

ГЛАВА V. КОМПЛЕКСНОЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Общие замечания

В соответствии с главной темой настоящей книги в предыдущих главах основное внимание (и это понятно) было уделено рассмотрению вопросов, связанных с муниципальным хозяйством, в том числе были рассмотрены вопросы, касающиеся анализа ресурсов муниципального образования, непосредственно отнесенных законодательством к ведению органов местного самоуправления (муниципальное право, финансы, имущество). В то же время при определении понятия муниципальное хозяйство, мы отмечали, что в него включаются все предприятия и учреждения, деятельность которых прямо или косвенно направлена на решение задач, стоящих перед муниципальным образованием.

Существует устойчивое заблуждение по поводу того, что муниципальное хозяйство отождествляют с самим муниципальным образованием, т.е. многие считают, что муниципальное хозяйство и есть город или иное муниципальное образование. Понятие города (муниципального образования) значительно более сложное (см. Л.А.Велихов "Основы городского хозяйства" Государственное издательство, Москва-Ленинград, 1928 год) и если муниципальное образование рассматривать как целостную социально-экономическую систему, то муниципальное хозяйство — это часть этой сложной системы.

В связи с этим крайне важными являются вопросы:

а) о планировании и формах организации взаимодействия всех составляющих муниципального хозяйства и

б) о планировании развития самого муниципального образования. Ряд специфических особенностей муниципального хозяйства оправдывает выделение этого предмета в самостоятельный вопрос. И именно во-

просам, связанным с управлением муниципальным хозяйством, были посвящены предыдущие главы настоящей книги.

В этой связи мы должны различать такие понятия, как "развитие муниципального образования" и "развитие муниципального хозяйства". Первое невозможно без второго, и второе не имеет самостоятельного значения без первого.

Итак, в этой главе мы намерены расширить рамки и не ограничиваться лишь сферой муниципального хозяйства. Мы постараемся рассмотреть поселение (муниципальное образование) как целостную социально-экономическую систему. По отношению к этой системе мы и будем рассматривать вопросы комплексного развития.

Важно отметить, что вопрос комплексного социально-экономического развития в настоящее время обсуждается впервые (после длительного перерыва) у нас в России. Сама постановка вопроса о комплексном социально-экономическом развитии городов (и иных муниципальных образований) как целостных социально-экономических систем стало возможным лишь после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году.

До принятия новой Конституции России такая постановка вопроса, вообще говоря, не имела основания, так как города и другие поселения являлись частью административной экономической системы и каждый нес на себе строго предписанную диктуемую свыше функцию. Одним из следствий этого стало строительство городов с моноориентированной экономикой, так называемых "моногородов" или "городов одного министерства".

Еще кипели страсти в парламенте (Государственной Думе первого созыва — 1993-1995гг.) по поводу предметов ведения местного самоуправления, а многие города в лице своих лидеров уже ставили вопрос о комплексном развитии своих территорий. Возможно, именно активная позиция многих российских городов и предопределила появление в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" нормы, относящейся к предметам ведения муниципального образования "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования" (часть 1, пункт "4" статьи 6).

В настоящей главе предпринята попытка в очень сжатой форме изложить вопросы развития города как целостного социально-экономического объекта с учетом современных идей, сформировавшихся в этой сфере общественной мысли.

Глава У. Комплексное развитие муниципальных образований

Основное внимание в настоящей главе уделено обсуждению понятий, которые и должны в ближайшем будущем стать инструментом в дальнейшей разработке теории и практики управления развитием муниципального образования.

В самое ближайшее время функция, связанная с разработкой и реализацией программ комплексного социально-экономического развития, станет одной из главных функций органов местного самоуправления муниципальных образований. В этой связи формирование понятийного аппарата становится одной из важных задач на сегодняшнем этапе становления института местного самоуправления в России. Участвующие в этом процессе должны выработать "общий язык общения и обсуждения муниципальных проблем".

Современная российская наука муниципального управления, хотя и имеет глубокие исторические корни, в настоящее время переживает период бурного развития в изменившихся политических и экономических условиях. И как всякая наука, переживающая период быстрого накопления новых знаний и переосмысления достижений прошлого периода, требует более внимательного отношения к применяемой терминологии. За старыми терминами может скрываться новое содержание, а новые термины еще не попали в толковые словари. Таким образом, для правильного понимания изложенного материала много внимания в этой главе уделено трактовке используемых терминов.

Следует также отметить, что в настоящее время в связи со становлением местного самоуправления в России начинает формироваться новая отрасль права — муниципальное право, т.е. отрасль муниципального права также переживает период своего становления, и в самое ближайшее время (уже, по-видимому, после выхода настоящего издания в свет) будет принят целый ряд федеральных законов, которые должны обеспечить поступательное становление института местного самоуправления и стать правовой основой развития муниципальных образований.

В этой связи в настоящей главе при рассмотрении вопросов управления развитием муниципального образования больше внимания уделено анализу объективных закономерностей этого процесса и формулировке принципов, вытекающих из Основного Закона и основанных на нем.

Понятие комплексного социально-экономического развития поселения

Понятие поселения и муниципального образования

Прежде чем приступить к изложению базового понятия — понятия комплексного социально-экономического развития поселения (муниципального образования), необходимо более подробно остановиться на таких терминах, как "поселение" и "муниципальное образование".

Термин "поселение" имеет очень широкое значение. В словаре русского языка С.И.Ожегова под словом "поселение" следует понимать "Населенный пункт, а также вообще место, где кто-нибудь живет, обитает". Под населенным пунктом С.И.Ожегов понимает "общее название мест с постоянными жителями", используемое, как правило, в официальных отношениях. В Конституции Российской Федерации используется термин "поселение". Основной Закон различает городские и сельские поселения.

Под поселением в настоящей главе мы будем понимать место, где компактно (на определенной ограниченной территории) проживают люди.

Термин "муниципальное образование" вошел в употребление с появлением Гражданского Кодекса Российской Федерации, в котором этот термин впервые встречается. Появление термина обусловлено необходимостью обозначения новых субъектов гражданских правоотношений, какими являются городские, сельские поселения и другие территории, на которых может осуществляться местное самоуправление.

Ни в Конституции Российской Федерации, ни в Гражданском Кодексе прямых определений понятиям "поселение" и "муниципальное образование" не дается. Сопоставляя Конституцию Российской Федерации и Гражданский Кодекс Российской Федерации, можно сделать заключение, что *под муниципальными образованиями понимается и некая территория, на которой проживает население (необязательно компактно и необязательно оседло), и часть городской территории (район в городе), приобретающая определенный статус (статус муниципального образования), позволяющий, в частности, участвовать в гражданских правоотношениях и осуществлять местное самоуправление.*

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

Как частный случай, муниципальное образование и поселение в правовом отношении могут означать одно и то же явление: в случае, если поселение имеет статус муниципального образования, то понятия "поселение" и "муниципальное образование" совпадают. Однако Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрены случаи, когда поселение может не являться муниципальным образованием, т.е. население этого поселения не осуществляет самостоятельно местное самоуправление на своей территории. Поэтому употребление этих терминов несет, вообще говоря, разную смысловую нагрузку.

Мы определили понятия "поселение" и "муниципальное образование" и провели определенное различие между ними, исходя из анализа правовых документов, т.е. руководствуясь категорией права. Несколько по-иному пролегал различие между этими понятиями, исходя из анализа, опирающегося на социально-экономические категории.

Понятие "социально-экономическое развитие" не может быть применено (в строгом смысле этих слов) к каждому муниципальному образованию, хотя в соответствии с упомянутым выше Федеральным законом формально это не так. Под *строгим смыслом слов* здесь понимается то, что экономические законы и законы развития общества (социальные законы) не являются проявлениями чьей-либо субъективной воли, а отражают объективные экономические и социальные связи. В этом смысле мы говорим о том, что не каждое муниципальное образование может реально осуществлять самостоятельное социально-экономическое развитие.

Поясним эту мысль на примере. В настоящее время в России идет процесс формирования муниципальных образований, т.е. в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в соответствии с законами субъектов Российской Федерации идет установление границ муниципальных образований. Во многих случаях границами муниципальных образований становятся границы административно-территориального деления субъекта Российской Федерации.

Административная граница выбиралась из различных критериев, главным из которых был критерий, обеспечивающий более удобное управление территорией (в рамках единой государственной власти). Нередко под удобством управления, в частности, понималось равномерное распределе-

ние населения или количество членов КПСС по соответствующим административно-территориальным единицам.

Были, конечно, и критерии экономической целесообразности, но они не были доминирующими. Вопросы, связанные с социальным развитием, в значительной степени были вторичными даже по отношению к экономическим вопросам. В этой связи в отношении муниципальных образований, не являющихся компактными поселениями, необходимо проводить дополнительное исследование на предмет их возможности развиваться в качестве целостного социально-экономического образования.

Компактные поселения в большей степени вправе считать себя социально-экономическими объектами, в отношении которых может ставиться и решаться проблема социально-экономического развития. Конечно, даже не все города, не говоря уже о сельских поселениях, в настоящее время могут осуществить самостоятельное развитие своих территорий, так как история их формирования и развития в условиях административной экономики не создавала соответствующих предпосылок для формирования финансово-экономических основ осуществления собственных программ социально-экономического развития. В недавнем прошлом такое понятие, как "комплексное социально-экономическое развитие", в отношении поселений вообще не применялось (генеральные планы развития поселений не являлись социально-экономическими планами).

Ярчайшим примером внеэкономического и внесоциального развития могут служить города с преимущественным развитием научно-технического комплекса, получивших закрепившееся за ними название — "наукограды". Вообще в настоящее время в России очень многие малые города формировались в связи со строительством крупных промышленных объектов, и в результате стали заложниками экономического состояния соответствующих отраслей промышленности.

Таким образом, учитывая вышесказанное, вопрос комплексного социально-экономического развития мы в большей мере будем относить к муниципальным образованиям, которые являются самостоятельными поселениями. Для остальных муниципальных образований вопрос их самостоятельности в смысле осуществления собственных планов социально-экономического развития должен быть дополнительно исследован в каждом отдельном случае (но это уже тема другой книги).

Для поселений, и особенно для городов, постановка задачи самостоятельного комплексного социально-экономического развития является

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

исторической неизбежностью, другими словами, города и другие компактные поселения, являющиеся муниципальными образованиями, "обречены" на развитие, и поэтому органы местного самоуправления этих городов обязаны (даже хотя бы с формальной точки зрения — закон обязывает) ставить задачу комплексного социально-экономического развития и под свою ответственность осуществлять ее решение.

"Обреченность" обусловлена уже такими объективными факторами, как:

построенные города, заселенные жителями, у которых сформировались коллективные интересы и потребности, в соответствии с которыми люди хотят жить в этих городах и жить *хорошо*.

Закон предоставил населению право самим решить судьбу города и обустроить свою жизнь в городе по тем критериям качества, которых они могут достичь сами.

Последние слова могут показаться несколько эмоциональными, однако мы надеемся, что через некоторое время в России комплексное социально-экономическое развитие города как целостного социально-экономического образования будет само собой разумеющимся понятием.

Для чего необходимо развитие и что под этим следует понимать?

Понятие "развитие" в отношении поселения вызывает много дискуссий, особенно в последнее время. Дискуссии осложняются еще и тем, что стороны, обсуждающие тему развития, наполняют этот термин разным содержанием.

Существо расхождений по этому вопросу (если очистить их от терминологической путаницы) сводится к выражению своего отношения к трем принципиальным вопросам.

Вопрос первый связан с принципиальным отношением к пониманию этого термина.

Словарь С.И.Ожегова наряду с другими дает два относительно противоположных толкования термина "развитие". В первом случае развитие — это процесс доведения "до определенной степени духовной, умственной зрелости, сознательности культурности... до определенной степени силы, мощности, совершенства". Во втором случае под термином "развитие" понимается "процесс закономерного изменения, перехода из одного состояния в другое, более совершенное, переход от старого качественного состояния к

новому, от простого к сложному, от низшего к высшему". И первое, и второе значения определяют некоторый процесс изменений, однако в первом случае в большей степени предполагается наличие проявления чьей-либо воли (воли субъекта), во втором случае процесс развивается закономерно (независимо от чьей-либо воли).

С пониманием самого термина связано и принципиальное отношение к развитию как некоторой функции по отношению к городу. По этим вопросам как практикующие мэры, так и теоретики высказывают часто равно противоположные взгляды. Одни утверждают, что вопрос о развитии города как целостного социально-экономического образования вообще и ставить не надо: не надо ставить каких-либо "высоких" и иных целей, а развитие будет осуществляться как бы само собой и в нужном направлении (на основе объективных закономерностей). По мнению сторонников такого подхода, муниципальное образование и так само найдет свой путь — ему не надо мешать. Надо только развивать инфраструктуру, решать возникающие проблемы, а остальное само собой разовьется и разовьется как раз то, что наиболее органично для данного города и региона.

Противники такого взгляда на развитие муниципального образования утверждают, что без постановки целей (даже в самом общем виде) развития не будет, а будет "топтанье на месте", "залатывание дыр", "тушение пожаров" и т.п. Сторонники такого взгляда на развитие как на проявление определенной воли субъекта считают, что для того, чтобы муниципальное образование развивалось, необходимо в обязательном порядке определить цели развития. Цели должны быть отобраны из множества различных вариантов и экономически обоснованы. Критерием выбора целей развития при прочих равных условиях становится максимально возможный социальный эффект, т.е. необходимость наилучшим образом удовлетворить социальные потребности населения города по возможно более высоким социальным нормативам и стандартам. Сторонники этого подхода (будем называть его целевым) аргументируют это тем, что только целенаправленное движение наилучшим образом дает возможность распорядиться ресурсами и достичь минимальных затрат при максимальном положительном эффекте.

Конечно, целевой подход нельзя понимать как игнорирование объективных закономерностей развития. Целевой подход предполагает наличие нескольких реальных "сценариев" развития, из которых выбирается наилучший и ему следуют. В противоположность целевому подходу к развитию (при отказе в постановке целей) на практике реализуется одновременно не-

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

сколько реальных "сценариев", но из-за ограниченности ресурсов ни один из них не реализуется полностью.

Второй вопрос связан с пониманием самого понятия комплексного социально-экономического развития (его масштаб и направления). Здесь принципиальные сторонники целевого подхода к пониманию развития расходятся во мнении относительно того, что относить к объектам развития и каковы масштабы этого явления. Мнения по этому вопросу можно свести к трем основным позициям.

Позиция первая уже упоминалась нами и заключается в том, что под комплексным социально-экономическим развитием представители этой позиции понимают развитие инфраструктуры муниципального образования. К представителям этого направления принципиально можно отнести и тех, кто под комплексным социально-экономическим развитием понимает не только развитие городской инфраструктуры, но и развитие хозяйственной деятельности органов местного самоуправления посредством управления муниципальной собственностью и ведением хозяйственной деятельности.

Эти позиции объединены на основе того, что развитие города как целостного социально-экономического образования представителями этого направления не рассматривается как главная задача развития. Как бы широко ни ставился вопрос о ведении хозяйственной деятельности органами местного самоуправления, эта деятельность не может обеспечить всех направлений жизнедеятельности города.

Позиция вторая сводится к тому, что под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается "генеральный план застройки" или "генеральный план капитального строительства". Последние термины до недавнего времени широко применялись. Введение нового термина в Федеральном законе ставит вопрос о его соотношении с другими терминами, в том числе и с приведенными выше.

Понятие "комплексного социально-экономического развития муниципального образования" введено для обозначения качественно нового явления в жизни российских поселений — перехода от государственного управления на местах к становлению нового института власти в государстве — института местного самоуправления. На наш взгляд, термины "генеральные планы застройки", "генеральный план капитального строительства" и им подобные не могут претендовать на то, чтобы под ними понималось "комплексное социально-экономическое развитие" по двум основаниям:

- основание первое заключается в том, что эти планы были планами строительства объектов материальной культуры и не закрывали очень многие направления жизни муниципального образования;

- основание второе связано с тем, что в условиях административной экономики генеральные планы капитального строительства отражали, по существу, интересы того ведомства, которое разрабатывало эти планы.

По этим двум основаниям комплексное социально-экономическое - развитие муниципального образования не может быть сведено к привычным нам терминам "генеральные планы", так как разработчики последних не рассматривали город ни как целостную социально-экономическую систему, ни даже комплексно.

Оппоненты могут выразить сомнения по поводу того, что "генеральные планы" не были комплексными. Рассмотрим более подробно эту точку зрения. Авторы настоящей книги не могут разделить ее в полной мере, ибо само введение нового термина говорит о том, что термин "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования" не следует путать с термином "генеральный план развития".

Последний был в ходу до начала 90-х годов (да и сейчас еще широко используется) и характеризовал, как правило, планировку и застройку территории поселения жилыми зданиями и зданиями социально-бытового назначения. Этот план был основой развития поселения на определенный (достаточно длительный — до 10 лет) период времени. Этот план разрабатывался проектными организациями и имел своей целью обеспечить определенные социальные стандарты, которые входили в строительные нормы и правила.

Заказчиками генеральных планов, как правило, были министерства и ведомства, научно-технические, промышленные или иные объекты которых находились на территории соответствующего поселения и являлись основным местом занятости населения. Они (эти министерства и ведомства) и были истинными "хозяевами" в поселении. Нередко этих "хозяев" на территории поселения было несколько. Министерства как-то договаривались между собой по определению развития муниципального образования. Коммунальное хозяйство одного из ведущих ведомств обслуживало все поселение. Однако нередки случаи, когда коммунальное хозяйство складывалось из хозяйств, обслуживающих жилой фонд и социально-бытовую сферу каждого ведомства. Это порождало достаточно неэффективное использование

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

средств, параллелизм и неразбериху. Управлять этим хозяйством было крайне сложно из-за отсутствия единого субъекта управления.

По этому поводу можно привести очень много примеров, но лучше, если читатель сам, воспользовавшись своими наблюдениями, приведет эти примеры, исходя из собственного опыта общения со службами "коммунального" (а по существу не коммунального, а ведомственного) хозяйства.

Исходя из своей природы, генеральные планы не являлись планами развития муниципальных образований как целостных социально-экономических систем. Эти планы учитывали в какой-то мере интересы конкурирующих ведомств, представленных на территории поселения, однако интересы населения (а особенно той его части, которая была занята на других производствах) учитывались лишь в той мере, в какой это служило интересам производства, в частности, обеспечивало привлечение производственных кадров (за счет, например, более быстрого обеспечения жильем).

Позиция третья заключается в том, что муниципальное образование понимается как целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития, и если гражданам (жителям поселения) законом предоставлено право ставить и решать вопросы развития муниципального образования, то термин "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования" должен относиться не к отдельным сферам жизнедеятельности муниципального образования, а ко всему муниципальному образованию, включая наряду с традиционно муниципальными сферами жизнедеятельности (такие как коммунальное хозяйство) и иные сферы, в том числе взаимодействие с органами государственной власти, с органами местного самоуправления других муниципальных образований, с экономическими структурами различных форм собственности, формирование и развитие системы подготовки жителей к осуществлению местного самоуправления, развитие духовной жизни муниципального образования и др.

Третий вопрос связан с определением субъекта, который должен выступить с инициативой комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

По этому поводу можно услышать разные (иногда даже полярные) точки зрения. И та, и другая стороны не отрицают, что муниципальные образования должны развиваться гармонично (хотя еще остались сторонники жесткого государственного регулирования "развития" исключительно в интересах государства), однако в отношении того, кто должен выступить субъ-

Основы управления муниципальным хозяйством

ектом развития, стороны расходятся во взглядах. Одни считают, что развитие муниципальных образований — это прерогатива государства, другие считают, что в их развитии прежде всего заинтересовано население, и оно должно выступать в качестве основного субъекта развития и определять судьбу муниципального образования.

Принципиальным в этом отношении, по-видимому, следует считать то, что в любом из приведенных выше вариантов мнение жителей муниципального образования должно учитываться. Федеральным законом "комплексное социально-экономическое развитие" отнесено к вопросам местного значения со всеми вытекающими из этого правовыми и имущественными последствиями. Таким образом законодатель предоставил возможность населению в полной мере нести ответственность за развитие поселения.

Такая постановка этого вопроса ставит муниципальные образования в совершенно иные (по сравнению с недавним прошлым) условия. Муниципальные образования получили право определять собственную стратегию развития и право разрабатывать и реализовывать собственные проекты и планы развития. Это предъявляет особые требования к органам местного самоуправления, так как на них в этом случае ложится очень высокая ответственность за судьбу поселения (муниципального образования).

В последнее время все чаще можно встретить термин "устойчивое развитие", который берет свое начало с международной конференции в Рио-де-Жанейро 1992 года. Как известно, на этой конференции основное внимание было уделено вопросам экологии.

В отношении развития поселений термин "устойчивое развитие" или "устойчивое социально-экономическое развитие" следует понимать более широко. Под устойчивым развитием муниципальных образований мы будем понимать не только достижение гармонии с окружающей природной средой, но и процесс формирования устойчивой экономической основы развития муниципальных образований с учетом интересов и потребностей будущих поколений. Под устойчивостью здесь понимается возможность поселения сопротивляться внешним и внутренним негативным политическим и экономическим факторам.

Итак, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования отнесено Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в качестве вопроса местного значения к предметам ведения муниципальных образова-

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

ний. Однако само понятие "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования" Федеральным законом не определено.

Какая-либо устоявшаяся трактовка термина "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования" авторам настоящей книги неизвестна

Сегодня важно разобраться по существу и договориться о едином понимании этого термина. Рассмотренные выше точки зрения и существующее законодательство дают основания дать следующее определение.

Под комплексным социально-экономическим развитием поселения мы будем понимать управляемый процесс изменений в различных сферах жизни поселения, имеющий своей целью достижения определенного уровня развития духовной и экономической сфер на территории поселения, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения потребностей населения и интересов государства на территории поселения.

Цели развития поселения

Цели развития поселения — это совершенно новое на сегодня понятие и поэтому необходимо рассмотреть его более подробно.

Что мы понимаем под целями развития поселения? Существует устойчивое мнение о том, что целью развития поселения должно быть удовлетворение потребностей населения в приобретении тех или иных ценностей материальной и духовной культуры. Это вполне справедливое мнение не может быть представлено как единственная цель развития — это во-первых. Во-вторых, удовлетворение потребностей становится невозможно использовать в качестве целевой функции по причине того, что одна и та же потребность может быть удовлетворена различными способами с использованием различных ресурсов. Например, если в качестве цели развития поставить улучшение состояния здоровья населения, то эту проблему можно с видимым успехом решить несколькими путями:

- увеличением количества квалифицированного медицинского персонала;
- закупкой специального медицинского оборудования;
- увеличением количества лекарственных препаратов и повышением его качества;

- пропагандой здорового образа жизни;
- строительством спортивных сооружений;
- улучшением контроля за качеством продуктов питания;
- увеличением уровня зарплаты населения или снижением стоимости соответствующих услуг в этой сфере;
- улучшением состояния окружающей среды и др.

Совершенно очевидно, что перечисленные возможные направления деятельности муниципалитета в сфере оздоровления населения нельзя признать как альтернативные. Разумно было бы, оценив эффективность всех возможных направлений, направить средства лишь на те направления, которые дают наибольший эффект, исходя из имеющихся ресурсов и представлений об эффективности их использования. Встает вопрос, что должно стать мерилом направления средств (при прочих равных условиях). При одинаковой эффективности предпочесть закупку спортивного инвентаря или медицинского оборудования?

Мы привели пример из одной сферы социальных услуг. Встает вопрос о распределении средств и на более высоком уровне: на уровне всей социальной сферы поселения (медицина, образование, социальная поддержка населения, коммунальные услуги и др.). Какие критерии помогут решить вопрос о распределении средств между всеми затратными сферами города?

Приведенные примеры говорят о том, что, во-первых, определение цели тесным образом связано с методом ее достижения (а значит, и с видами ресурсов), во-вторых, использование в качестве цели — удовлетворение потребности требует дополнительных механизмов или критериев отбора потребностей.

Проблема выбора наилучшего варианта решения задачи распределения ограниченных средств может быть решена различными методами, в том числе путем обычного голосования в представительном органе муниципального образования. Однако не следует полагаться на голосование полностью, так как этот процесс носит относительно случайный характер. В этой связи необходимы поиски критериев, снижающих субъективный, подверженный влиянию случайных факторов, способ распределения ограниченных городских ресурсов.

В качестве такого критерия может выступить критерий, по которому будет оцениваться степень соответствия принимаемого решения более общей (объемлющей) цели, для которой другие цели являются ее составными частями или устанавливаются на определенных этапах развития города. Та-

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

кой более *общей* (объемлющей) *целью может быть*, например, *сохранение и возможность развития поселения как целостного социально-экономического образования*. Следование этой цели позволит сохранить поселение и тем самым обеспечит возможность удовлетворения коллективных социальных потребностей муниципального образования. Кажущаяся очевидность этой цели в значительной степени обманчива, так как совершенно ясно, что в новых экономических условиях не все поселения смогут развиваться и даже сохраниться как поселения. Можно ли, строго говоря, считать целостным муниципальное образование, в котором большая часть трудоспособного населения большую часть времени проводит за пределами поселения, удовлетворяя одну из важных социальных потребностей — потребность иметь работу (быть занятым). Об этом в специальном разделе мы поговорим более подробно.

Таким образом, цели развития и удовлетворение потребностей населения (местного сообщества) не являются полностью совпадающими понятиями.

Важно при анализе и постановке целей развития понимать, что поселение принадлежит не только нынешнему поколению, но детям и внукам живущих ныне. В этой связи установка только на удовлетворение потребностей нынешнего поколения без учета социальных и иных последствий для будущего может иметь обратный результат еще при жизни нынешнего поколения.

Удовлетворение потребностей в качестве главной цели развития муниципального образования на самом деле, образно говоря, это не направленное движение, а "веер" целей. Выделение средств по некоторым направлениям этого "веера" может привести к порождению новых проблем по другим направлениям, что в свою очередь выльется в дополнительные расходы.

Обращаясь к приведенному примеру из сферы здравоохранения, можно с высокой степенью уверенности предположить, что сочетание расходования средств на пропаганду здорового образа жизни и на закупку современного оборудования будет более эффективным, чем в том случае, когда средства будут направлены только на закупку оборудования, преследуя в качестве цели лишь удовлетворение возникшей потребности. Обращает на себя внимание тот факт, что потребность в сохранении здоровья проявляется только тогда, когда здоровье расстроено, и требуется уже медицинское

вмешательство, а вот потребность в пропаганде здорового образа жизни может и не возникнуть вовсе. Этот пример лишний раз доказывает то, что ориентация только на потребности не может служить надежным ориентиром в выборе целей развития муниципального образования.

Управление комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования

В случае, если к комплексному социально-экономическому развитию поселения относятся как к управляемому процессу (в соответствии с данным выше определением), то можно говорить об управлении этим процессом. В этом случае мы будем говорить о комплексе согласованных программ развития различных сфер деятельности города, увязанных по ресурсам, срокам и в соответствии с приоритетами.

В последнее время в Россию стало проникать одно из современных достижений управленческой науки — науки управления проектами. В настоящее время за рубежом это направление в значительной степени развито. Существует даже Международная Ассоциация Управления проектами. Эта методология хорошо зарекомендовала себя в условиях рыночных отношений.

Муниципальные образования в соответствии с законодательством обладают всеми правами юридического лица, осуществляемыми от имени муниципального образования органами местного самоуправления. Это означает, что за небольшим исключением (см. Гражданский Кодекс Российской Федерации) органы местного самоуправления могут осуществлять правоотношения, предусмотренные для юридических лиц гражданским законодательством.

Таким образом, новое гражданское законодательство приравнивает (за некоторыми исключениями) муниципальные образования к субъектам рыночных отношений. Такое положение предъявляет к органам местного самоуправления достаточно высокие требования по управлению хозяйственной деятельностью, в целом — по управлению развитием города.

В условиях, когда местные органы управления были составной частью государственного управления, и при этом экономика всей страны управлялась административными методами, в методологии управления проектами не было необходимости. Сейчас достижения этого направления в

Глава V Комплексное развитие муниципальных образований

управленческой науке начинают практически использоваться во многих сферах жизни.

Учитывая специфику муниципального управления, о которой говорилось в предыдущих главах, нет необходимости полностью переносить всю методологию управления проектами в муниципальное управление. Однако, по-видимому, некоторые элементы этой методологии могут быть применены в управлении развитием муниципального образования.

Таким образом, под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования мы будем понимать управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, увязанными по ресурсам, срокам в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

В каждом муниципальном образовании управление развитием может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но некоторые особенности процесса управления развитием муниципальным образованием присущи всем муниципальным образованиям.

В этой связи необходимо отметить следующее. Каким бы непрерывным не казался процесс развития и управления развитием, общей принципиальной особенностью процесса управления развитием муниципальных образований является его цикличность. Главными факторами цикличности процесса управления являются:

- бюджетный процесс;
- период полномочий органов местного самоуправления;
- крупные инвестиционные проекты;
- местные традиционные особенности (культурно-исторические, религиозные и др.).

В вопросе управления развитием муниципального образования мы предлагаем рассмотреть два подхода (или две стратегии).

Первый подход — в случае, когда цикл управления развитием имеет достаточно четкие границы: есть начало цикла управления развитием и есть

Основы управления муниципальным хозяйством

его конец. В этом случае полный цикл управления комплексным социально-экономическим развитием относительно условно, но достаточно определенно можно разбить на два периода: период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы.

Этот подход достаточно удобен, так как позволяет наладить эффективное управление и контроль за результатами. Преимущество также состоит в том, что относительно просто и наглядно можно представить результаты деятельности по управлению. Такой подход можно рекомендовать для относительно небольших муниципальных образований или для решения отдельных проблем, а также и при разработке программ по отдельным направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

Второй подход. В крупных муниципальных образованиях программа комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникнет необходимость весь процесс управления развитием рассматривать как совокупность двух относительно самостоятельных процессов управления: процесс разработки программы и процесс ее реализации. Очевидно, что эти два процесса, развиваясь относительно самостоятельно, должны быть достаточно жестко состыкованы по срокам.

Эти два процесса в принципе могут развиваться относительно параллельно. Это надо понимать таким образом, что одновременно существует две программы развития: программа комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и основные направления развития муниципального образования на более дальнюю перспективу (например, на срок полномочий или более длительный). Эта перспективная программа развития постоянно дорабатывается и в определенные периоды времени, связанные с циклом бюджетного процесса в муниципальном образовании, готовые к этому моменту фрагменты программы развития передаются на рассмотрение для формирования комплексной социально-экономической программы развития муниципального образования на определенный период (например, на год).

Таким образом, процесс управления развитием в последнем случае существенно сложнее и требует более высокого уровня управления, и, прежде всего, совершенно очевидным становится в этом случае применение современных средств работы с информацией.

В настоящем контексте мы в основном обсудили проблемы управления, связанные с цикличностью бюджетного процесса, и его влияние на

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

процесс управления развитием. Если при этом в сферу нашего внимания включить инвестиционные проекты и программы, источниками средств которых могут быть и иные финансовые источники (не только местный бюджет), то тогда процесс управления развитием еще более усложняется и требует стыковать уже не только циклы бюджетного процесса, но и инвестиционные циклы.

Однако, каким бы ни был сложным процесс управления, он всегда может быть разбит на отдельные конкретные небольшие по срокам проекты, в управлении которыми можно выделить как относительно самостоятельные следующие *основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования:*

в период разработки программы развития:

- сбор и обработка информации;
- целеопределение (постановка целей);
- выработка стратегических установок и критериев развития;
- оценка потенциала и ресурса развития;
- разработка концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

в период реализации программы развития:

- разработка и принятие бюджета развития;
- исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития;
- контроль, сбор и обработка информации и выработка предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

Итак, основная особенность планирования и разбиение на этапы процесса комплексного социально-экономического развития муниципального образования заключаются в том, что периоды планирования и корректировки планов должны быть согласованы с некоторыми характерными временными циклами жизни муниципального образования, такими как разработка и принятие бюджета, срок полномочий органов местного самоуправления и др.

Основы управления муниципальным хозяйством

Разумно спланированный бюджетный процесс (предусматривающий в том числе и корректировку бюджета), увязанные с бюджетным процессом сроки проведения избирательной кампании в органы местного самоуправления и сроки полномочия этих органов, а также степень преемственности органов местного самоуправления могут в значительной степени снизить количество вероятных конфликтов в отношении проблемы выбора и корректировки путей развития муниципального образования и тем самым повысить эффективность развития муниципального образования.

Более подробно о этапах и циклах процесса комплексного социально-экономического развития будет сказано в специальном разделе настоящей книги.

Под системой управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования будем понимать систему, в которой реализуются функции управления и которая включает:

- *специалистов, объединенных в органы управления;*
- *используемый комплекс методов управления;*
- *организационную и вычислительную технику;*
- *связи между органами управления, объектом управления и внешней средой, которые определяются различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации;*
- *документооборот, необходимый для выполнения функций, распределенных между органами управления для достижения целей, поставленных перед системой;*
- *а также жителей муниципального образования.*

В системе самоуправления жители (местное сообщество) являются одновременно и объектом, и субъектом управления. Поэтому они также включены в систему управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

К основным элементам системы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования следует отнести:

- * население муниципального образования;
- * органы местного самоуправления муниципального образования;

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

- * органы государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- * подсистему взаимодействия органов местного самоуправления с населением (местным сообществом);
- * подсистему взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- * подсистему информационного обеспечения процесса управления и др.

Более подробно некоторые элементы системы управления будут описаны в специальном разделе.

Основные элементы системы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования

В условиях самоуправления довольно трудно провести грань между субъектом управления и объектом управления. При анализе по этим основаниям важно выделить самоуправляемую целостность. Назовем ее условно самоуправляемая система. Под самоуправляемой территориальной социально-экономической системой будем понимать целостность, включающую три составляющих:

население (жители)

+ *территория проживания*

+ *коллективные потребности (интересы) жителей*

=самоуправляемая территориальная социально-экономическая система

Только полноценное присутствие всех трех составляющих является необходимым условием осуществления самоуправления. Отсутствие одного из этих составляющих делает самоуправление невозможным.

Первые две составляющие представляются очевидными и не требуют особых комментариев, однако важно подчеркнуть, что они *локализованы* и в подавляющем большинстве случаев *зафиксированы* в пространстве и *продолжительны* по времени

Основы управления муниципальным хозяйством

Не столь очевидно наличие третьей составляющей. Здесь необходимо пояснить. Когда мы говорим о потребностях, то подразумеваем одновременно и связанные с ними действия, обнаруживающие эту потребность. Такowymi сигналами о возникновении потребности могут быть, например, и жалобы жителей на что-либо. Назовем эти действия жителей проявлением воли по удовлетворению потребности.

Таким образом, потребность обнаруживает себя проявлением воли, т.е. следствием возникновения потребностей неизбежно является проявление "воли" по их удовлетворению. Следовательно, источником информации о возникновении потребности является проявленная воля жителей по удовлетворению потребности.

В случае, если жители без чьей-либо помощи (каждый индивидуально) способны решить все свои проблемы, то в самоуправлении нет необходимости. Однако мы все прекрасно понимаем, что это не так, и что потребность в совместном решении общих проблем (удовлетворении общих потребностей) реально существует, и экономически выгодно для общества удовлетворять эти потребности не индивидуально, а сообща. В этой связи к самоуправлению необходимо относиться как к одному из эффективных инструментов решения задачи удовлетворения потребностей населения, реализации их коллективного интереса в этом.

Таким образом, интерес (потребности) жителей является движущей силой самоуправления, поэтому является чрезвычайно важным компонентом в вопросах организации местного самоуправления. Иными словами, самоуправление теоретически возможно только при наличии одновременно трех перечисленных выше компонентов.

Если в условиях унитарного государства интерес жителей является помехой, нежелательным явлением, не всегда способствующим реализации централизованных планов в условиях административной экономики, то в условиях самоуправления проявление воли жителей весьма желательное явление, которое является надежной сигнальной системой при разработке программ социально-экономического развития.

В этой связи в зависимости от активности жителей в плане проявления воли можно говорить о степени самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Существует расхожее мнение, что местное самоуправление — это прежде всего дань демократии. Такой взгляд на самоуправление оставляет в тени очень важный объективный фактор самоорганизации, который прин-

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

ципиальные сторонники административных методов управления не относят к объективным факторам. Известно, что эффективно управлять в условиях рыночной экономики возможно только при включении активной обратной связи.

Поэтому самоуправление — это не столько дань демократии, сколько метод управления, наиболее отвечающий экономическим законам рыночных отношений (см. главу 1). Другими словами, именно самоуправление с присущей этому типу управления активной "автоматической" обратной связью, объективно необходимо в условиях развитых рыночных отношений. Местное самоуправление — это потенциал, который может стать мощным ресурсом экономического развития России в целом.

Следует также отметить, что самоуправляемые социально-экономические системы не являются автономными полностью или, иначе говоря, самоуправление в них осуществляется в той мере, в какой эта мера установлена надсистемой. В отношении муниципального образования надсистемой следует считать субъект Федерации, Российскую Федерацию, мировое общество.

Поэтому, когда мы говорим о самоуправлении в муниципальном образовании, мы имеем в виду, что самоуправление осуществляется в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации, а также, вообще говоря, международными договорами.

Субъекты управления

Коль скоро самоуправление — это один из видов управления, то для анализа нам необходимо с известной долей относительности (о которой говорилось выше) выделить и отдельно рассмотреть основные элементы, реализующие функции управления (самоуправления), и, прежде всего, — *субъекты управления и объекты управления*.

Все дальнейшие рассуждения будут осуществляться в рамках муниципального образования, т.е. мы рассматриваем муниципальное образование как самоуправляемую территориальную социально-экономическую систему, по отношению к которой все остальные системы считаются внешними.

Главным субъектом и одновременно объектом самоуправления выступает население муниципального образования, которое в условиях реаль-

Основы управления муниципальным хозяйством

ного самоуправления несет в себе совершенно новые качества, не свойственные понятию населения.

Население, которое осуществляет местное самоуправление, по существу, находится на более высокой социальной ступени развития (самоуправлению необходимо еще научиться), поэтому это новое качественное состояние населения "достойно" отдельного термина. Население муниципального образования, которое осуществляет свое право на местное самоуправление, будем называть местным сообществом. В странах Европы используется термин "местные коммуны" или просто "коммуны".

В соответствии с нашей терминологией мы можем сказать, что местное сообщество есть основной субъект и одновременно объект управления.

В тех случаях, когда местное сообщество не имеет технической и организационной возможности осуществлять местное самоуправление непосредственно, оно (местное сообщество) передает часть функций и полномочий по осуществлению местного самоуправления от своего имени (от имени местного сообщества) органам местного самоуправления. В этом случае органы местного самоуправления выступают в роли субъекта управления. В подавляющем большинстве муниципальных образований местное сообщество формирует органы местного самоуправления.

При анализе системы управления развитием муниципального образования нельзя не учитывать того факта, что на развитие муниципального образования влияют и иные реальные экономические и политические силы, которые в общем случае могут рассматриваться в качестве субъектов управления развитием наряду с органами местного самоуправления. К таковым прежде всего следует отнести органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Здесь следует сразу оговориться, что в отличие от органов местного самоуправления перечисленные субъекты управления в соответствии с законом не имеют возможности осуществлять управление местными делами непосредственно (в соответствии с Конституцией органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти), однако органы государственной власти осуществляют это управление косвенно, например, посредством принятия законов. Более подробно о механизмах влияния и взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления будет сказано в отдельном разделе.

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

Теоретически возможны случаи, когда в качестве субъекта управления развитием муниципального образования могут как и в случае с органами государственной власти выступать органы самоуправления соседних местных сообществ. Этот вариант реализуется в тех случаях, когда данное местное сообщество по каким-либо причинам не может осуществлять местное самоуправление в полном объеме и часть своих полномочий передает иным структурам, в том числе и соседнему местному сообществу.

Вводя столь широкое толкование субъекта управления, авторы настоящего издания желают подчеркнуть, что органы местного самоуправления не являются единственными субъектами управления на территории муниципального образования. Косвенными, но реально оказывающими влияние на развитие муниципального образования субъектами могут быть не только органы государственной власти и органы местного самоуправления соседних муниципальных образований, перечисленные выше, но и не являющиеся официальными промышленная, финансовая или духовная элита муниципального образования.

В современной российской практике представители городской научной, промышленной, финансовой элиты не стремятся попасть в представительный орган местного самоуправления, но влияние свое оказывают или непосредственно, или через создавшиеся для этих целей добровольные объединения (совещательные органы); например, стало распространенным явлением создание "советов директоров". Особенно это было характерно для городов, в которых социальная сфера содержалась и обслуживалась крупными предприятиями.

Решения совета директоров еще до недавнего времени не носили обязательного характера, однако любой глава муниципального образования хорошо знает цену этих "необязательных" решений, и, как правило, стремится прислушаться к мнению совета директоров. В настоящее время уже в условиях новой Конституции в процессе реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" советы директоров в качестве органов местного самоуправления стали наделяться уставами муниципальных образований определенными полномочиями и тем самым становиться полноценными органами самоуправления.

Таким образом, в широком смысле термина "субъект управления" можно говорить о том, что на территории муниципального образования может одновременно оказывать управленческое воздействие (прямое или кос-

Основы управления муниципальным хозяйством

венное) целая система субъектов управления, вообще говоря, имеющих различные интересы. Наличие системы субъектов управления с разными целями является одной из особенностей муниципального управления. Особенно ярко эта особенность муниципального управления проявляется в сфере управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

В связи с этим в структуре органов местного самоуправления должна найти отражение функция управления развитием муниципального образования с учетом особенностей, о которых говорилось выше. Совершенно необходимо, чтобы это было отдельное структурное подразделение, однако эта функция должна быть закреплена за отдельным должностным лицом. Совершенно очевидно, что с учетом необходимых полномочий этим должностным лицом, принимающим решения об организации процесса выработки решения в отношении комплексного развития, должен быть или глава муниципального образования или его заместитель, а в структуре органов местного самоуправления должны быть сформированы соответствующие органы, в функциях которых закрепляется разработка управленческих решений в сфере комплексного социально-экономического развития.

Объект управления

Объектом управления в соответствии с терминологией, принятой в теории управления проектами, *выступает* сам *процесс развития муниципального образования*. Этот объект в соответствии с данным выше определением представляет собой систему взаимно увязанных по срокам и ресурсам программ и проектов. В теории управления проектами существует наряду с "проектом" и понятие "программы". Отличие этих двух понятий в основном заключается в масштабе производимых изменений и времени, в пределах которого происходят эти изменения, а также в количестве участвующих в реализации исполнителей. При всей относительности этих двух схожих понятий принято, что программа — это более крупный по своему масштабу объект управления. Программа, таким образом, представляет собой систему взаимно увязанных проектов, каждый из которых управляется относительно самостоятельно.

Под программой комплексного социально-экономического развития муниципального образования в соответствии с принятой терминологией будем понимать систему мер, направленных на достижение поставленных целей.

Основные этапы управления комплексным социально-экономическим развитием

Мы хотим обратить внимание читателя на то, что управление развитием муниципального образования и управление конкретными программами и проектами в рамках процесса комплексного социально-экономического развития — это различные понятия и отличаются как масштабом, так и методами управления. В настоящем разделе мы рассмотрим основные этапы управления комплексным социально-экономическим развитием на примере управления отдельным конкретным проектом — проектом, который может быть составной частью более общей программы. Мы намеренно упрощаем задачу с тем, чтобы наглядней показать суть управления программами развития.

Управление программой комплексного социально-экономического развития муниципального образования принципиально не отличается от управления отдельным проектом, однако значительно возрастает количество связей и необходимых при этом согласовательных процедур.

Этап сбора и обработки информации для органов местного самоуправления в условиях реального самоуправления приобретает чрезвычайное значение. В условиях самоуправления это не просто сбор информации для осуществления статистической отчетности. Информация становится реальным инструментом управления. Поэтому вопросам информационного обеспечения органов местного самоуправления должно уделяться самое пристальное внимание. Экономить на оборудовании и подготовке кадров в сфере информации нецелесообразно.

Очень важно не ошибиться в стратегии приобретения оборудования. Пословица: "скупой платит дважды" — в вопросах приобретения вычислительной и организационной техники всегда подтвердится, если органы местного самоуправления пойдут по пути экономии средств за счет отказа от приобретения необходимого оборудования.

Прежде чем рассматривать этап сбора и обработки информации, необходимо осветить несколько общих моментов, связанных с работой органов местного самоуправления в сфере информации. В современных условиях основным и, по-видимому, единственным "предметом", с которым работают органы местного самоуправления, является информация, а "продукцией" их работы являются принимаемые решения и иные официальные документы.

Основы управления муниципальным хозяйством

Информацию, которую необходимо собирать, обрабатывать и хранить, можно условно разбить на две части: информация для внутреннего использования (внутри муниципального образования) и для внешнего использования в соответствии с нормативно-правовыми актами, например, по программам сбора информации для государственных и статистических служб.

Для целей комплексного социально-экономического развития наибольший интерес представляет информация для внутреннего потребления, т.е. та информация, которая не запрашивается в ежегодной отчетности органами государственной власти.

Муниципальные информационные службы находятся в самом начале своего становления в новом своем качестве — в условиях реального самоуправления, поэтому к настоящему времени не наработан еще опыт в этой сфере, который мог бы стать общим достоянием. Разработке более или менее унифицированных информационных систем на основе имеющегося разрозненного опыта в России посвящен один из разделов Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 27 декабря 1995 года.

Под информационными системами мы понимаем не только традиционные (телефонные сети, разного рода совещания, планерки, оперативки и др.) и становящиеся традиционными (компьютеры и программное обеспечение, компьютерные сети, факсимильная связь, электронная почта и др.), но и системы информационных потоков, связывающих органы местного самоуправления и население муниципального образования.

Депутаты не могут рассматриваться в качестве универсального механизма связи органов местного самоуправления с населением муниципального образования. Поэтому должны быть установлены надежные каналы связи с местным сообществом не только посредством депутатов, но и иными средствами (средствами массовой информации, опросами общественного мнения и др.).

Должна быть создана надежная и понятная каждому жителю система обнародования решений органов местного самоуправления, система сбора и обработки информации о реакции населения на принятые решения.

Таким образом, одна из важных задач, которую необходимо решить, — это налаживание прямой и обратной связи с населением муниципального образования. Без надежной обратной связи с местным сообществом нельзя

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

рассчитывать на успех при разработке и реализации программ развития муниципального образования.

Развитие системы прямой и обратной связи органов местного самоуправления с местным сообществом может быть осуществлено как на основе развития официальных "каналов" связи, устанавливаемых по инициативе органов местного самоуправления (официальные издания, бюллетени, выступления руководителей в средствах массовой информации и др.), так и путем развития общественных движений и организаций, которые являются своеобразными информационными каналами для связи с определенными группами населения. Общественные организации, осуществляющие свою деятельность в масштабе муниципального образования, необходимо всячески поощрять. Надо стремиться к тому, чтобы, например, каждое общественное движение имело свой печатный орган. Необходимо всячески поддерживать критиков и оппонентов, так как именно эта наиболее активная часть способствует принятию обоснованных решений.

Многие могут не согласиться с необходимостью обнародовать решения, замерять общественное мнение и т.д., ссылаясь на то, что это приводит к излишним затратам. Это уже не покажется столь очевидным, когда приблизятся очередные выборы органов местного самоуправления и население, неудовлетворенное состоянием дел (а точнее, раздраженное отсутствием достоверной информации о том, что было предпринято, что можно было сделать, а что не удалось), проголосует за смену местной элиты. Возможно это будет справедливое решение, однако есть основания предположить, что решение жителей было реакцией на отсутствие достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления.

Подводя итоги, следует сказать, что органы местного самоуправления должны самым серьезным образом подойти к созданию надежной и гибкой системы сбора и обработки информации.

Одной из первых программ развития муниципального образования должна стать программа становления и развития информационного обеспечения самоуправления муниципального образования. Обеспечив себя надежной информационной основой, органы местного самоуправления могут смело приступать к разработке реальных (т.е. реализуемых программ развития).

Особое место в работе с информацией занимает процесс сбора и обработки информации в целях разработки программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Этот процесс не

Основы управления муниципальным хозяйством

должен носить пассивный и случайный характер, информация должна собираться целенаправленно. Встает вопрос, какую информацию необходимо собирать для использования в процессе разработки программы комплексного социально-экономического развития. Главная задача предварительного этапа сбора информации заключается в том, чтобы на основе ее можно было достаточно точно сформулировать цели развития муниципального образования.

На основе полученной на этом этапе информации должны быть определены наиболее перспективные направления развития экономической основы комплексного развития муниципального образования. Иначе говоря, необходимо ответить на ряд вопросов:

- В чем состоит "уникальность" данного муниципального образования?
- Какова внешняя конъюнктура в отношении к этой "уникальности" (как много конкурентов и насколько это перспективно в будущем)?
- Можно ли на основе этой "уникальности" сформировать экономическую базу самоуправления?

На этом этапе выявляются и основные социальные проблемы, которые необходимо решить в будущем.

Процесс сбора информации для определения целей развития может принимать самый экзотический характер (т.е. нетрадиционный, хотя в любом случае весьма условно можно говорить о традициях в период становления института местного самоуправления). Так, например, власти города Костромы в начале 90-х годов в поисках информации для определения целей развития обратились в библиотеку Ипатьевского монастыря. Изучение монастырских книг позволило получить необходимую информацию о традиционной экономической основе жизни населявших ранее костромскую землю людей. Эта информация позволила выбрать цели развития города Костромы и сформировать политику городских властей в отношении прилегающих к городу земель.

Обращение к прошлому опыту не во всех случаях можно рекомендовать как универсальное средство; есть и строго противоположные предложения, например, максимально использовать объекты, доставшиеся нам в наследство от административной экономики. При этом, конечно, необходимо понимать, что предстоит большая работа по структурной перестройке экономических отношений в новых политических и экономических услови-

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

ях. Эта структурная перестройка должна быть направлена на установление новых (в основном "горизонтальных") экономических связей.

Примером максимального использования основного градообразующего ресурса экономики прошедшего периода могут служить программы комплексного социально-экономического развития некоторых городов с преимущественным развитием научно-технического комплекса, так называемых наукоградов. Особенностью этих городов является колоссальная концентрация интеллектуального и научно-технического потенциала и практически полное отсутствие экономической базы для осуществления местного самоуправления.

Руководители таких городов, как Дубна, Пущино Московской области, Обнинск Калужской области, Заречный Свердловской области и другие, выступили с инициативой о формировании на базе существующих научно-технических комплексов, расположенных на территории этих городов, новых экономических отношений, которые, с одной стороны, должны обеспечить сохранение и развитие интеллектуального и научно-технического потенциала, а с другой — создать предпосылки к устойчивому социально-экономическому развитию самих поселений. Аналогичные поселения за рубежом существуют и получили название технополисов.

Попутно хотелось бы отметить, что при этом в значительной степени благодаря руководителям органов местного самоуправления и жителям этих городов, поддержавших эти программы развития, удается сдерживать мощный процесс деградации в сфере науки и высоких технологий. Программы развития указанных выше наукоградов можно рассматривать и как примеры государственного подхода к сохранению и развитию национального достояния России.

Для доказательства необходимости пойти по пути строительства технополисов руководителям этих городов пришлось организовать целую серию научно-исследовательских работ, провести десятки научных конференций, прежде чем появилась определенная уверенность в экономической целесообразности предпринятых мер по обоснованию развития городов по этому пути, который интуитивно был предложен общественной организацией — Союзом развития наукоградов.

Таким образом, как мы видим, сбор информации с целью определения направления развития города не может быть исчерпывающе формализован и может осуществляться в широком диапазоне: от сбора традиционной статистической информации до получения необходимой информации по-

Основы управления муниципальным хозяйством

средством проведения глубоких многолетних научных исследований. В первом случае мы в большей мере опираемся на интуицию и корректируем развитие муниципального образования методом проб и ошибок, во втором случае мы привлекаем научные силы и с определенной вероятностью страхуем себя от возможных печальных последствий экономически и социально необоснованного пути развития.

Этап сбора и обработки информации в широком смысле носит непрерывный характер, так как в процессе управления развитием постоянно приходится вносить коррективы как под влиянием внешних факторов, так и по причине ошибок в планировании и управлении.

Этап целеопределения также является чрезвычайно важным в процессе управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования. Этот этап должен осуществляться в рамках специально для этих целей разработанной процедуры. Учитывая то, что процесс определения целей развития носит ярко выраженный творческий характер, какой-либо единый формальный алгоритм, применимый для широкого пространства, рекомендовать не представляется возможным. Этот этап теснейшим образом связан с предыдущим — этапом сбора и переработки информации.

Важно понимать, что процесс определения целей развития является циклическим. Сначала оценивается имеющаяся в распоряжении муниципального образования информация, которая является базовой для предварительной оценки возможных направлений развития. Затем на основе отобранных предварительных данных проводится экономическая и социальная оценка предполагаемых стратегических направлений развития. На этом этапе может потребоваться дополнительная информация, на основе которой производится уточнение и т.д.

Выработка целей развития поселения производится профессиональными коллективами. Учитывая то, что это должно быть постоянной функцией органов местного самоуправления, крупные муниципальные образования могут позволить себе предусмотреть соответствующие органы в структуре органов местного самоуправления.

На определенном этапе в процедуре определения целей развития должны быть предусмотрены мероприятия по согласованию этих целей с местным сообществом, с органами государственной власти, а также органами местного самоуправления соседних муниципальных образований, интересы которых могут быть затронуты.

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

С учетом того, что процесс выработки и корректировки целей развития, вообще говоря, бесконечен по времени, необходимо в процедуре выработки целей предусмотреть четкие критерии его окончания. В каждом муниципальном образовании может быть своя система критериев успешного завершения этапа определения целей или корректировки определенных ранее целей развития на очередной планируемый цикл. Однако совершенно очевидно, что главным ограничением здесь является срок, отведенный на этот этап, по истечении которого должен начаться этап разработки конкретной программы. Работы по уточнению стратегических целей развития могут быть продолжены параллельно, и их результаты могут быть использованы на следующем очередном цикле.

Работа по определению целей развития может продолжаться непрерывно, но в определенные сроки должны быть выданы соответствующие результаты, на основании которых можно будет начать следующий этап — этап разработки концепции и программы развития на очередной планируемый цикл.

В содержании работ по определению целей развития должны быть предусмотрены (кроме постановки цели) и другие виды работ, связанные с этой основной задачей данного этапа. Это такие задачи, как:

- определение средств достижения целей, исходя из имеющихся ресурсов;
- определение промежуточных целей и ориентиров, позволяющих количественно оценивать степень соответствия реальных изменений в муниципальном образовании принятой программе развития.

Нет необходимости обосновывать то, что сроки и протяженность этапов должны быть увязаны с бюджетным процессом.

Для разработки больших и сложных программ комплексного социально-экономического развития необходимо предварительно разработать концепцию этой программы. **Концепция программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования** представляет собой текст, написанный в свободной форме, позволяющий раскрыть единый, определяющий замысел программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В концепции может быть приведена система взглядов и представлений, раскрывающих замысел программы и служащих ее обоснованием.

Наличие официально принятой концепции развития в значительной степени облегчает процесс разработки и принятия программы развития.

Этап разработки программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования — это основной этап в цикле управления развитием муниципального образования. Успех на этом этапе в значительной степени зависит от тщательности и добросовестности работы, проделанной на предыдущих этапах, о которых говорилось выше. Успех на этом этапе предопределяет также то, насколько успешно пойдет процесс реализации программы развития.

Нет необходимости, по-видимому, доказывать, что разрабатывать программу развития должны профессионалы-управленцы.

Этап разработки программы неотделим от этапа принятия этой программы представительным органом местного самоуправления. *Этап принятия программы комплексного социально-экономического развития* представительным органом местного самоуправления является принципиальным этапом в процессе управления развитием муниципального образования. Программа после принятия приобретает статус "местного закона" и предопределяет все последующие действия органов местного самоуправления, наделенных распорядительно-исполнительными полномочиями.

Принятием программы развития завершается первый период в процессе управления развитием — период разработки и принятия программы комплексного социально-экономического развития. Далее следует *период реализации программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования*.

Этот период также можно разделить на определенные этапы. Первым будет *этап принятия* в соответствии с программой соответствующего бюджета (*бюджета развития*). Бюджетный процесс был достаточно подробно описан в предыдущих разделах, поэтому нет необходимости здесь подробно останавливаться на этом этапе.

Этап реализации программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования вступает в полную силу после принятия бюджета развития.

Почти одновременно с началом исполнения бюджета развития начинается этап, в течение которого осуществляется контроль, сбор и обработка информации, связанные с исполнением бюджета. Получаемая информация анализируется и вырабатываются, если это необходимо, предложения по корректировке бюджета и самой программы развития. Учитывая то, что муниципальные образования являются равноправными субъектами рынка, а также то, что органы местного самоуправления работают в условиях изме-

нящейся внешней среды, необходимо в процессе управления развитием предусматривать процедуру корректировки бюджета. К этой процедуре не надо относиться как чрезвычайной ситуации, в современных политических и экономических условиях ее необходимо рассматривать как штатную ситуацию.

Встает вопрос *о месте и роли органов управления развитием* в системе органов местного самоуправления. Совершенно очевидно, что в той или иной степени органы местного самоуправления все в целом и есть органы управления развитием, если рассматривать их деятельность в широком смысле управления развитием муниципального образования. Однако очевидно и другое: определенное "разделение труда" должно быть, т.е. должны существовать органы в системе органов местного самоуправления, на которые должна быть возложена функция выработки решений и предложений по обеспечению принятия органами местного самоуправления эффективных социально-экономических решений как стратегического характера, так и тактического.

В каждом муниципальном образовании процесс формирования органов местного самоуправления носит очень индивидуальный характер и рассчитывать на то, что в настоящей книге может быть сформулирован общий для всех подход, было бы большой наивностью со стороны читателя. Даже если такие рекомендации существовали, ими в конкретной ситуации конкретного муниципального образования в настоящее время в современной России было бы очень трудно воспользоваться. Это в основном объясняется тем, что в современных органах местного самоуправления большое (если не определяющее) значение имеет располагаемый кадровый потенциал.

В условиях отсутствия системы подготовки кадров для работы в органах местного самоуправления решающее значение приобретают отдельные талантливые руководители. В тех муниципальных образованиях, где нет соответствующих кадров, органы управления формируются под конкретную личность с учетом жизненного опыта и опыта работы до поступления на муниципальную службу.

Однако даже в этих сложных условиях необходимо предпринимать меры к выделению функции развития и закреплению ее за отдельными конкретными должностными лицами и органами. Очень распространенной ошибкой в настоящее время является совмещение в одном органе или лице

Основы управления муниципальным хозяйством

решение и вопросов развития, и вопросов функционирования (содержания и обеспечения деятельности).

В частности, почти повсеместно органы, ответственные за исполнение бюджета (финуправления), как правило, наделяются полномочиями по осуществлению функции развития. И любой руководитель структурных подразделений подтвердит, что эффективность этой деятельности невысока, ибо задача этих органов — поиск финансовых средств в конкретной оперативной обстановке, и не выходит за рамки поиска оптимальных путей исполнения доходной части бюджета. Ошибка в том, что за финорганами часто закреплено полномочие регулировать направление средств по конкретным городским программам, несмотря на то, что эти программы приняты к исполнению и предусмотрено их финансирование.

Чрезвычайно важное значение в управлении развитием имеет достоверная информация и, соответственно, эффективная система статистических показателей о муниципальном образовании. С этой целью в системе органов местного самоуправления в новых условиях управления должны сформироваться специальные органы, в функциях которых должны быть закреплены разработка системы показателей комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также сбор и обработка необходимой информации. Современные компьютерные технологии позволяют сделать этот процесс достаточно дешевым и эффективным.

Налаживание информационных потоков, обработка поступающей информации и выработка предложений по повышению эффективности информационной системы муниципального образования — новая функция органов местного самоуправления. Эта функция напрямую связана с осуществлением полномочий по управлению комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

В системе органов местного самоуправления должен быть орган, наделенный полномочиями разрабатывать концепции и программы комплексного социально-экономического развития. В условиях отсутствия необходимых кадров полномочия на разработку программ развития могут передаваться специализированным организациям (на основе договора). В этом случае за соответствующими органами местного самоуправления остается функция отбора и анализа предложенных соответствующими организациями проектов программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Внешнее взаимодействие

Внешнее взаимодействие — новая функция органов местного самоуправления. Эта функция обусловлена организационно-правовым статусом органов местного самоуправления в системе властных отношений в России. Организационно органы местного самоуправления выведены из системы органов государственной власти, но институт местного самоуправления как властный институт является полностью подзаконным институтом власти (не может сам себя реформировать, его деятельность осуществляется в рамках, установленных законодательством). Таким образом государство посредством закона регулирует эту сферу деятельности.

Расхожее мнение о том, что органы местного самоуправления "отделены от государства" недобросовестное преувеличение. Органы местного самоуправления и как властные субъекты, и как субъекты гражданских правоотношений осуществляют свою деятельность в тесном контакте с внешней средой, под которой мы понимаем совокупность других субъектов общественных отношений, которые своими действиями могут внести коррективы в действия органов местного самоуправления конкретного муниципального образования.

При управлении развитием необходимо учитывать наличие этих субъектов и иметь достаточно широкий инструментарий для обеспечения согласования интересов местного сообщества и внешних по отношению к муниципальному образованию субъектов.

Главная задача — это согласование интересов местного сообщества и региональных, и государственных интересов. Обращаем внимание читателя на то, что органы государственной власти на территории конкретного муниципального образования вправе для осуществления государственных функций иметь свои органы. Таким образом, в отношении конкретной территории у органов государственной власти и у органов местного самоуправления теоретически (особенно в отношении представлений о развитии той или иной территории) могут быть разные цели. Решение этой коллизии находится в выделении государственной компетенции (предметов ведения, прав и полномочий) и компетенции органов местного самоуправления. И это должно быть закреплено законом

Ранее мы уже рассмотрели двойственную природу муниципального управления. В настоящем контексте подчеркнем еще одну особенность. Вопрос согласования интересов общества и государства был всегда чрезвы-

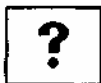
Основы управления муниципальным хозяйством

чайно важным вопросом всех политических, правовых и философских теорий. Это взаимодействие на практике проявляется в конкретных местах, где люди сталкиваются при решении своих проблем с интересами государства (или, точнее, чиновников от государства).

Ранее, когда государственная власть была единственной властью, свои интересы каждый человек, по существу, защищал индивидуально. Каждый может привести примеры из своего опыта взаимодействия через посредство государственных чиновников с государством. Фактически граждане не имели реальной возможности защитить свои интересы.

В настоящее время взаимодействие с государством по всем жизненно важным вопросам переместилось на уровень органов местного самоуправления. Появилось понятие "коллективные интересы", эти коллективные интересы призваны защищать органы местного самоуправления.

Таким образом, органы местного самоуправления, во-первых, являются посредниками между органами государственной власти и местным сообществом. Во-вторых, органы местного самоуправления обязаны согласовывать интересы всех субъектов, имеющих отношение к управлению развитием муниципального образования или оказывающих влияние на это развитие. Законодательство в настоящее время обеспечивает необходимую правовую основу для обеспечения взаимодействия и согласования интересов. В частности, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрены определенные полномочия органов местного самоуправления по координации участия предприятий, учреждений и организаций, не относящихся к муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Однако этого недостаточно для того, чтобы говорить о разделе компетенции в этой сфере, особенно в части полномочий (прав и обязанностей). Эти отношения еще недостаточно урегулированы и нам еще предстоит развитие законодательства в этом направлении.



Вопросы и задания

1. Дайте определение или опишите такие социально-экономические объекты, которые определяются понятиями: "муниципальное образование" и "поселение". Дайте характеристику этим понятиям на основе правовых и

Глава V. Комплексное развитие муниципальных образований

экономических категорий. Что общего и в чем разница между объектами, определяемыми этими понятиями?

2. Приведите примеры, в каких случаях удовлетворение социальных потребностей может быть целью социально-экономического развития муниципального образования, а в каких случаях — нет.

3. Назовите основные этапы в процессе управления комплексным социально-экономическим развитием и охарактеризуйте их.

4. Что является объектом управления в системе управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования?

5. Что по отношению к муниципальному образованию можно отнести к "внешней среде"? Дайте определение понятию "внешняя среда муниципального образования". Назовите основные правовые и экономические механизмы взаимодействия с "внешней средой муниципального образования".