

Управление развитием муниципального образования (курс лекций)



Цель дисциплины

- ❑ сформировать представление студентов о современных принципах стратегического управления социально-экономическим развитием территории,
- ❑ рассмотреть направления и технологии стратегического управления.

Курс направлен на выработку у студентов представления о способах и механизмах стратегического управления муниципальной территорией.





Задачи дисциплины

- ♦ изучение теоретических и методологических основ стратегического управления социально-экономическим развитием территории,
- ♦ овладение понятийным аппаратом дисциплины,
- ♦ освоение принципов, методов, функций и инструментария стратегического управления территорией,
- ♦ приобретение теоретических и практических навыков разработки, принятия и реализации стратегических альтернатив в сфере социально-экономического развития территории и осуществления стратегического выбора в современных условиях.

Ключевые аспекты дисциплины

В последние годы государственному и муниципальному стратегическому управлению уделяется повышенное внимание: разрабатываются Федеральные целевые программы, концепции стратегического развития страны, регионов и муниципальных образований, программы социально-экономического развития территорий.

Знание основ государственного и муниципального стратегического управления, а также тенденций развития новых технологий менеджмента создает фундаментальную базу профессиональной подготовки управленческих кадров и выпускников вузов, способных успешно работать в условиях модернизации экономики и системы государственного управления.



Ключевые аспекты дисциплины



По изучению курса студент должен:

- знать основы стратегического управления, основные принципы и инструменты стратегического управления территорией, быть способным научно подходить к пониманию общей сути стратегического управления муниципальной территорией;
- уметь анализировать социально-экономическое положение территории, оценивать ее потенциал и определять точки роста и полюса экономического развития;
- уметь осуществлять адекватный стратегический выбор;
- уметь разрабатывать пути реализации механизма стратегического управления территорией;
- уметь анализировать и предлагать пути оптимизации муниципального управления, исследовать эффективность действующих инструментов и механизмов стратегического управления.

Рассмотрим основные понятия:



Развитие

Управление



Муниципальное образование





Развитие - это движение вперед, формирование новых целей, становление новых системных, структурных характеристик.

Развитие означает рост, расширение, улучшение, совершенствование.



Развитие - это изменение, связанное с возникновением качественно **нового состояния**.

Любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле.



Развитие всегда имеет **направленность**, определяемую **целью и системой целей**. Если эта направленность положительная, социально полезная, то говорят о прогрессе; если она отрицательная, то это регресс или деградация.

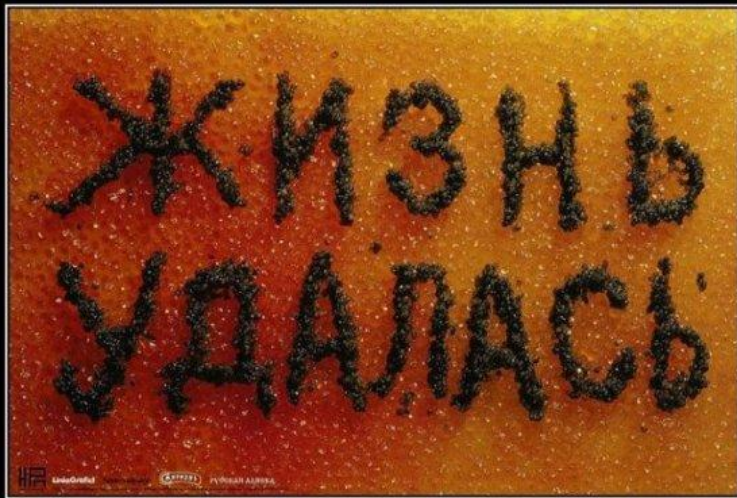
Развитие имеет целенаправленность

Развитие фирм, организаций, стран и регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей.

Основной, интегральной целью социально-экономического развития территорий является **улучшение качества жизни населения.**

Этот процесс имеет три важнейшие составляющие:

- повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
- создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
- увеличение степени личной свободы людей, в том числе их экономической свободы.





Муниципальное образование как сложная социально-экономическая система должна одновременно обладать и устойчивостью к неблагоприятным внешним воздействиям, и нацеленностью на благоприятные изменения.

Виды МО:

В соответствии со статьей 2 ФЗ № 131-ФЗ в РФ существовало 5, теперь 7 видов муниципальных образований:

сельское поселение — один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов (посёлков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; соответствует **сельсоветам** советских времён и **земствам** досоветского периода. Сельское поселение входит в состав муниципального района.

городское поселение — небольшой город или посёлок городского типа, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; Городские поселения, не являющиеся городскими округами, входят в состав муниципальных районов.

муниципальный район — несколько поселений (**сельских** и/или **городских**) и **межселенных территорий**, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия.

Виды МО:



городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значения¹

внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136–ФЗ введено два новых вида муниципальных образований:

городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории **городского округа с внутригородским делением**, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.



В результате муниципальной реформы
количество муниципальных образований растёт
с 12 тысяч в 2003 году
до 22 тысяч в 2014 году.

Данные о количестве муниципальных образований в Российской Федерации постоянно меняются, так как во многих регионах происходят преобразования состава муниципальных образований.

Количество муниципальных образований в России

муниципальные образования							
по состоянию на	в том числе по типам						
	всего	Муниципальные районы	Городские округа	внутригородские территории городов ФЗ	поселения		
					всего	в том числе	
						городские	сельские
1 января 2008 года	24151	1799	521	236	21595	1734	19861
1 января 2009 года	24161	1810	507	236	21608	1745	19863
1 января 2010 года	23907	1829	512	236	21330	1739	19591
1 января 2011 года	23304	1824	515	236	20729	1733	18996
1 января 2012 года	23118	1821	517	236	20544	1711	18833
1 января 2013 года	23001	1817	518	257	20409	1687	18722
1 января 2014 года	22777	1815	520	257	20185	1660	18525

Количество муниципальных образований в Челябинской области

Субъект РФ	Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года							
	всего	в том числе по типам					поселения	
		муниципальные районы	городские округа	внутригородские территории городов федерального значения	всего	в том числе		
						городские	сельские	
Челябинская область	313	27	16	-	270	27	243	

ФЗ № 131 не только очертил общие принципы территориальной организации местного самоуправления, но и определил его экономическую основу. Закон достаточно четко прописал вопросы, отнесенные к **компетенции органов самоуправления муниципальных образований.**

Это:



Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности,

Организация функционирования практически всей инфраструктуры района, города, поселения за исключением инфраструктуры регионального и федерального значения.

К компетенции местного самоуправления отнесена также и организация функционирования социального сектора муниципалитетов:

- обеспечение прав граждан на образование (около 40% бюджетных расходов муниципальных образований),
- здравоохранение (20%),
- обеспечение услугами жилищно-коммунального хозяйства (15%),
- социальная защита,
- культурное обслуживание и т.д.

Статьей 15 части 1-й закон определил и средства для реализации «вопросов местного значения» – собственные материальные и финансовые ресурсы, за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Однако исторически сложившаяся дифференциация развития городов и поселений сформировала условия для значительных различий в обеспеченности собственными доходами различных типов муниципальных образований.

Так, на долю городских округов, по оценкам экспертов, приходится около 65% всех налоговых поступлений, на долю муниципальных районов – около 30%, на долю поселений – всего 5%.

В результате этого более 80% муниципальных образований в настоящее время являются дотационными.

В 65% местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов превышает 50%, в том числе в 50% местных бюджетов она выше 75% .

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов

млрд. руб., 2013 г.



По данным Минфина России, 2013

20 САМЫХ ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2010 год.

№	Дотационный регион	Дотация, млрд руб.	Численность населения (тыс. чел.)	Дотации на душу населения (тыс. руб./чел.)
1	Камчатский край	22,25	342,3	65,1
2	Магаданская область	8,51	161,2	52,7
3	Республика Саха (Якутия)	39,2	949,5	41,3
4	Чукотский автономный округ	1,69	48,6	34,8
5	Республика Тыва	9,07	316,9	28,6
6	Республика Алтай	5,85	210,8	27,7
7	Республика Ингушетия	6,65	516,6	12,9
8	Еврейская автономная область	2,3	185,1	12,4
9	Республика Бурятия	11,59	963,5	12,1
10	Республика Дагестан	30,37	2 737,6	11,1
11	Чеченская Республика	13,07	1 267,7	10,3
12	Карачаево-Черкесская Республика	4,12	427,1	9,6
13	Амурская область	7,049	860,7	8,2
14	Республика Адыгея	3,51	443,1	7,9
15	Кабардино-Балкарская Республика	6,7	893,7	7,5
16	Забайкальский край	8,32	1 117,3	7,4
17	Республика Северная Осетия – Алания	4,76	700,6	6,8
18	Псковская область	4,58	688,7	6,6
19	Республика Калмыкия	1,87	283,2	6,6
20	Алтайский край	16,40	2 491,6	6,6

Данные за 2010 год. Источник: www.kapital-rus.ru

10-ка самых дотационных регионов России

Население
РЕГИОНА

Сумма годовых
дотаций на душу
НАСЕЛЕНИЯ



В условиях дотационности целевое, эффективное управление бюджетными средствами и муниципальным имуществом приобретает особое, первостепенное значение и во многом зависит от качества управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.



Регионы

Дотации, тыс.
руб./чел.

Дотации
на регион,
млрд руб.

Амурская
область

8,2

7,1

Челябинская
область

1,1

3,9





В современной литературе **управление** рассматривается, в зависимости от предмета и объекта исследования, с нескольких точек зрения: **как система, элемент (подсистема), как функция, как вид деятельности и как процесс.**

При исследовании аспектов, касающихся управления развитием муниципальных образований, наиболее целесообразен **комплексный подход.**

Это обосновывается тем, что, **ВО-ПЕРВЫХ**, система управления социально-экономического развития любого муниципального образования является **сложной системой.**

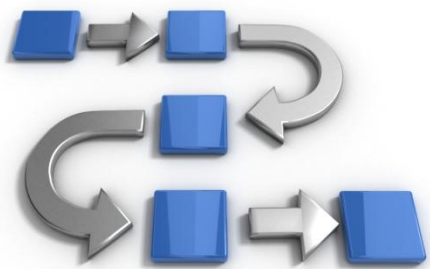
Она состоит, как минимум, из **трех основных организационно-хозяйственных подсистем** (подсистемы управления муниципальным имуществом, подсистемы управления экономическим развитием, подсистемы управления социальным развитием) и **одной финансовой подсистемы – подсистемы управления бюджетом.**



Во-вторых, она сама является важным элементом и подсистемой общей системы территориального управления.

$f(x)$

В-третьих, территориальное управление, если рассматривать его с точки зрения поуровневого распределения властных полномочий и предметов ведения, это **набор** закрепленных за теми или иными органами исполнительной и представительной власти **функций и видов деятельности**.



В-четвертых, территориальное управление, основным принципом реализации которого является непрерывность – это не какое-то единовременное управленческое действие или воздействие, а **серия непрерывных взаимосвязанных действий, складывающихся в совокупности в единый процесс управления.**



Системный подход к изучению **любого сложного процесса** предполагает выделение субъектов, объектов управления и выявление полной совокупности элементов, их составляющих.

Исходя из этого, территориальное управление может быть представлено и как **процесс взаимодействия субъекта и объекта управления** в целях достижения запланированных результатов.

Субъект управления



Объект управления



Предмет управления

Совокупность элементов, формирующих субъект управления на уровне муниципального образования, достаточно проста. Она включает в себя главу муниципального образования, представительный, исполнительно-распорядительный, иные органы, закрепленные в уставе МО, хозяйствующие субъекты и население.

Объектом муниципального управления является муниципальное образование – территория, на которой осуществляется местное самоуправление, а также хозяйствующие субъекты и ее основной элемент – население муниципального образования.

Предметом муниципального управления является **регулирование всех социальных и экономических процессов, происходящих в границах МО.**

И объекты, и субъекты местного самоуправления функционируют в **единой информационно-правовой среде.**



Основными компонентами информационно-правовой среды являются

федеральные, региональные и муниципальные правовые акты, регулирующие процессы местного самоуправления,

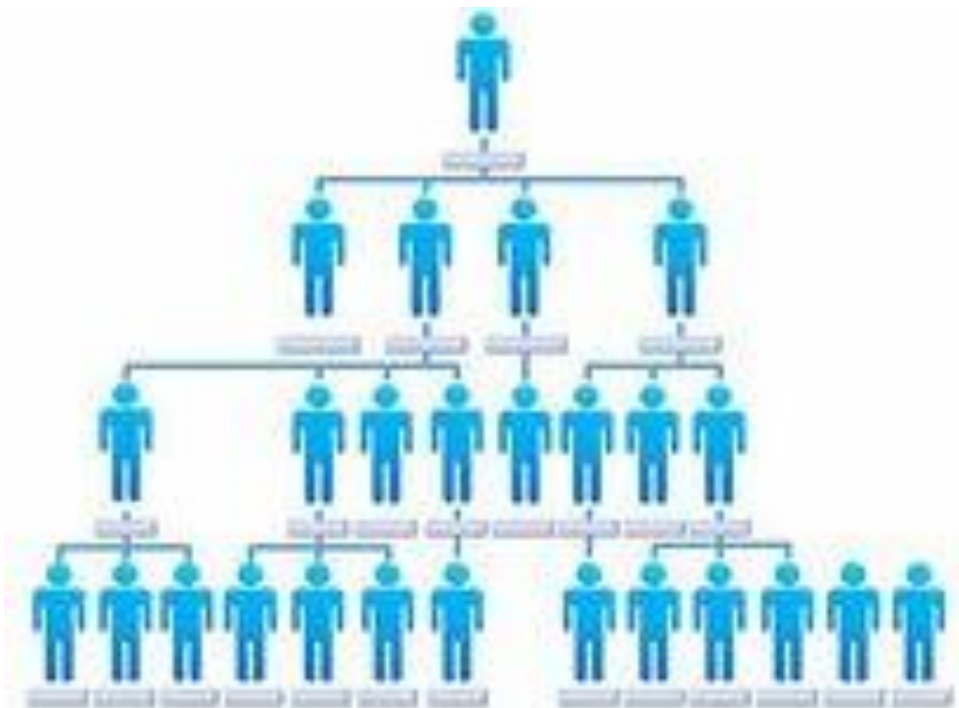
и информационно-коммуникационная сфера (первичная, бухгалтерская и статистическая отчетность, исполнительно-распорядительные документы, прогнозы развития, планы и программы деятельности, анализы, иные информационные ресурсы и средства коммуникаций), обеспечивающая взаимосвязь управленческих процессов.



Особенностью системы местного самоуправления является то, что население МО является одновременно и субъектом, и, как основная часть местного сообщества муниципального образования, объектом управления.



Население само выбирает органы местного самоуправления, само несет ответственность за свой выбор и свои решения. Во многих случаях население сейчас вынуждено само и за свой счет решать вопросы местного значения. Однако, выбрав органы местного самоуправления, население становится объектом регулятивных действий выбранной им же самим власти, т.е. источник жизнедеятельности власти ею же и регулируется.



Система управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, в отличие от регионов, достаточно проста и малоиерархична.

Например, в большинстве случаев глава муниципального образования возглавляет и местную администрацию. В то же время, каждый субъект управления, включая население муниципального образования, обладает конкретными правами или полномочиями, имеет право принимать управленческие решения и осуществлять управляющие воздействия на объект управления.

Управление развитием МО - это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения.



Такие действия могут осуществляться и локально (органами местного самоуправления), и регионально (органами власти и управления субъектов федерации и их ассоциациями), и на обще государственном уровне (Правительством и Федеральным собранием).



Муниципальный подход.

Классиком данного подхода считается Велихов Л.А., который под муниципальным хозяйством понимал деятельность муниципалитета (городского управления).

Эта деятельность характеризуется тем, что осуществляется «по уполномочию» населения, «с разрешения» правительства, с целью удовлетворения коллективных потребностей через распоряжение хозяйственными средствами.

«Инженерный» подход.

«Инженерный» подход (Веселовский С.Б., Давидович В. Г.). Этот подход отличается еще большей узостью и трактует коммунальное хозяйство как совершенствование инженерной инфраструктуры, а развитие только как техническое совершенствование инфраструктуры территории.

Градоведческий подход.

Градоведческий подход (Диканский М.Г., Френкель З.Г.) имеет определенные сходства с муниципальным подходом. В частности, предмет исследования – совокупность предприятий и учреждений, размещенных на данной территории (в градоведческом подходе – город, в муниципальном – муниципальное образование).

Развитие в данном подходе трактуется очень абстрактно – это развитие, которое соответствует потребностям настоящего без ущерба будущим поколениям. Отсутствие четких критериев развития территорий можно отметить как основной недостаток этого подхода.

Системный подход.

Системный подход (Гутнов А.Э., Шмульян Б.Л., Емельянов С.В.). Объектом изучения является поселение людей как сложная система, состоящая из элементов и подсистем, связанных между собой различными взаимосвязями. Поселение нельзя изучать иначе как по подсистемам, так как, подчиняясь целостной системе, каждая из подсистем обладает относительной самостоятельностью, внутренней структурой и т.д.

Хозяйство рассматривается как одна из подсистем сложной системы, а процесс развития заключается в возрастании сложности системы. Основной недостаток подхода - механистичность.

Концепция местных сообществ.

Концепция местных сообществ (Р. Шаффер, С. Деллер, кубанская школа местных сообществ) имеет наиболее широкий объект исследования, включающий в себя частичные компоненты всех перечисленных подходов - местное сообщество.

Особенностью данного подхода является учет факторов среды. Все процессы, происходящие в местном сообществе, происходят в пределах среды обитания, которую характеризует множество факторов, влияющих на процесс развития. Данный подход отличает понимание сущности развития как процесса взаимодействия и объединения усилий населения и власти.

В XXI веке в современной науке преобладают подходы, основанные на широком участии населения.

Системный корпоративный подход.

Корпоративный метод развития территорий обосновывает и отстаивает с середины 90-х годов прошедшего века С.Б. Мельников, представляющий его как механизм самоуправления развитием экономики, глубоко уходящей своими корнями в артельно-общинное хозяйствование на Руси, народовластие и совместное владение землей.

Инкорпоративный

ПОДХОД.

Разработан группой научных работников и программа «Социальной и экономической поддержки интересов населения городов (районов)» – (СЭПИН).

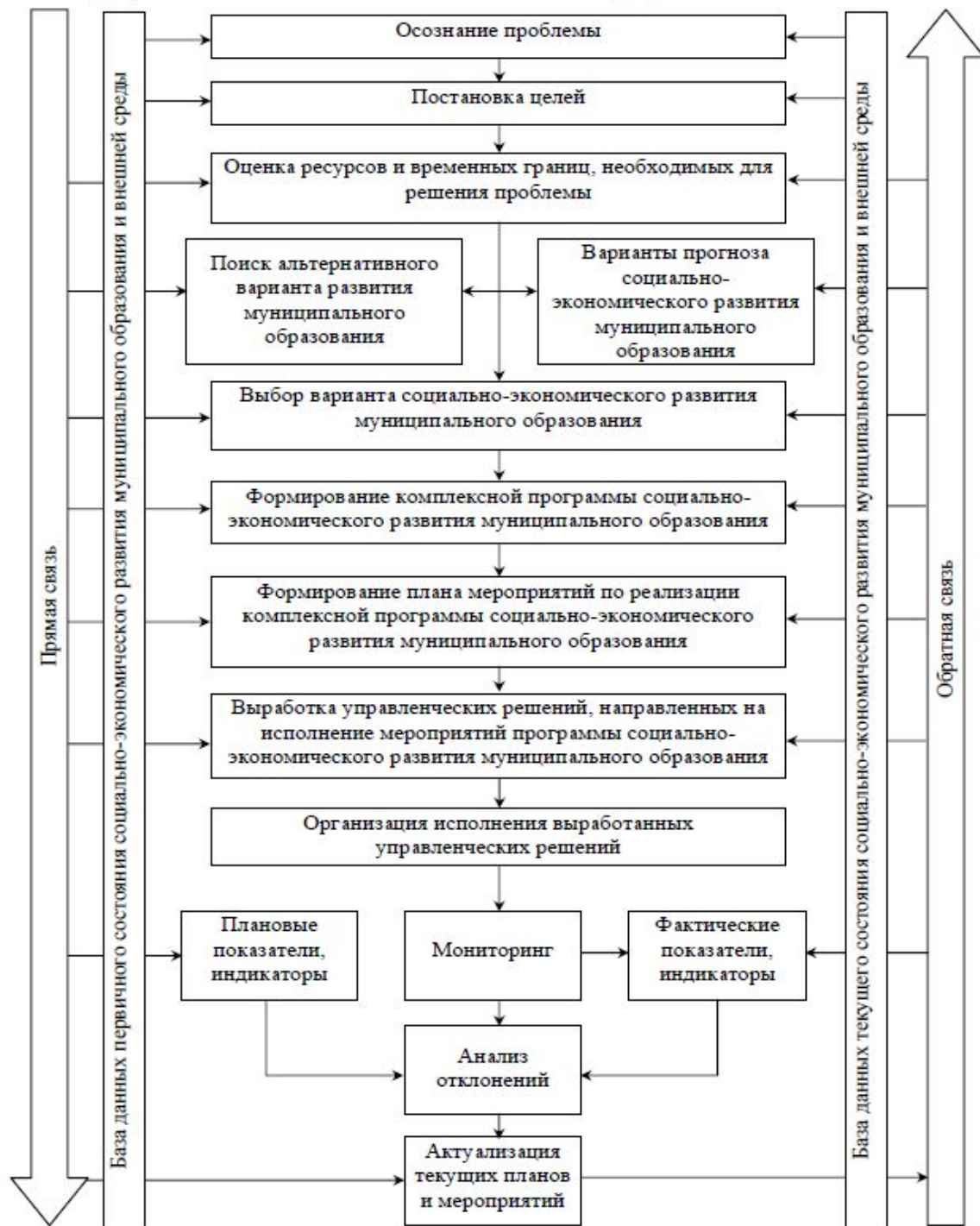
Инкорпоратизм понимается на нынешнем этапе как способ организации общественной жизни на местном уровне, при котором устойчивость социально-экономического положения МО формируется путем трансформации отношений собственности на территории.

Трансформация инкорпоративных отношений должна основываться на установлении **совместного владения муниципальной**

собственностью, самоуправлении, договорных принципах между различными уровнями власти, возрождении духовности и культуры в местном сообществе.

Трансформация инкорпоративной собственности предполагает, что владение ею – совместное и равное, а управление – профессиональное, на основе конкурсного, контрактного найма компетентных управляющих. Однако это не получило до последнего времени практического применения, что является препятствием для освоения нового подхода в хозяйствовании на местном уровне.

Система управления социально-экономическим развитием муниципального образования



Система комплексного социально-экономического развития муниципального образования



Подходы к решению задачи оценки управления:

- 1. Оценка отдельных индикаторов.** Этот метод основан на оценке отдельных индикаторов, таких как объем промышленного производства, инвестиции в основной капитал, денежные доходы населения и т.д.

Он достаточно прост и позволяет судить о тенденциях развития МО, однако, он не дает системного представления о результативности управления.

Подходы к решению задачи оценки управления:

2. Сравнение действительных результатов управления с возможными результатами развития без осуществления управленческих воздействий. Этот метод основывается на идее сравнения результатов развития МО, полученных в результате осуществления управленческих воздействий, с результатами, которые могли бы иметь место при их отсутствии.

Данный подход понятен в содержательном плане, эффект оценивается по приращению показателей, но его практическая реализация довольно затруднена.

Подходы к решению задачи оценки управления:

3. Соизмерение издержек и выгод. Метод основан на анализе издержек и выгод от управленческих воздействий. Проблемы его применения связаны со сложностью количественной оценки результатов управления и необходимостью учета положительных и отрицательных внешних эффектов.

Подходы к решению задачи оценки управления:

4. Оценка степени достижения поставленных целей.

Достоинством является возможность непосредственной оценки достигнутых результатов. Проблемы применения целевого метода связаны с необходимостью количественного определения целей управления. Кроме этого, управление оказывает комплексное влияние на экономику, поэтому достижение одной конкретной цели может быть сопряжено с негативными последствиями для других аспектов развития МО.

3 направления:

- ❑ оценка степени достижения главных целей социально-экономического развития МО
- ❑ результативность макроэкономического регулирования территориальной системы
- ❑ эффективность производства общественных товаров и услуг.

Устойчивость развития местных территорий

Потребности человека, технологическое развитие, глобализация экономических и социальных процессов предъявляют требование не просто обеспечить высокий уровень жизни, а достичь его постоянной положительной динамики.

Поэтому следует говорить об устойчивости территориального развития, то есть о постоянном положительном изменении основных экономических и социальных показателей территории, их соответствии основным параметрам государства и мировым тенденциям в целом.

В целом на уровне региона (МО) можно рассматривать в качестве наиболее адекватных следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП (абсолютная величина и на душу населения) и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;
- продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами «Скорой помощи», качество предоставляемых медицинских услуг);
- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;
- обогащение культурной жизни людей.

Поэтому развитие территории (МО) должно быть направлено:

- на получение долгосрочных конкурентных преимуществ территории;
- на формирование системы воспроизводства основных параметров конкурентных преимуществ;
- на формирование среды стимулирующей и поддерживающей инновации и развитие;
- формирование внутренних источников развития территории.

Другими словами, мы должны предусматривать меры по поддержанию и воспроизводству устойчивости экономики территории (МО), которая предусматривает:

- устойчивость внутреннего рынка перед внешними воздействиями (конкуренты, поставщики, внешняя ресурсная зависимость и т.д.);
- устойчивость внутреннего рынка перед внутренними воздействиями (демографическая ситуация, ограниченность различных видов ресурсов и др.);
- способность к инновационному воспроизводству и развитию.

Для обеспечения устойчивого развития территорий на местном уровне (городов, местных поселений и др.) учеными и практиками предлагается использовать определенные положения устойчивости развития местных территорий.

1. В новых населенных пунктах или кварталах городов создается гуманная этажность жилых объектов (не выше 5 этажей), планировочные решения учитывают создание удобной транспортной инфраструктуры, легкую доступность административных, деловых и торговых центров, социальных учреждений.
2. Застройка ведется по принципу ячеек, то есть создаются зеленые двory, детские площадки; деловые кварталы с высотным строительством отделяются от жилых зеленых районов.
3. При создании транспортной инфраструктуры предпочтение отдается наиболее приемлемому с экологической точки зрения транспорту (троллейбусы, трамваи, фуникулеры, надземные и наземные электропоезда и т.д.); серьезное внимание уделяется развитию общественного транспорта; стимулируется и поддерживается пользование велосипедами.
4. Выполняется достоверный расчёт парковочных мест вблизи жилых массивов и административно-деловых центров в привязке к демографическому и экономическому развитию региона.
5. Большое внимание уделяется благоустройству территорий, то есть создаются искусственные водоемы, парки, обустраиваются набережные.
6. Рассчитывается функциональное назначение каждого квартала, с учётом демографических перспектив, региональной экономической специфики и реалий макроэкономики.

Для обеспечения устойчивого развития территорий на местном уровне (городов, местных поселений и др.) учеными и практиками предлагается использовать определенные положения устойчивости развития местных территорий.

7. При создании инженерной инфраструктуры учитывается возможность использования локальных источников возобновляемой энергии в каждом квартале.

8. Закладывается возможность использования внутридомовых энергосберегающих технологий (устройства для обеспечения естественной вентиляции и освещения) в привязке к возможностям региональной энергосистемы.

9. Создается эффективная система водоснабжения и водоотведения канализация с максимальной первичной очисткой перед сбросом в водоемы) в комплексе с локальными системами рециркуляции использованной воды, очистки так называемых «серых» вод, то есть использованных в хозяйственных целях.

10. Создается система отдельного сбора твердых бытовых отходов, максимальной рециркуляции вторичных материалов, прорабатываются удобные для населения схемы по компостированию нетвердых бытовых отходов.

11. Архитектурный облик зданий согласовывается с особенностями местного ландшафта, с имеющимися национальными архитектурными традициями.

12. Создаются объекты социальной инфраструктуры, необходимые для образовательно-культурного и духовного развития здорового, творчески активного общества, причем с учётом различия возрастных групп и стимуляцией общества к активному взаимодействию.

13. Комплексное решение проблемы с рационализацией сортировки и переработки мусора.

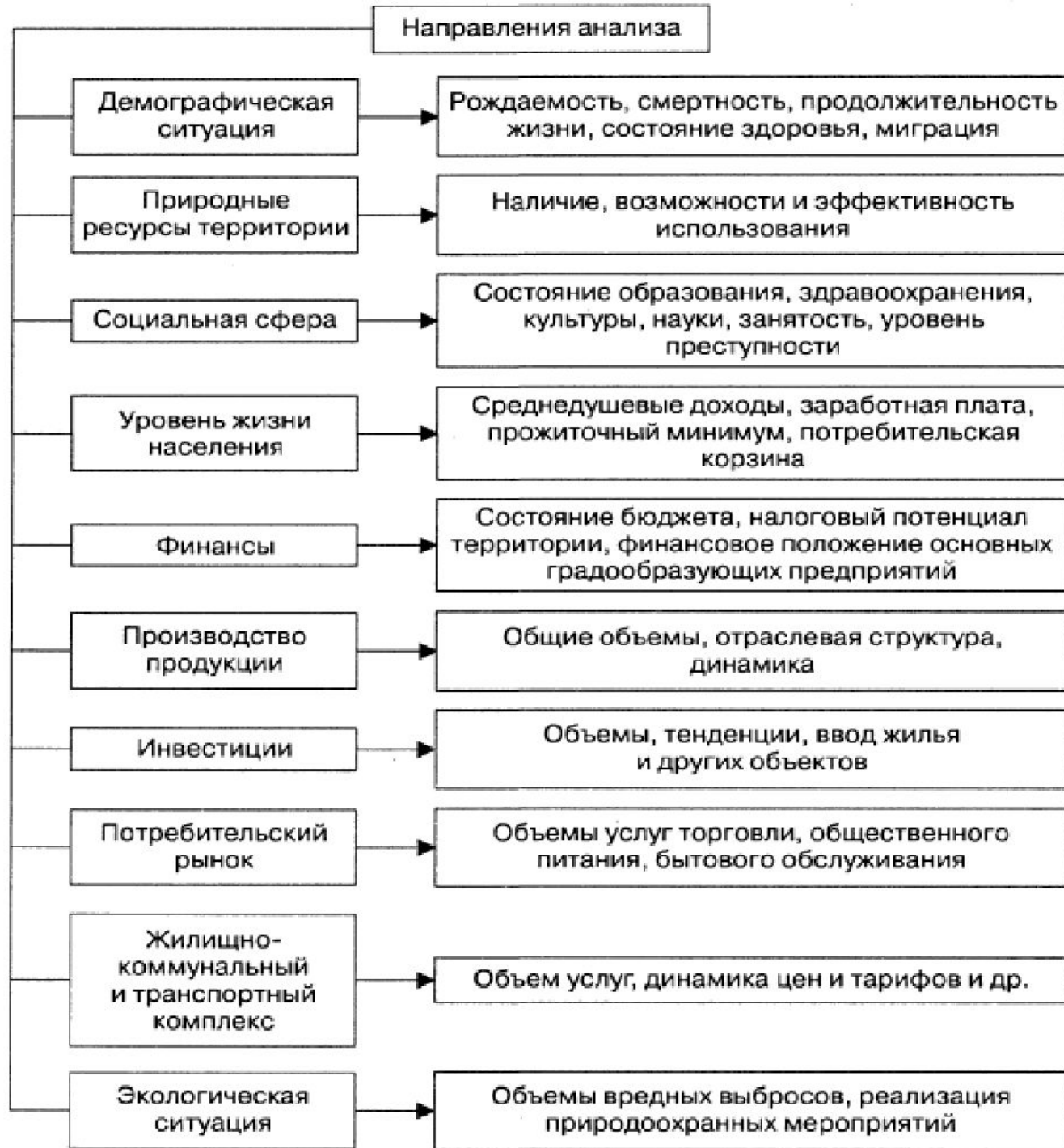
14. Стимуляция отношений в территориальных сообществах:

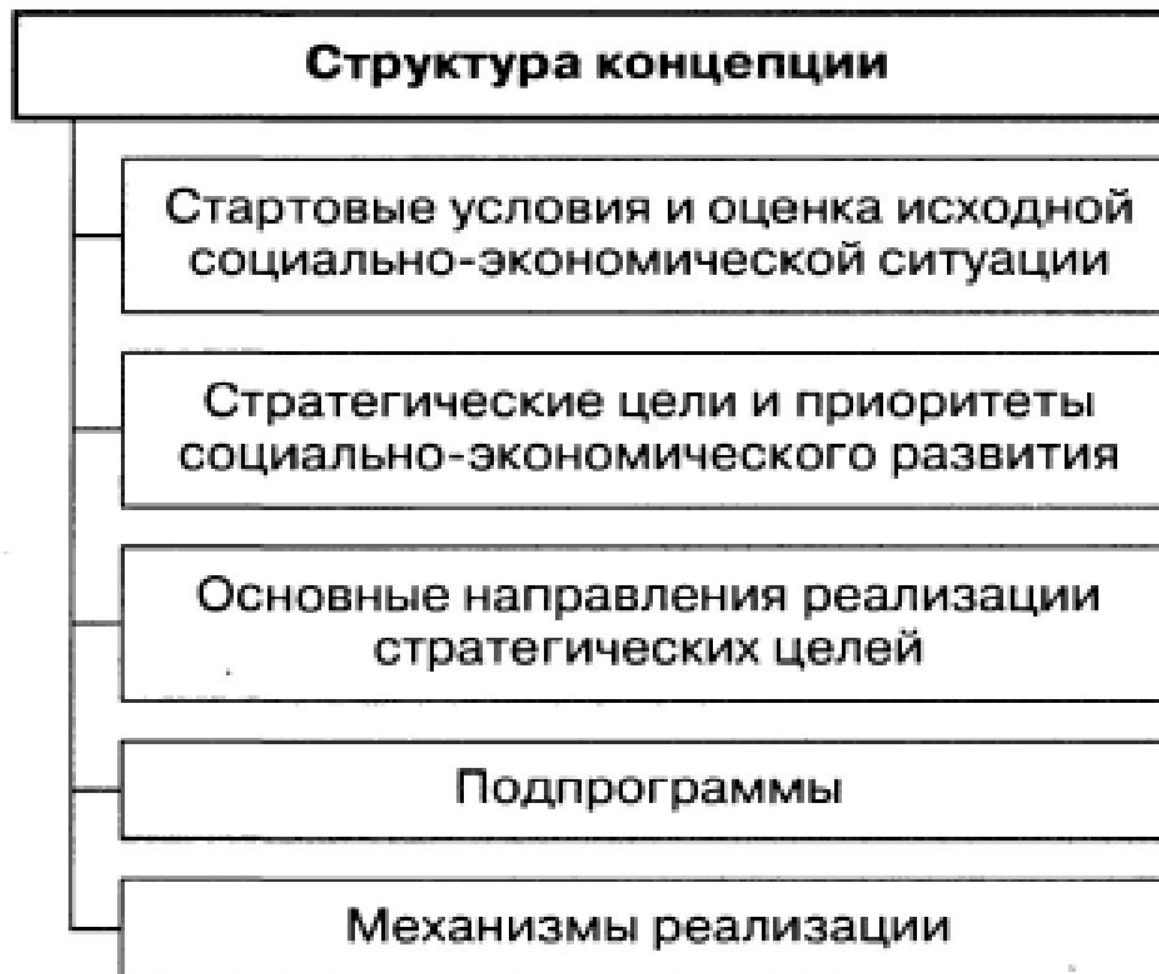
- деловые отношения в рамках сообщества, местный рынок для своих, бартерные отношения;
- совместные мероприятия: постройка новых домов для членов сообщества, сборы фондов в рамках развития проектов членов сообщества, сборы в рамках медицинской помощи отдельным членам, совместная уборка территорий (субботники), посадка деревьев, фестивали, ярмарки, праздники;
- постоянные собрания членов коммуны для выработки общей стратегии, решения по вопросам текущей жизни принимаются совместно;
- местная самоуправляемая демократия.

15. Развитие полноценной местной экономики в рамках небольших сообществ и малого бизнеса, обеспечивающего разнообразие, самокупаемость и самодостаточность.

Таким образом, управление устойчивостью как свойством системы сохранять свое первоначальное состояние покоя или движения в условиях внешних воздействий является одним из важнейших и для управления территориальным развитием.

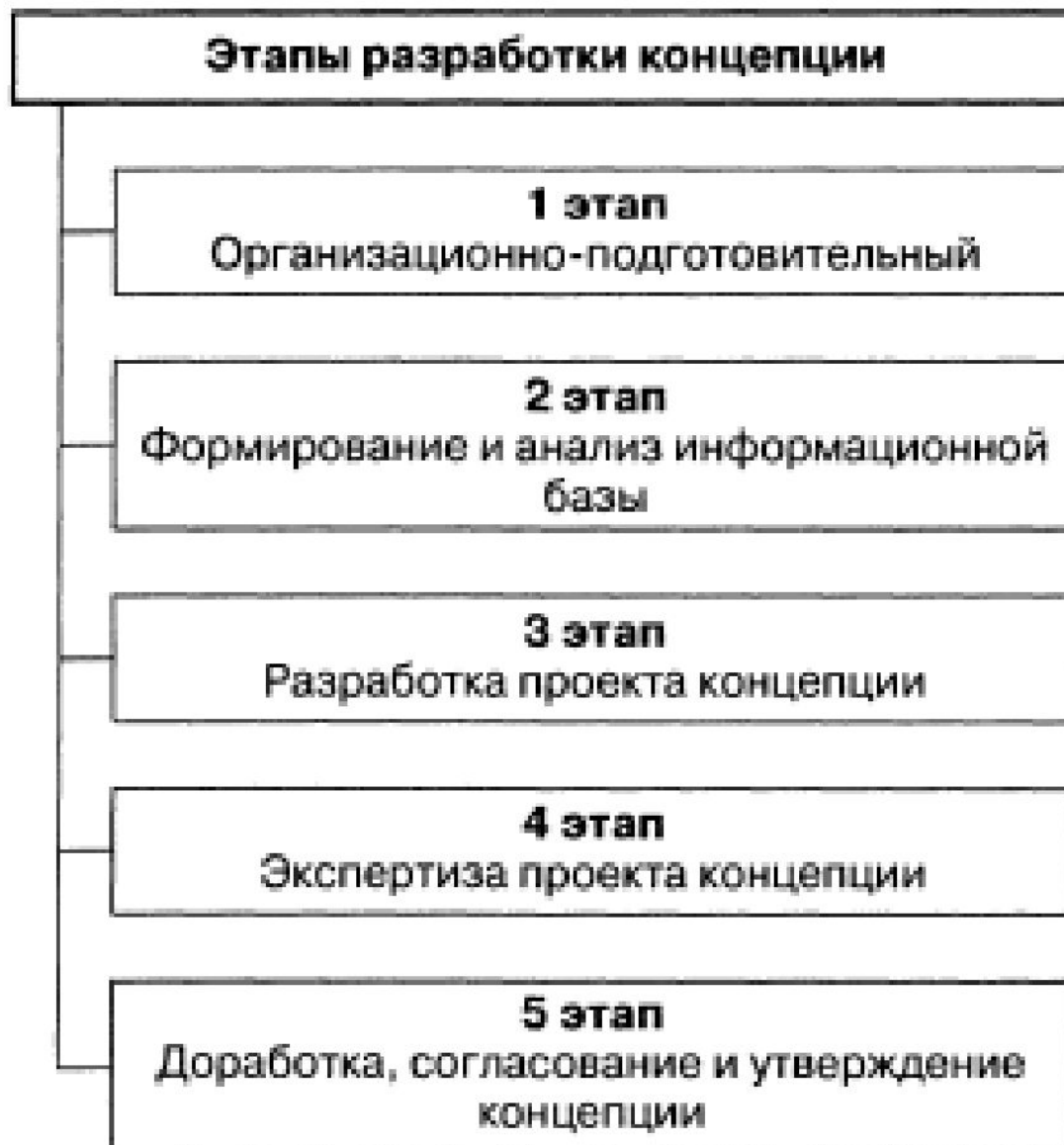
Направления анализа социально- экономического положения муниципального образования





Структура концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования

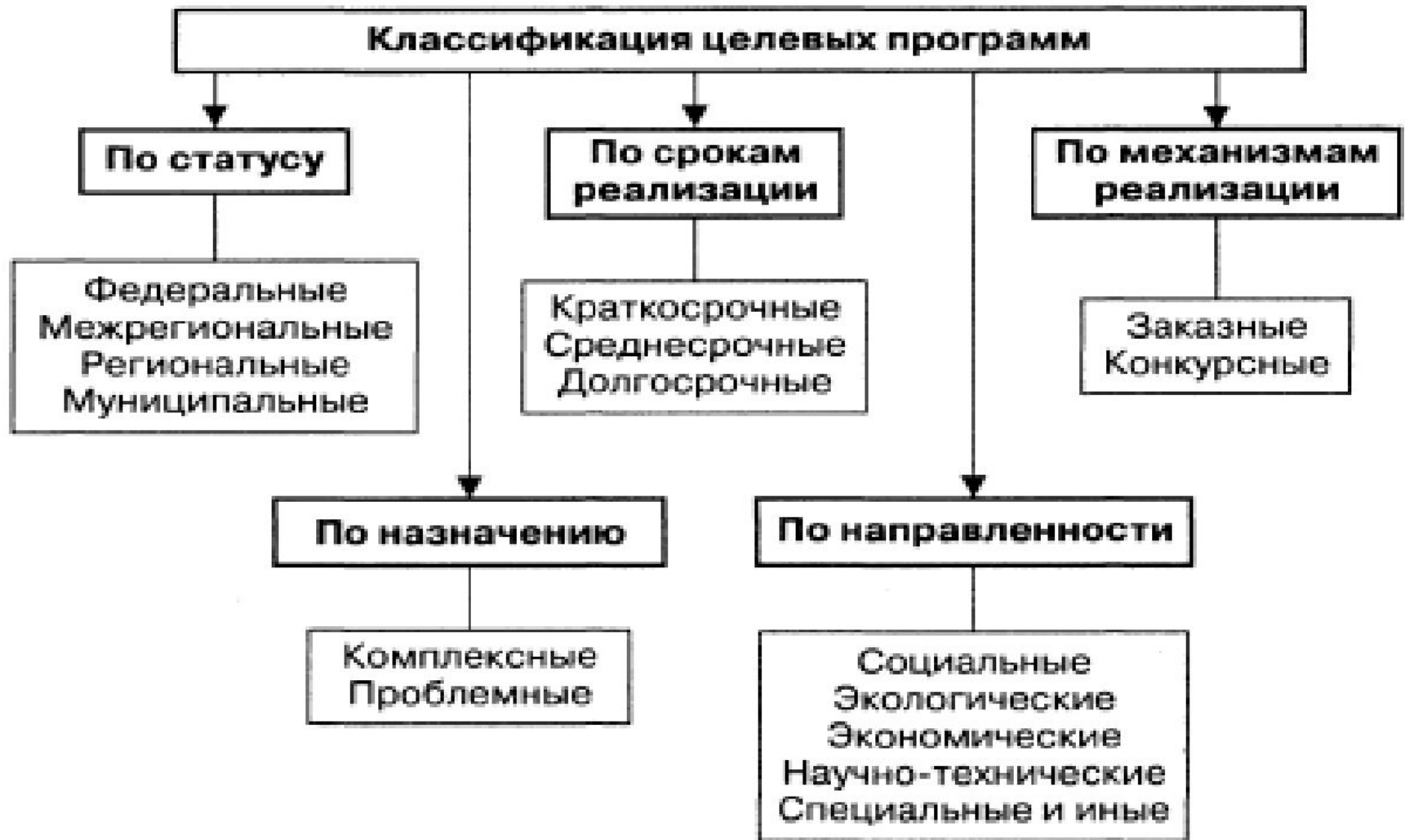
Основные этапы
разработки
концепции
комплексного
социально-
экономического
развития
муниципального
образования



Механизмом реализации задач социально-экономического развития всей страны и отдельных территорий являются целевые программы.



Классификация целевых программ



Существует множество видов целевых программ, которые можно классифицировать по статусу, назначению, срокам, направленности и механизмам реализации.



Инвестиционный потенциал территории
муниципального образования

Основными различиями между централизованными и ведомственными целевыми программами являются:

- уровень утверждения (централизованные программы утверждаются высшим органом исполнительной власти соответствующего уровня, а ведомственные – соответствующими субъектами бюджетного планирования);
- межотраслевой (централизованные программы) или внутриотраслевой (ведомственные программы) характер и значение;
- содержание программных мероприятий (централизованные программы, как правило, включают крупные по объему работ, срокам и финансированию мероприятия, ведомственные предусматривают реализацию менее крупных мероприятий или программное объединение расходов на предоставление определенного вида услуг);
- источник финансирования (централизованные программы финансируются непосредственно из бюджетов, а ведомственные - за счет средств, выделенных бюджетами конкретным субъектам бюджетного планирования).

Муниципальная целевая программа в общем случае должна включать следующие разделы:

- описание проблемы, на решение которой направлена целевая программа;
- социально-экономическое положение и основные направления развития муниципального образования, обосновывающие необходимость осуществления данной программы;
- цели, задачи, сроки и этапы реализации программы, а также целевые индикаторы и показатели, характеризующие достижение ее результатов;
- система программных мероприятий;
- механизм реализации программы;
- ресурсное обеспечение программы;
- оценка социально-экономической и экологической эффективности программы;
- организация управления программой и контроль хода ее реализации.

В России появились единые правила разработки государственных программ и стратегий развития. Соответствующий закон опубликован в Российской газете.

Опубликовано 3 июля 2014 г.

Вступает в силу: 11 июля 2014 г.

Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"

Принят Государственной Думой 20 июня 2014 года

Одобен Советом Федерации 25 июня 2014 года

До сих пор в законодательстве не существовало единых требований к госпрограммам. На практике это приводило к тому, что чиновники на разных уровнях разрабатывали документы, которые нередко могли даже противоречить друг другу. Новый закон устанавливает четкие правила: как власти должны определять направления развития экономики, разрабатывать соответствующие стратегии, контролировать ход их реализации, а также оценивать эффективность госпрограмм.

Документ вводит и периоды прогнозирования и планирования: среднесрочный - от 3 до 6 лет и долгосрочный - более 6 лет.

Власти на федеральном уровне должны определить принципы работы новой системы стратегического планирования, решить, в каких направлениях должна развиваться экономика страны, подготовить методические рекомендации чиновникам на региональном и местном уровнях, а также утвердить требования к документам - до 2015 года.

По закону, документами стратегического планирования на федеральном уровне считаются ежегодное послание президента к депутатам и сенаторам, документы, направленные на обеспечение национальной безопасности, прогнозы и концепции социально-экономического развития России, а также бюджетные прогнозы.

Губернаторы и местные власти должны утвердить свои, аналогичные, программы развития - до 2017 года.

К разработке документов чиновники смогут привлекать представителей профсоюзов, работодателей, общественных и научных организаций.

Все госпрограммы и национальные стратегии занесут в единый реестр.

Ознакомиться с ними сможет любой человек, зайдя на сайт госоргана-разработчика документа.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон устанавливает **правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации**, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.
2. Стратегическое планирование в Российской Федерации (далее - стратегическое планирование) **осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.**
3. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.
4. В части стратегического планирования в сферах обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности настоящий Федеральный закон применяется с учетом законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в этих сферах.
5. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения в сфере стратегического планирования, осуществляемого на территории Российской Федерации, территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации или используемых на основании международных договоров Российской Федерации, включая морские пространства.

Статья 2. Правовое регулирование стратегического планирования

Правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

- 1) стратегическое планирование - деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
- 2) государственное управление - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) муниципальное управление - деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития;

4) целеполагание - определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности

Российской Федерации;

5) прогнозирование - деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

6) планирование - деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

7) программирование - деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

- 8) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования - деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 9) система стратегического планирования - механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения;
- 10) документ стратегического планирования - документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования;
- 11) корректировка документа стратегического планирования - изменение документа стратегического планирования без изменения периода, на который разрабатывался этот документ стратегического планирования;
- 12) методическое обеспечение стратегического планирования - разработка и утверждение требований и рекомендаций по разработке и корректировке

стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

14) задача социально-экономического развития - комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития;

15) результат социально-экономического развития - фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

16) очередной год - год, следующий за текущим годом;

17) отчетный год - календарный год с 1 января по 31 декабря включительно, предшествующий текущему году;

18) отчетный период - отчетный год и два года, предшествующие отчетному году;

19) среднесрочный период - период,