <http://ar.gov.ru/>.
14. Официальный сайт Межрегиональной общественной организации «Комитет по борьбе с коррупцией». URL: <http://com-cog.ru/>.
15. Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Российская Муниципальная Академия». URL: <http://www.ros-ma.ru/>.
16. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU. URL: <http://elibrary.ru/defaultx.asp>.
17. Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <http://ac.gov.ru/publications/>.
18. Информационно-аналитическое агентство Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/>.
19. Оценка регулирующего воздействия. URL: <http://orv.gov.ru/>.
20. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/>.

*Учебное издание*

Наталья Николаевна Якимчук,  
*кандидат политических наук*

## МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Учебное пособие

Корректор О. Селиванова  
Компьютерная верстка И. Иванова  
Техническая редакция и дизайн обложки И. Бельковская

---

Подписано в печать 15.07.2024 г.

Усл.печ.л. 7,9

Тираж 550 экз.

Заказ 1471

---

Издательство Государственного института экономики, финансов, права и технологий  
188300 Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Рощинская, д. 5