

А.В. Самаруха
Д.И. Сачков

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет экономики и права

А.В. Самаруха
Д.И. Сачков

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Иркутск
Издательство БГУЭП
2013

УДК 338.24(47)
ББК 65.054(2Рос)
С17

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты д-р экон. наук, доц. Д.В. Огнев
д-р экон. наук, проф. В.Ю. Рогов

Издается при финансовой поддержке проекта ФБ-10 «Теоретические аспекты формирования устойчивого экономического роста регионов Сибири в условиях усиления процессов глобализации», реализуемого в рамках государственного задания Минобрнауки РФ в 2012–2014 гг.

Самаруха А.В.

С17

Совершенствование механизма управления муниципальным образованием / А.В. Самаруха, Д.И. Сачков. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. – 178 с.

ISBN 978-5-7253-2689-5

Исследуются теоретические основы совершенствования механизма управления муниципальным образованием в условиях переходной экономики России.

Для работников администраций субфедерального и муниципального уровней, научных работников, аспирантов, магистрантов и студентов.

ББК 65.054(2Рос)

ISBN 978-5-7253-2689-5

© Самаруха А.В., Сачков Д.И., 2013
© Издательство БГУЭП, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Теоретические основы формирования механизма местного управления	6
1.1. История формирования механизма местного управления в России.....	6
1.3. Теоретические основы функционирования механизма местного самоуправления	42
2. Современное развитие муниципального образования и органов местного самоуправления	60
2.1. Анализ устойчивости развития муниципального образования	60
2.2. Анализ антикризисных мероприятий муниципалитетов Иркутской области.....	86
2.3. Формирование инновационных принципов развития муниципальных образований.....	93
3. Рекомендации по совершенствованию механизма местного самоуправления на инновационных принципах	105
3.1. Направления совершенствования механизма местного самоуправления.....	105
3.2. Формирование инновационных принципов устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований....	124
3.3. Управление рисками муниципальных образований	140
Заключение	151
Список использованной литературы	156
Приложения	164

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время вопросам совершенствования местного самоуправления уделяется особое внимание на всех уровнях государственной власти. Административная реформа, основой которой стал федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработана и начата во время роста экономики страны после дефолта 1998 г. с основной целью – выстраивание «вертикали власти» и формирование эффективного механизма местного самоуправления. Решение последней задачи в период с 2003 по 2010 г. потребовало серьезной переработки принятого закона и внесения более 45 изменений, в том числе более 430 поправок, что свидетельствует о значительной сложности происходящего процесса реформирования. Кроме того, перед регионами и их муниципалитетами стоит ряд стратегических задач по обеспечению устойчивого эколого-социально-экономического развития, переходу на инновационную модель экономики, формированию информационного общества через внедрение в процесс управления информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), эффективному противостоянию кризисным явлениям и современным угрозам. Реализация стратегических целей требует комплексного подхода.

Приоритетным направлением модернизации местного самоуправления должен стать комплекс мер по усилению инвестиционной привлекательности муниципальной экономики через создание общедоступной динамичной информационной среды, формирование модернизированного механизма, обеспечивающего высокую эффективность деятельности органов самоуправления, повышение уровня квалификации административных сотрудников и внедрение ИКТ в деятельность муниципалитетов.

В настоящее время при реализации стратегических целей необходимо использовать инновационные механизмы социально-экономического развития на базе всестороннего анализа эколого-социально-экономического положения территорий муниципальных образований (МО). Еще более актуальным становится вопрос совершенствования механизма управления МО во время проявления мирового финансового кризиса.

Стоит отметить, что несмотря на ослабленную кризисом экономическую ситуацию неуклонно растет внимание к информационным сис-

темам управления, основанным на инновационных ИКТ и предназначенным для обслуживания граждан, информационным системам обеспечения градостроительной деятельности, интегрированным системам, объединяющим муниципальные информационные ресурсы и др.

Немаловажную позитивную роль в формировании информационного общества играет частно-государственное партнерство и, прежде всего, развитие механизмов взаимодействия муниципалитетов, представителей компаний, работающих в сфере ИКТ, а также производственных, коммерческих, общественных организаций и населения. Эти механизмы позволяют оптимизировать затраты, существенно повысить качество предоставления муниципальных услуг населению и авторитет органов местного самоуправления (ОМСУ).

По внедрению инноваций в муниципалитетах руководству страны удалось добиться понимания в ОМСУ необходимости работы муниципалитетов по инновационным направлениям. Но немногие представляют, каким образом можно этого достичь.

Приоритетным направлением модернизации местного самоуправления должен стать комплекс мер по усилению инвестиционной привлекательности муниципальной экономики через создание открытой активной информационной среды, построение современного механизма, обеспечивающего высокую эффективность деятельности ОМСУ, повышение уровня квалификации административных сотрудников и внедрение ИКТ в деятельность муниципалитетов.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. История формирования механизма местного управления в России

В любом государстве на всех этапах исторического развития местное управление обеспечивается механизмом управления, который присущ соответствующему уровню развития производительных сил этого государства, его политической и религиозной систем, а также условиям геоэкономических отношений.

Под первоначальным механизмом управления территориальными образованиями местного значения на ранних исторических этапах мы понимаем экономическое и политическое воздействие субъекта управления на объект посредством прямых сигналов от субъекта к объекту, которое не носило общего системного характера.

До периода правления Ивана IV на Руси по историческим данным был общинный строй. Первоначально общины или племенные группы, населявшие соответствующие территории, частично совпадали с землями, из которых состояло Киевское государство. Далее в VIII–IX вв. появились народные собрания, или вече, советы племенной знати (старцы, старейшины) и князей. У каждого древнерусского города (городища) было свое собственное вече. В самоуправляющихся городах Новгороде и Пскове все решения по управлению городом принимал не князь, а вече. Назначение в конкретные территории наместников, а в волости – волостелей¹.

Необходимо отметить, местное управление как систему управления жизнедеятельностью и развитием объединенного российского общества на исторической и современной территории России в обозримом хронологическом горизонте можно считать зародившейся и формирующейся начиная с периода объединения разрозненных княжеств Киевской Руси при Иване IV Грозном. Однако нельзя говорить, что существовал системный, т.е. схожий по отдельным характеристикам, подходам и методам, принцип управления княжествами. Напротив, каждое княжество в своем развитии опиралось на личные качества великих князей и их окружения, тогда как единый государственный закон сводился к правилам оброка (налогов) и единой оборонной доктрины, вседозволенности князей, бесправию крестьян (челяди) и отно-

¹ Шмидт С.О. Становление Российского самодержавства. Исследование социально-политической истории времен Ивана Грозного. М., 1973. 350 с.

сительным правам торговой (купцам) и силовой групп (опричникам, дружинам, стрельцам), кроме того, отдельные существенные полномочия имели церковные служащие². Однако именно в период правления Ивана Грозного были изданы исторически подтвержденные указы, которые возможно воспринимать как системный подход к управлению социально-экономическим, а не только военно-политическим развитием входивших в состав России территорий.

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошившую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия «земским» и «губным» старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению прежде всего диктатуры имущих классов и сбору налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления³.

В XVII в. в период становления царского самодержавия была объявлена война реформам XVI столетия, что свело на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. «Коронные» чиновники-воеводы вытеснили «выборных людей» и фактически сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов⁴.

Основными характеристиками царско-русского⁵ этапа формирования механизма местного управления были земская реформа, воссоединение Украины с Россией и присоединение Сибири. Власть была передана представителям сословий, выбранным из числа местного населения, губным старостам в уездах развитого феодального землевладения, земским старостам в местах проживания крестьян и посадских людей. Распространение новых принципов управления происходило в основном на территориях черносошных крестьян (Русский Север) и посадских городов, на остальной части России наместничество было заменено воеводским управлением.

Со времени правления Петра I в России существовали три системы местного управления – бюрократическая, земская и сословная, переплетаясь друг с другом и нередко утрачивая свой первоначальный характер: органы чисто сословные исполняли обязанности по общему управлению, органы по своему происхождению земские, по

² Франчук В.И. Основы общей теории социального управления / Ин-т организац. систем. М., 2000. 56 с.

³ Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918. С. 30–32.

⁴ Аяцков Д.Ф. и др. Местное самоуправление в России. Саратов, 1995. 230 с.

⁵ Авторское.

служебному положению и характеру деятельности иногда не отличались от бюрократических⁶.

Первою реформой местного управления при Петре I было учреждение 30 января 1699 г. бурмистрской палаты в Москве и земских изб в городах. Состав их был выборный. Избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на «купецких и промышленных людях». Управление делами города как целого на них возложено не было⁷.

В 1702 г. были отменены избные старосты и дела их переданы воеводам и выборным дворянским советам, без которых воевода ничего чинить не мог. В 1710 г. во главе губерний были поставлены губернаторы, а с 1713 г. – коллегии из губернатора и 8–12 ландратов. В 1716 г. губернии были разделены на доли, и ландраты сделаны начальниками их, вследствие чего местная администрация опять стала единоличною. Для сбора налогов были учреждены земские камериры, комиссары, рентмейстеры. В 1719 г. губернии были разделены на провинции под управлением воевод, в руках которых сосредоточились все функции управления. Подчиненность воеводы губернатору была весьма незначительна: воевода мог даже непосредственно сноситься с органами центрального управления. Уездную администрацию составляли земские комиссары, писари, надзиратели – все эти чины избирались дворянством. Бюрократический элемент совершенно упразднил деятельность земских изб и привел городское хозяйство в полный упадок. Петр, «дабы рассыпанную сию храмину паки собрать», учредил по городам выборные магистраты, а в Санкт-Петербурге – главный магистрат (1721 г.), заведовавшие «не только купецкими людьми, но яко начальство всего города, полицейскими, хозяйственными его делами и судом». Суд вообще был изъят из рук губернаторов и воевод и вручен выборным ландрихтерам и надворным судам⁸.

При преемниках Петра уничтожается выборный суд и судебная власть передается губернаторам и воеводам (1727 г.), упраздняются также и главный, и городские магистраты. Губернаторы и воеводы делаются единственными носителями власти, в городах и уездах со-

⁶ Местное самоуправление при Петре I [Электронный ресурс] // Официальный портал администрации Санкт-Петербурга. URL: http://www.gov.spb.ru/gov/admin/self_gov/selfgov_history.

⁷ Соловьев С.М. Об истории новой России. М. : Просвещение, 1993. 599 с.

⁸ Шаров И. На пороге муниципальной революции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cfin.ru/press/boss/2002-10/08.shtml>.

храняются, в виде лежащей на населении повинности, несколько выборных должностей, поставленных в полное подчинение воеводам⁹.

Местное управление при Екатерине II получило новое развитие. Екатерина II сначала отдельными мерами, а потом широко задуманной реформой пересоздала все местное управление на началах децентрализации и местного самоуправления¹⁰. Эта реформа была последовательно проведена Учреждением о губерниях 1775 г. (вторая его часть издана в 1780 г.), Жалованною грамотой дворянству (1785 г.) и Грамотою на права и выгоды городов (1785 г.). Общий строй местного управления, установленный этими законами и сохранившийся во многом до конца XIX в., сводился к следующему.

Во главе губернии был поставлен генерал-губернатор. Высшим в губернии учреждением являлось губернское правление по делам чисто административным и казенная палата по делам финансовым, чины их назначались правительством, значительная часть дел управления была передана «приказам общественного призрения», состав которых был выборный. Уездное управление в лице исправников и «нижних земских судов» (чисто административное учреждение) было тоже выборным. Дворянство при Екатерине впервые получило корпоративное устройство¹¹. Были учреждены губернские и уездные дворянские собрания для выбора должностных лиц местной администрации и суда, для обсуждения вопросов, предлагаемых от правительства и для заведывания сословными нуждами. Города также получили сословное кооперативное устройство, все дела местного хозяйства и полиции были переданы «общегородской думе» и ее исполнительному органу, «шестигласной думе». Судебным органом в городе являлся выборный магистрат.

Основные начала екатерининской реформы: децентрализация, избрание должности, самостоятельность суда были искажены при Павле I. Александр I по восшествии на престол вернулся к началам децентрализации и самоуправления и к екатерининским учреждениям. В течение первой половины XIX в. эти учреждения подверглись массе частичных переделок, в общем значительно изменивших их характер¹². Дворянские выборы происходили под подавляющим внима-

⁹ Россия при царевне Софье и Петре I: записки русских людей / сост. А.П. Богданов. М.: Современник, 1990. 445 с.

¹⁰ Павленко Н.И. Екатерина Великая. М.: Мол. гвардия, 1999. 495 с.

¹¹ Шатров И. На пороге муниципальной революции // БОСС. 2002. № 10.

¹² Брикнер А. История Екатерины Второй. М.: Современник, 1991. 350 с.

нием губернаторов, и выборные должностные лица по своему положению ничем не отличались от назначенных.

К концу царствования Николая I упадок городского управления дошел до невероятных пределов. Министерства и местная администрация почти повсеместно фактически упразднили думы, общие и шестигласные, приняв на себя их дела и передав их самовольно созданным учреждениям и доведя городское хозяйство и управление до полного разложения.

В первые годы царствования императора Александра II (1855–1861 гг.) правительство было занято подготовкой реформы по освобождению крестьян от крепостного права. За нею последовала реформа местного управления. Причем император Александр II остался верен принципам, которые пытались провести в систему управления территориями Петр I и Екатерина II, чем сохранил преемственность: задачей его было «по возможности полное и последовательное развитие начал местного самоуправления», совершенным отделением суда от администрации. На этих началах состоялись земская (1 января 1864 г.) и городская (16 июня 1870 г.) реформы. Общее заведывание местными хозяйственными делами было вверено выборным земскому (уездному и губернскому) собранию и городской думе. Несмотря на существенные недостатки организации городских и земских учреждений, они имели весьма серьезные заслуги в деле упорядочения местного управления и удовлетворения нужд населения в области народного образования и медицинской помощи¹³.

Между земскими и городскими учреждениями, с одной стороны, и бюрократией – с другой, вскоре возникли столкновения, обусловливаемые различием того духа, которым проникнуты те и другие. Бюрократия прибегала к систематическому и не всегда согласному с принципами земского и городского положений, все более и более ограничительному толкованию полномочий органов самоуправления, самостоятельность которых была, таким образом, существенно уменьшена, их обратные сигналы не доходили до высших структур власти.

Местное управление при Александре III и Николае II получили новые параметры развития. В период правления Александра III были пересмотрены и Земское (12 июня 1890 г.) и Городовое (11 июня 1892 г.) положения.

¹³ Энциклопедия для детей. Т. 5 : История России и ее ближайших соседей. Ч. 2 / под ред. М. Аксёнова. М. : Аванта+, 1997. 686 с.

Новое Городовое положение значительно сужало круг лиц, обладающих избирательным правом: число избирателей в результате уменьшилось в 3–4 раза. Число гласных в Думе было сокращено в 2 раза. Управа была поставлена в более зависимое положение от Думы, права городского головы были расширены, однако члены управы стали существенным образом зависеть от центральной администрации: так губернатор получил право отстранять их от должности. Применительно к Петербургу новое Положение привело к резкому сокращению числа избирателей (в 3,5 раза) на выборах. В 1893 г. в Думу были избраны 53 человека, то же повторилось на выборах 1897 г.¹⁴

Ситуация для Петербурга изменилась в 1903 г., когда для столицы было принято «Положение об общественном управлении города Петербурга». Круг избирателей был расширен, хотя из-за имущественного ценза в выборах принимала участие малая часть населения (в 1912 г. общий список избирателей составлял 17 969 чел. – менее 1 % жителей)¹⁵. Городские органы получили большую независимость: сократился перечень дел, подлежащих утверждению министром внутренних дел.

В земстве увеличено значение сословного начала: роль дворянства усилена, крестьяне были лишены права избирать гласных заседателей (они назначались губернатором из избранных крестьянами кандидатов). Самым существенным нововведением было подчинение действий органов самоуправления контролю бюрократии не только с точки зрения законности этих действий, но и с точки зрения их целесообразности.

Российско-имперский¹⁶ этап показал существенные изменения в механизме местного управления. За время правления Петра I Великого было сформировано три системы местного управления – бюрократическая, земская и сословная. Были учреждены 30 января 1699 г. бурмистрская палата в Москве и земские избы в городах. В 1710 г. во главе губерний были поставлены губернаторы. Был учрежден сенат, которому подчинялось местное управление, произошло деление России на 11 губерний. В 1719 г. губернии были разделены на провинции под управлением воевод, в руках которых сосредоточились все функции управления. В 1726–1727 гг. были ликвидированы многие из местных органов и учреждений, созданных Петром I, в том числе и кон-

¹⁴ Буганов В.И., Зырянов П.Н. История России: конец XVII–XIX век. М. : Просвещение, 2012. 336 с.

¹⁵ URL: http://www.gov.spb.ru/gov/admin/self_gov/selfgov_history.

¹⁶ Авторское.

торы камерирских дел. С ликвидацией Главного магистрата городские магистраты были подчинены губернаторам и воеводам.

Во времена правления от Екатерины Великой до Николая I произошло пересоздание всего местного управления на началах децентрализации и местного самоуправления. Для заведования местным благоустройством законодательство Екатерины создало всеобщий «Приказ общественного призрения». Местные учреждения были тесно связаны с сословным строем. Управление губерниями осуществлялось губернаторами. Высшим учреждением губернии по административным делам являлось губернское правление, а по финансовым делам казенная палата.

В период правления Александра II произошла реформа по освобождению крестьян от крепостного права, продолжилось последовательное развитие начал местного самоуправления – состоялась земская реформа (январь 1864 г.). Происходило упорядочение местного управления и удовлетворение нужд населения в области народного образования и медицинской помощи. Важным принципом деятельности Управ предусматривалась гласность — публичный контроль. Положение 1864 г. предусматривало, что все сметы, раскладки, отчеты Управ, а также результаты ревизий должны были печататься для всеобщего сведения в «Губернских ведомостях». 16 июня 1870 г. было утверждено Городовое Положение¹⁷. Городскому общественному управлению было предоставлена широкая самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Действия органов самоуправления было подчинено контролю бюрократии с точки зрения законности этих действий и их целесообразности. Была усилена экономическая постановка крестьянского дела.

При Александре III пересмотрено земское положение (12 июня 1890 г.). Новое Земское и Городовое Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления¹⁸. Значительно урезано избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6–8 раз. Реформа 1890–1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. Она несла такое ограничение избирательного права и такое вмешательство в местные дела со стороны администрации, каких не знало ни одно цивилизованное государство этого периода.

¹⁷ Захарова Л. Г. Александр Второй // Российские самодержцы. М., 1994. 304 с.

¹⁸ Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 90.

Николай II в первые годы своего правления продолжил политику Александра III, однако начиная с августа 1905 г. было издано положение о законосовещательной Государственной думе, а 17 октября 1905 г. Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача установить порядок, при котором никакой закон не мог иметь силы без одобрения Государственной думы, и чтобы выборным от народа было дано право следить за закономерностью действий властей. С открытием деятельности новых законодательных органов вопрос о реформе земского и городского самоуправления был выдвинут на первый план. Ни первая, ни вторая Государственная дума не успели рассмотреть вопроса о земской и городской реформе вследствие их преждевременного роспуска. Третья Государственная дума рассматривала проект волостного управления три года, но он так и не был реализован, что же касается проекта поселкового управления, то он застрял в комиссии, не поступив на обсуждение Думы. Февральская революция 1917 г., декрет Временного Рабочего и Крестьянского Правительства завершили данный этап¹⁹.

Следующий – советский²⁰ – этап, связанный с трансформацией механизма местного управления начинается с деятельности Временного правительства, сформированного после Февральской революции 1917 г. В мае того же года принимается «Временное положение о земских учреждениях». В сравнении с Положением 1890 г. компетенция земств значительно расширилась: к их ведению были отнесены вопросы охраны труда, созданию бирж труда, оказанию юридической помощи. Земства получили свои исполнительные органы – милицию. Общее руководство земств осуществлял Всероссийский Земский Союз, деятельность городских и районных дум и управ возглавлял Совет дум. В мае 1917 г. также принимается закон «О волостном земстве». Создавались волостные земские собрания и волостные земские управы. В компетенцию волостных земств вошли вопросы о повинностях и капиталах земства, осуществлении пожарных, санитарных и коммунальных мероприятий, создании бирж труда, охране порядка, обеспечении продовольствием.

Таким образом, реформа охватила следующие группы вопросов²¹:

¹⁹ Мальшева О.Г. Государственная дума // Энциклопедия государственного управления в России: в 4 т. Т. 1 / под общ. ред. В.К. Егорова. М. : Изд-во РАГС, 2004. С. 209–211.

²⁰ Авторское.

²¹ Исаев И.А. История государства и права России. М. : Юрист, 1999. 680 с.

1. Преобразование на демократических началах городских выборов с введением Городового Положения, улучшение городских финансов и кредита для городов, учреждение мелких городских единиц в крупных городах и составление правил о планах городов. Наконец, более крупные города были выделены из земств, городам предоставлены самые широкие права вступать в союзы с городами и земствами.

2. Создавалось поселковое самоуправление (напоминавшее прежнее упрощенное городское устройство).

3. Преобразовывались на широких демократических началах губернские и уездные земства, вводилась мелкая земская единица (волостное земство), было изменено Земское Положение с устранением административной опеки и подавлением самостоятельности земства. Наконец, земство вводилось почти повсюду в стране с отличиями, вызванными местными особенностями.

4. Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Вводились административные суды, призванные охранять законность, готовилось преобразование губернского и уездного управления.

Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства.

Задача охраны порядка и безопасности становилась, по закону от 17 апреля 1917 г. о милиции, одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции – одной из категорий земских служащих²². Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой. Милиционером, по закону, мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником.

Закон от 17 июня 1917 г. определил, что волостные земства могут взимать не более 30 % уездных сборов²³. 15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных местностях, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.

Законом от 19 сентября 1917 г. касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита.

²² Сайт МВД: О МВД: История (1880–1905) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mvd.ru/about/history/366/>.

²³ Юридический портал [Электронный ресурс]. URL: http://www.jur-portal.ru/work.pl?act=law_read&subact=1042914&id=214846.

Закон от 22 сентября 1917 г. предусматривал пути упорядочения земских финансов. Устанавливалась надбавка в пользу земств к государственному подоходному налогу, устанавливалось обложение сельских построек, разрешалось устанавливать ряд новых сборов²⁴.

Подготовленный же по поручению Временного Правительства Проект Правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений (утвержденный особым законом от 9 июня 1917 г.) предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений земских учреждений, и, что представляется наиболее важным, товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии, т.е. для коммерческих целей, направленных на удовлетворение общих потребностей²⁵.

После Великой октябрьской революции 1917 г. земское самоуправление просуществовало недолго. Несмотря на то что одни из первых декретов Временного Рабочего и Крестьянского Правительства говорили о расширении прав местного самоуправления: «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле» (опубликован 28 октября 1917 г.), «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса» (опубликован 30 октября 1917 г.), «О волостных земельных комитетах» (постановление Наркомата земледелия от ноября 1917 г.), – вскоре стало ясно, что новая власть не уживется с прежней системой «патриархальных добродетелей»²⁶. В ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, но уже 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И. Ленина был опубликован декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению», образуемого для благой цели – «объединения деятельности всех городских и земских учреждений»²⁷.

Начиная с Великой октябрьской революции 1917 г. в России и затем в СССР был начат процесс формирования и установления коммунистической идеологии, основой которой стала диктатура пролетариата, государственная собственность на средства производства и однопартийная политическая система.

24 декабря 1917 г. последовало обращение народного комиссариата по внутренним делам ко всем советам рабочих, солдатских,

²⁴ Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. М., 1985. 422 с.

²⁵ Исаев И.А. Указ. соч.

²⁶ Краснов Ю.К. История государства и права России. М. : Рос. пед. агентство, 1997. 287 с.

²⁷ Хрестоматия по курсу «История России» / под ред. А.С. Орлова [и др.]. М. : Простор, 1996. 592 с.

крестьянских и батрацких депутатов «Об организации местного самоуправления», где Советы призывались смелее и решительнее брать решение местных вопросов в свои руки. С этого времени земские учреждения, по сути дела, прекратили свое существование на всей территории, контролируемой большевиками.

В 1919 г. началась работа по поиску форм децентрализации управления, ведущаяся под лозунгами «борьбы с главкизмом» и «собирания коммун». Под «борьбой с главкизмом» подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов специальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах («откоммунхозы»). «Борьба с главкизмом» завершилась Постановлением СНК, утвердившим «Положение о городских Советах» (1925 г.) и «Положение о местных финансах» (1926 г.), сформировавших достаточно независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

В апреле 1927 г. XV партконференция Всесоюзной коммунистической партии большевиков (ВКПб) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 г. закрыты «откоммунхозы» и Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ), произошла «чистка» аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на индустриализацию) местных хозяйств.

Необходимо все же заметить, что идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти.

В годы Великой Отечественной войны произошло ужесточение централизации власти на всех уровнях, основной задачей которой было всестороннее поддержание фронта. Однако структура управления на местах практически не изменилась, так же как в послевоенные годы, на долю которых выпало восстановление разрушенного хозяйства военных территорий. Экономические преобразования военных и послевоенных лет требовали жесткого управления и имели централизованную идеологическую основу.

Первые шаги по пути демократизации местных органов власти были сделаны еще в рамках советского строя в конце 80-х гг. В ходе

выборов в местные Советы в 1987 г. в 5 % районов был проведен эксперимент: выборы проводились на состязательной основе. В результате в экспериментальных округах на 4,7 тыс. депутатских мандатов местных органов власти претендовало 26 тыс. кандидатов²⁸.

Во всем остальном местные органы власти продолжали оставаться жесткой централизованной властной структурой подконтрольной Коммунистической партии Советского союза (КПСС). Для перестроечного периода (1986–1990 гг.) характерны:

- отсутствие различия между государственными и муниципальными уровнями власти;
- полное совпадение юрисдикций местных органов власти с низовым административно-территориальным делением;
- зависимость от решений вышестоящих органов государственной власти и от идеологической линии партии²⁹.

Следующей важной вехой явилось внесение поправок в Конституцию СССР и в закон «О выборах народных депутатов СССР» в конце 1988 г.³⁰ Самыми существенными для развития института местного самоуправления явились поправки, установившие право избирателей самостоятельно выдвигать кандидатов на выборах, гарантии подконтрольности Советам всех государственных органов и должностных лиц соответствующего уровня власти и ограничение срока пребывания на должностях, назначение на которые производилось Советами.

Понятие «местное самоуправление» было впервые введено в юридический оборот законом СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Ряд положений этого закона заложили основу для кардинального изменения роли местных органов власти в развитии гражданского общества. К таким положениям относятся:

- гарантия самостоятельности, независимости и выборности местных Советов;
- определение (хотя и расплывчатое) компетенции местных Советов;
- предоставление в распоряжение местных Советов коммунальной собственности;

²⁸ Горный М. История местного самоуправления в России. СПб., 1997.

²⁹ Круталевич М.Г. Основы государственной и муниципальной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://cde.osu.ru/demoversion/course142/3_1.html.

³⁰ Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/DOC_1449448.htm.

– закрепление за бюджетом местных органов власти доходной базы, состоящей как из стабильных нормативов отчислений от федеральных налогов, так и местных налогов, сборов и пошлин, устанавливаемых самостоятельно местными органами власти³¹.

Следует отметить, что закон предусматривал выборность только представительных (законодательных) ОМСУ. В качестве первичного территориального уровня местного самоуправления был установлен низовой уровень административно-территориального деления СССР: сельсовет, поселок, город, район в городе.

Приведенные выше положения закона послужили фундаментом для формирования местного самоуправления не только в Российской Федерации, но и во всех государствах – бывших республиках Советского Союза.

В 1991 г. закончился советский период трансформации механизма местного управления, сформировавший основы современного общества как с точки зрения создания производственной базы, так и со стороны формирования мировоззрения многих поколений людей в обществе.

Данный период ознаменовался ужесточением всех контрольных функций за эффективностью управления, изменением географии размещения производительных сил и производственных мощностей, внедрением жесткого планирования и распределения всех видов продукции, борьбой с диверсиями, коррупцией, расхитительством, преступностью и бандитизмом в довоенный, военный и послевоенный периоды при правлении И.В. Сталина.

При Н.С. Хрущеве произошло перераспределение большей доли экономических результатов в область ВПК, в связи с холодной войной было сформировано полное совпадение юрисдикций местных органов власти с низовым административно-территориальным делением, однако были внесены поправки в Конституцию СССР о праве избирателей самостоятельно выдвигать кандидатов на выборах.

В период правления Л.И. Брежнева понятие «местное самоуправление» было введено в юридический оборот законом СССР и был принят первый российский (советский) закон о местном самоуправлении. При этом централизованное управление социально-экономическим развитием страны привело к конкурентному кризису советской экономики.

³¹ Энциклопедический словарь : в 86 т. Т. Россия / изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – репр. воспроизведение изд. 1898 г. СПб., 1993.

При М.С. Горбачеве по закону от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» впервые в практике советского правительства были предоставлены значительные права местным органам власти. Советам было дано право владеть собственностью, формировать органы управления, разрабатывать, утверждать и исполнять бюджет, а также налаживать внешнеэкономические связи.

Первый российский закон о местном самоуправлении был принят 6 июля 1991 г., когда Россия (Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика) еще являлась составной частью СССР. Главной прогрессивной чертой этого закона было положение о том, что не только органы представительной власти, но и главы администраций должны выбираться в ходе демократических выборов. Этим же законом были распущены исполкомы, являвшиеся низовым звеном иерархической системы государственной власти. Необходимо отметить, что именно с этого времени начинается новый современный этап трансформации механизма местного управления – российско-демократический³².

Развитие местного самоуправления в первые годы новой России, после получения суверенитета, строилось на основе внесения поправок и дополнений в принятый в 1991 г. закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Однако согласование его с другим российским законодательством, и в первую очередь с законом «Об основах налоговой системы в РФ» от 27 декабря 1991 г., привело к размыванию сути формулировок закона, а также к сужению компетенции местных органов власти в отношении формирования своей доходной базы.

Роспуск осенью 1993 г. Верховного Совета РФ и принятие новой Конституции положили начало революционному этапу развития местного самоуправления в России³³. Так называемая «муниципальная революция» являлась инициативой федеральных уровней власти, это была ставка на формирование политического противовеса укрепления оппозиции региональной элиты. В различных подразделениях федеральной власти создавались структуры, специально занимавшиеся поддержкой укрепления низового звена российской государственности. Наличие союзника в лице самостоятельных ОМСУ, независимость их руководителей от регионального начальства были на руку

³² Авторское.

³³ История конституций. Вопросы теории и истории. М., 2004.

команде российских реформаторов, проводивших в жизнь непопулярные решения правительства.

Вслед за Конституцией федеральные органы власти выступили инициаторами принятия целого ряда других законов, регламентирующих формирование и деятельность ОМСУ. Все эти законы были направлены на развитие самостоятельности низового звена иерархической системы публичной администрации. Определив взаимоотношения между центральным и региональным уровнями власти как федеративные, центр тем не менее сузил полномочия регионов в отношении местных органов власти, перенеся аналог федеративных отношений и на субнациональный уровень.

Современные принципы административно-территориального деления и устройства местного самоуправления строятся на основе ФЗ № 131, однако подробнее этот аспект будет рассмотрен в следующих разделах.

На протяжении истории Российского государства можно выделить основные этапы трансформации и развития механизма управления территориальными образованиями местного значения (табл. 1.1) для учета и дальнейшего использования исторического опыта при определении и уточнении целей и задач, которые должны быть решены в настоящее время при модернизации современного механизма местного самоуправления на муниципальном уровне.

Генезис механизма местного управления необходимо учитывать в современных преобразованиях механизма управления МО различных уровней, так как отечественный опыт учитывает общероссийскую и индивидуальные региональные специфики, тогда как даже самый эффективный и позитивный зарубежный опыт далеко не всегда жизнеспособен на территории России.

Под первоначальным механизмом управления территориальными образованиями местного значения на ранних исторических этапах мы понимаем экономическое и политическое воздействие субъекта управления на объект посредством прямых сигналов от субъекта к объекту, которое не носило общего системного характера.

Таблица 1.1

Трансформация механизма местного управления в России

Этап	Период (годы)	Общая характеристика периода	Правители	Схема управления местными территориальными образованиями (МТО)	Обозначение блоков схем	Основные риски МТО
Старорусский	862–1533	Период смены столиц, изменения границ, расколов и объединений	От Рюрика до опекунов Ивана IV		<p> P_i – религиозные организации и служители K_i – князь B_i – казна V_i – войско BO_i – бюджет общины O_i – община </p>	<p> Внешнеэкономические Военные Политические Религиозные Климатические Управленческие Хозяйственные </p>
Царско-русский	1547–1682	Объединение и приращение Руси Сибирью	От Ивана IV до Софьи Алексеевны, Иван V, Петр I		<p> $Ц$ – царь P – религиозные организации и служители Zc_i – земские старосты $Вд_i$ – воевода $БУ_i$ – бюджет уезда $БВ_i$ – бюджет волости $Б_i$ – казна $У_i$ – уезд $Гс_i$ – губные старосты K_i – князь $Ст$ – стрельцы $В$ – войско $Бц$ – царская казна </p>	<p> Внешнеэкономические Военные Политические Религиозные Климатические Управленческие Хозяйственные Риск нарушения вертикали власти Риск смены царя Риск расхищения казны </p>

Этап	Период (годы)	Общая характеристика периода	Правители	Схема управления местными территориальными образованиями (МТО)	Обозначение блоков схем	Основные риски МТО
Российско-имперский	1682–1762 (0)	Активное военное, промышленное и образовательное развитие Российской империи	От Петра I до Петра III Федоровича		<p>Р – религиозные организации и служители И – император Зем – земские избы Бур – бурмистрская палата Губ – губернии Гб – губернатор Пр – провинции Вд – воеводы Гл.м – главный магистрат Го.м – городской магистрат Сен – сенат Рк – российская казна Кп – казенная палата Пи – печатные издания Эл – электорат ГД – Государственная дума</p>	<p>Внешнеэкономические Военные Политические Религиозные Климатические Управленческие Хозяйственные Риск нарушения вертикали власти Риск смены императора Риск расхищения казны Экономические Бюрократические Коррупционные Риск оттока населения</p>
	1762–1856 (1)	Период активного развития научной школы России	От Екатерины II до Николая I			
	1855–1881 (2)	Период реформы крепостного права	Александр II			
	1881–1893 (3)	Период строительства железных дорог и активного развития экономики	Александр III			
	1893	Активное развитие промышленности, сельского хозяйства и финансов	Николай II			
	1904–1917 (4)	Период социально-экономических потрясений, революций, Первой мировой войны, свержения царского режима	Николай II			

Этап	Период (годы)	Общая характеристика периода	Правители	Схема управления местными территориальными образованиями (МТО)	Обозначение блоков схем	Основные риски МТО
Советский	1917	Период Временного правительства, Октябрьской революции (0)	Львов, Керенский		Р – религиозные организации и служители Зем.с – земский союз Вп – Временное правительство Зем. у – земские учреждения Мил – милиция ВЗем – всероссийский земский союз СДу – совет дум Ру – районные управы Рд – районные думы Пс – поселковое самоуправление Гк – губернский комиссар Гз – губернские земства Уз – уездные земства Об – община Тв – товарищества (союзы) Ком – коммуны КомО – коммунотделы Г, Р, О, М, К Б – бюджеты всех уровней Р-н, Г – районы, города, поселки и т.д. Орг – организации Гс – генеральный секретарь ЦК – Центральный Комитет КПСС	Внешнеэкономические Военные Политические Религиозные Климатические Управленческие Хозяйственные Финансовые Экономические Бюрократические Коррупционные Экологические Техногенные Риск нарушения вертикали власти Риск оттока населения
	1917–1922	Период военного коммунизма, Гражданской войны и НЭПа	Ленин			
	1922–1941	Период коллективизации, индустриализации и становления советской власти в регионах (1,2)	Сталин			
	1941–1945	Период ВОВ, подъем ВПК	Сталин			
	1945–1953	Послевоенный период восстановления разрушенных городов	Сталин			
	1953–1964	Период крупных промышленных строек, сельскохозяйственных экспериментов и освоения космоса	Хрущев			
	1964–1985	Период «застоя и стагнации»	Брежнев, Андропов, Черненко			
	1985–1991	Период «перестройки» (3)	Горбачев			

Этап	Период (годы)	Общая характеристика периода	Правители	Схема управления местными территориальными образованиями (МТО)	Обозначение блоков схем	Основные риски МТО
Российско-демократический	1991–2000	Переходный период	Ельцин, Путин		П – Президент РФ РПЦ – Русская Православная церковь АП – аппарат президента ФО – федеральный округ Г, Р, МБ – государственный, региональный, местный бюджет СФ – субъект Федерации (РФ)	Внешнеэкономические Военные
	2001–2008	Период финансового роста	Путин, Медведев		Д – дума соответствующей территории М – Мэр соответствующей территории МО – муниципальное образование Р – муниципальный район ГО – городской округ ОТ – особые территории (М, СПб)	Политические Климатические Управленческие Хозяйственные Организационные Финансовые Экономические Бюрократические Коррупционные Экологические Техногенные
	2008 г. – настоящее время	Период мирового финансово-экономического кризиса	Медведев		ДР, М – Дума соответствующей территории ГО _н – городской округ ДГО, М – Дума соответствующей территории АТЕОС – административно-территориальная единица с особым статусом (УОБО Иркутской обл.) Р – муниципальный район ДР, М – Дума соответствующей территории Сп – сельские поселения ДСп, М – Дума соответствующей территории П – поселок ДП, М – Дума соответствующей территории Сн – сельские населенные пункты ДСп, М – Дума соответствующей территории	Риск нарушения вертикали власти Риск оттока населения

Современная система разделения уровней МО, кроме основного системного порядка построения, имеет также специфические исключения: так, при объединении Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом было создано образование с особым статусом в составе Иркутской области – Усть-Ордынский Бурятский округ, который объединяет в себе 6 районов и 77 сельских поселений (см. табл. 1.1 – Российско-демократический этап, АТЕОС).

По нашему мнению, генезис механизма местного управления заключается в исторической трансформации принципов, методов и приемов управления социумом и хозяйственным комплексом территорий местного значения в механизм местного самоуправления по принципу минимально достаточного централизованного вмешательства и на демократической основе как самой эффективной формы обеспечения сбалансированного эколого-социально-экономического (устойчивого) развития.

1.2. Зарубежный опыт организации местного управления

Начиная с истории античной Греции можно определить, что система местных органов власти складывалась на протяжении веков. Идея управления местными органами власти восходит к первоначальной ячейке общества, к попыткам найти сочетание между стремлением одних властвовать и управлять и желанием большинства жить свободно и в сотрудничестве друг с другом. Необходимо отметить, именно это повлияло на продолжительную длительность периода становления институтов местной власти, которые создавались автономно как дополнение к центральной, в значительной мере авторитарной, командной системе управления, многие века являвшейся доминирующим предметом государственного устройства.

В настоящее время интерес к накопленному в различных странах опыту построения местных органов управления соответствует инструментам необходимым при создании предпосылок для преодоления существующих и предупреждения возможных новых ошибок. Следует отметить, что зарубежный опыт не носит единообразного характера. Структуры самоуправления большинства стран отражают их национальные и политические особенности. Что дает большое поле для проведения анализа зарубежного опыта и определение наибо-

лее верного пути совершенствования отечественного механизма местного самоуправления.

Трансформацию теорий местного самоуправления можно охарактеризовать основными 12 принципами.

1. Теория свободной общины (основные представители – Maurenbrecher, H. Zachariae, Dahlman, N. Gerber, Arens) возникла в XIX в. С точки зрения теории, к трем признанным конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) надлежит присоединить еще четвертую – общинную (коммунальную и, в частности, муниципальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Отсюда выводы: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных; 2) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; 3) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам, и представляют не государство, а «общество». Одним словом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы «государство в государстве».

2. Теория хозяйственной общины (Rossler, Rosin, V. Kirchenheim, P. Моль, из русских авторов защищали эту теорию А. Васильчиков, Головачев, А. Лохвицкий, А.Д. Градовский, В.Н. Лешков) возникла после крушения теории свободной общины. Согласно данной теории, самоуправление – заведование делами не государственного управления, а собственными делами общины. Дела эти и задачи – строго хозяйственные, безразличные государству. Одни авторы стремятся отождествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, промышленными компаниями, а другие относят общинную деятельность к публично-правовым, но не государственным делам. Таким образом, оправдывается полная самостоятельность коммуны, и разрушается принцип правительственного надзора над местным самоуправлением. Теория получила гораздо большее распространение, чем первая, и притом в более авторитетных кругах. Однако и она явно не соответствует тому местному самоуправлению, которое реально и конкретно осуществляется на деле. Органам самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера и местного значения, зачастую поручается заведование делами не безразличными для государства, например,

призрение бедных, санитарное дело, пути сообщения, противопожарные мероприятия, не говоря уже о государственных повинностях.

4. Юридическая теория, или теория самоуправляющихся единиц как юридических лиц (представители – Г. Еллинек, Лабанд, Е. Мейер, Hugo Preuss, из русских авторов – Н. Коркунов, Б. Чичерин). С точки зрения этой теории «...самоуправление не есть промежуточное звено между государством и обществом... самоуправление... покоится на самоограничении государства. Это самоограничение состоит в том, что государство устанавливает известные нормы и контролирует их исполнение, самое же исполнение передается органам самоуправления. Отдельный гражданин по отношению к органам самоуправления является как подданный, как объект правительственной власти. Органы самоуправления суть особые объекты публичного права, которые поставлены между государством и индивидуумами и назначены государством для проведения его задач»³⁴. Все самоуправляющиеся единицы – субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права уступлены государством названным единицам в полное обладание. Раз государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведование делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда необходимость выборных коммунальных органов в противоположность органам, назначаемым от правительства.

5. Политическая теория господствовала среди русских революционных авторов в области земских и городских вопросов. Сущность заключается в противопоставлении земщины (т.е. общинного, или коммунального, а в частности муниципального начала) опричнине (т.е. началу правительственно-бюрократическому). «Общественность» здесь противопоставлялась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежит к профессиональным бюрократам, так как исполняет свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору от местного населения. Привлечение общественного элемента зависит не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Это неизбежная уступка со стороны несостоятельной бюрократии. Самоуправление есть прежде всего самодеятельность граждан, не поступивших на прави-

³⁴ Лабанд. Государственное право Германской империи (цит. по: Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. С. 71).

тельственную службу, и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении.

6. Государственная теория впервые сформулирована Л. Штейном и Р. Гнейстом, в России подробно развита А.Д. Градовским, Н. Лазаревским, В. Безобразовым. Согласно этой теории местное самоуправление – это часть государства. Самоуправление сводится к возложению на местное сообщество или точнее на выборные его органы осуществления задач государственного управления. С этой точки зрения всякое управление публичного характера – дело государственное и тот, кто несет обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Призыв местного общества к службе государственным интересам и целям и составляет главный смысл местного самоуправления.

7. Теория благополучия (Х. Томазий и Х. Вольф). Смысл ее состоит в том, что система государственного устройства должна строиться на полном игнорировании прав населения. Вместо права на сцену выступают лишь интересы, но удовлетворение этих интересов предоставлено не самим носителям их, а государству.

8. Северная Америка, Япония, австралийские колонии. В этих государствах самоуправление дается отдельным местностям и единицам сверху, т.е. государственной законодательной властью, обыкновенно по общему плану и на общих основаниях, иногда же неохотно, медленно, после упорной борьбы, с чередованием более или менее прогрессивных и резко рекреационных периодов.

9. Восточные штаты Америки, Швейцария, Норвегия. В этих странах местное самоуправление строилось снизу вверх, причем государства лишь признавали то, что было создано самой жизнью. В таких государствах местное самоуправление крепко вросло в быт.

10. Англия (наиболее широкое, захватившее государственную власть самоуправление, от которой оно принципиально не отличалось) – К. Гуго, И. Редлих, Вотье, Гнейст, М.М. Ковалевский, Э. Дженкс, Гомме. В Англии идея самоуправления пронизывает сверху и донизу весь политический и социальный уклад, а именно области центрально-государственную (всемогущество парламента), выделенные из коммунального хозяйства сферы общественного призрения и отчасти народного образования, судебные институты (принципы выборности и независимости судей), мелкие союзы и общества, вплоть до широкого церковного (приходского) самоуправления, каковым отличается английская церковь.

11. Франция (мнимое самоуправление, всецело подчиненное государственно-бюрократическому началу).

12. Белланж, Рэйнуард. Государственная власть в этой стране до революции 1789 г. отличалась значительной централизацией. Революция, сломившая феодализм и передавшая власть всецело в руки буржуазного класса, не только не ослабила, но даже усилила эту централизацию, распределив ее между департаментами и ликвидировав индивидуальные особенности местнонационального и феодального характера. За местным самоуправлением осталось, в сущности, лишь совещательное значение.

Одним из интереснейших направлений для анализа является опыт Совета Европы – единственной межправительственной структуры, которая занимается проблемами местного управления. Этой организацией был сформирован первый документ в данной области – Европейская хартия местного самоуправления. Его разработка велась с 1968 г., когда созданная Советом Постоянная конференция местных и региональных властей Европы в своей резолюции № 64 (1968 г.) выступила с предложением о принятии Декларации принципов местного самоуправления.

Хартия была открыта к подписанию государствами-участниками 15 октября 1985 г. В более чем сорокалетней истории Совета Европы это один из немногих документов, который имеет своей целью оказать содействие правительствам стран-участниц в выработке общих норм взаимодействия с местными властями.

Положения этого документа направлены на защиту и усиление независимости местных властей в различных странах Европы и представляют собой значительный вклад в создание основ строительства новой Европы на принципах демократии и децентрализации власти. В хартии (ст. 4.4) отмечается, что «компетенция, передаваемая местным сообществам, должна обычно быть полной и всеобъемлющей. Она может быть отменена или ограничена другим органом власти – центральным или региональным – только в рамках закона»³⁵.

Развитие науки и техники предопределило экономический прогресс во многих странах, это повлекло за собой и структурные преобразования местных органов власти во всем мире. Малонаселенные административные единицы, границы которых были установлены в более ранний период времени, с точки зрения западных законодате-

³⁵ Аминаца Е., Тертышный А. Компетенции и полномочия местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/1999/n04/s99-4-02.htm>.

лей стали малоэффективными (специалисты не были столь категоричны в подходе к этой проблеме), что и вызвало в последующем принятие решений об их укрупнении. Тем самым создавались условия для компьютеризации системы управления.

Процесс развития системы самоуправления не обходится без противоречий. Они возникают, прежде всего, в сфере предоставления социальных и коммунальных услуг, где население предъявляет все более возрастающие требования, а центральные власти, не обладая достаточными административными и финансовыми ресурсами, стремятся переложить бремя ответственности и соответствующих расходов на местные органы.

Опыт зарубежных стран по развитию и совершенствованию государственного самоуправления можно изучать еще с Древней Греции, но при характеристике территориальной организации муниципального управления в зарубежных странах следует учитывать, что очень часто в литературе и зарубежной, и отечественной, посвященной вопросам организации местной власти, используются понятия «местное самоуправление» и «местное управление», выделяется разное число уровней в системе местного управления и самоуправления. При этом не проводится четкого разграничения уровней собственно местного самоуправления и местного управления³⁶.

Поэтому одни авторы полагают, что не следует жестко противопоставлять эти понятия, предлагая рассматривать их как соотношение части с целым. Местное управление, являясь достаточно сложным и гибким механизмом, может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и органы, избираемые населением, т.е. ОМСУ. Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая большим своеобразием и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами. Это обусловлено, прежде всего, и главным образом спецификой такой составной части местного управления, как местное самоуправление.

В настоящее время все государства имеют тот или иной вид местного управления с определенной степенью самоуправления, по мнению зарубежных ученых, местное самоуправление не может рассматриваться отдельно, а только как часть всей системы государства.

Соотношение различных форм местного управления, сочетание государственного управления и местного самоуправления при организации власти на местах определяется историческими, географиче-

³⁶ Горный М. Указ. соч.

скими и демографическими особенностями той или иной страны, политическим режимом, а также правовой системой. Так, для многих зарубежных стран характерна весомая роль в местном управлении назначаемых сверху представителей центральной власти, т.е. так называемого «прямого государственного управления на местах» или же «местного государственного управления». При этом прямое государственное управление на местах может функционировать как преимущественно только на региональном уровне (что характерно для многих западных государств, имеющих в основе французскую модель местного управления), так и во всех административно-территориальных единицах (что типично для многих развивающихся стран). Так, в Дании на региональном уровне имеется 14 окружных префектур. Префект назначается государством. Префект возглавляет комитет, в состав которого входят четыре члена окружного совета, избираемого на общих выборах. Данный комитет осуществляет контрольные функции за муниципалитетами. Он вправе отменить решения муниципальных органов либо по собственной инициативе, либо по просьбе граждан, либо по требованию меньшинства муниципального совета, если окажется, что решения эти не соответствуют законодательству как по форме, так и по содержанию. Муниципалитеты обязаны направлять свои финансовые отчеты контролирующему органу с тем, чтобы доказать, что их деятельность осуществляется в соответствии с действующим законодательством.

Во Франции представителями государства в департаменте и регионе являются «комиссары республики» и «помощники комиссара республики». Комиссар республики наблюдает за правильным осуществлением полномочий департаментскими службами, он – второй после председателя генерального совета распорядитель делами в департаменте. Это лицо – «хранитель власти государства» в департаменте. Делегат правительства, он непосредственно представляет премьер-министра и каждого из министров³⁷.

В ряде стран представителями государства могут выступать мэры (бургомистры) муниципалитетов. Так, в Бельгии бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета и является одновременно представителем короля, главным магистратом коммуны.

В Нидерландах бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провин-

³⁷ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран. М. : Спарк, 2001. 251 с.

ции после консультаций с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем лежит ответственность за полицию и пожарные службы³⁸. Он вправе, если сочтет, что то или иное решение муниципального органа противоречит законодательству или общим интересам, воздержаться от его выполнения и должен проинформировать об этом исполнительный орган провинции, который вносит этот вопрос на рассмотрение правительства.

Система местных органов строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, – к ведению субъектов федерации³⁹. Однако далеко не всегда территориальные единицы имеют органы, избираемые населением. В ряде случаев, например в кантонах и округах Франции, германских округах, осуществляется по существу прямое государственное управление. Представительные органы в них не образуются. Образование особых административных единиц для выполнения определенных государственных функций предусматривает ст. 285 Конституции Колумбии. В границах специальных территориальных единиц могут действовать ОМСУ. Например, к числу местных органов управления в США относятся не только органы графств, муниципалитетов, но и школьных и специальных округов. В США насчитывается 14 721 школьный округ. Школьные округа, объединяющие большую часть школ, независимы от местных органов графств и муниципалитетов. Школьные округа управляются школьными советами (состоящими из пяти–семи человек). Большая часть школьных советов избирается населением. Совет разрабатывает основы образовательной политики в своем округе, бюджет округа, размер налогов, взимаемых на нужды школьного округа. Советы школьных округов распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей. Вне школьных округов (в школьных системах, подчиняющихся штатам, графствам, муниципалитетам) обучается около 20 % учащихся государственных школ.

Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило, городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному (в Дании, например, это муни-

³⁸ Децентрализованное унитарное государство // В фокусе – Нидерланды [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orangesmile.com/ru/netherlands/netherlands-gosudarstvo.htm>.

³⁹ Основы местного самоуправления в зарубежных странах [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econsafety.ru/academ/kaf/gpd/AUK/tex12.html>.

ципалитеты), а также значительно отличаться друг от друга размерами территории, численностью населения. Так, в соответствии с законодательством Австрии субъекты ее федерации (земли) подразделяются на общины. Община является территориальной единицей, обладающей административной автономией, и в то же время представляет собой административный избирательный округ. При этом любая община с численностью не менее чем в 20 тыс. человек должна, если только этим не ставятся под сомнение интересы соответствующей земли, получать по своей просьбе и по закону земли особый муниципальный статус. Город, имеющий такой статус, обладает помимо административных функций общины также и административными функциями района. В Австрии более 2 300 общин. Средняя площадь общин составляет более 93 км². Средняя численность населения – более 3 тыс. человек. Наибольшее число общин (1 537) имеют численность населения в пределах от 1 до 5 тыс. человек⁴⁰.

В развитых странах создаются небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, которые не имеют статуса муниципалитетов. Например, в Испании насчитывается более 3 670 местных общин, размер которых меньше размера коммуны (в Испании – 8 082 коммуны). Они носят названия хутор, приход, посад и т.п. Данные образования осуществляют децентрализованное управление разрозненными поселениями. Инициатива их создания исходит от заинтересованного населения или от компетентного муниципалитета, мнение которого в любом случае в соответствии с законодательством должно быть принято во внимание. В Англии, в систему местного управления которой входят районные советы Лондона, советы городских округов и шести крупных агломерации (Манчестер, Западный Йоркшир и др.), советы графств и окружные советы, насчитывается также более 8 тыс. приходских советов, в задачу которых входит представление мелких услуг на местном уровне.

Размеры территории муниципалитетов, численность их населения, структура управления – важные факторы, влияющие на характер и содержание реформ местного управления и местного самоуправления, которые осуществлялись в зарубежных странах после Второй мировой войны и продолжают осуществляться и сегодня в ряде стран. Одной из тенденций этих реформ является укрупнение муниципалитетов, в частности в Великобритании, Западной Германии, Скандинавских странах. Зарубежные ученые отмечают, что происшедшее после

⁴⁰ Баглай Н.В. Конституционное право зарубежных стран. М. : Норма : Инфра-М, 2000. 258 с.

Второй мировой войны расширение общественных задач, а также требования населения влиять на решение этих задач на местном уровне оказались мотивом для децентрализации большого количества общественных задач с переходом их с центрального на муниципальный уровень. Стало очевидным, что условием выполнения возросшего числа общественных задач является укрупнение муниципалитетов. Как известно, муниципальные учреждения исторически восходят к тем временам, когда общественные службы вследствие слабой экономики и примитивных транспортных условий обеспечивались маленькими общинами. Эти обстоятельства изменились под воздействием разнообразных властно-политических, экономических и социальных условий. При проведении муниципальных реформ проявилось желание сохранить существующие муниципальные задачи, и прежде всего школы для детей, социальные услуги и больницы. Муниципальные органы не могли обеспечить расширение этой сферы, однако оно становилось необходимым следствием технического и финансового развития. Поэтому необходимо было увеличить размеры муниципалитетов, прежде всего и сельской местности. Так, Швеция уже в 1952 г. провела первое слияние муниципалитетов и создала 1 037 муниципалитетов. В 1977 г. они были объединены в 279 муниципалитетов. Сотрудничающие муниципалитеты объединялись вокруг городов на основе освоения окружающих города территорий. Такая система блоков развилась в окончательное муниципальное деление. В Великобритании изменения административного деления были особенно сильны. Здесь вследствие ранней и интенсивной индустриализации бурно развивались города. Но хотя муниципалитеты здесь достигли значительных размеров с достаточно большой цифрой среднего населения, чем в большинстве стран Северной Европы, перед муниципалитетами Великобритании после реформы сохранилось большое число задач по сравнению с другими странами Северной Европы.

В бывшей Западной Германии в 70-е гг. общее число общин (муниципалитетов) было уменьшено до 3 251 муниципалитета со средним числом жителей 19 тыс. человек⁴¹.

В настоящее время все больше внимания уделяется опыту становления муниципального самоуправления в Сингапуре и Японии. Это связано с построением знаниевой экономики, с широким применением ИКТ.

⁴¹ Местные органы власти (обзор зарубежного и отечественного опыта) [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/10/30613.shtml>.

Так, на примере опыта Сингапура можно отметить, что сразу после обретения независимости в 1965 г. эксперты скептически отзывались о перспективах нового города-государства. Становление государства сопровождалось такими трудностями, как безработица, нехватка жилья, образованных кадров, земель и природных ресурсов. Безработица достигала 10–12 % и превратилась в острейшую национальную проблему. Потеря доступа вглубь Малайского полуострова и нехватка природных ресурсов означали, что Сингапур лишился традиционных устойчивых источников дохода. Значительная часть населения не имела формального образования, даже с учетом статистики китайских школ, не признававшихся британцами. Транзитная портовая торговля – главный профиль и первопричина успеха Сингапура в XIX в., больше не была достаточна для обеспечения жизни возросшего населения⁴².

Из-за дефицита качественного жилья многие жители обитали в трущобах. Вкупе с высокой безработицей, это приводило к обострению социальных проблем: от низкого уровня жизни до преступности и общественных беспорядков. Одним из минусов существования трущоб было то, что они строились из легковоспламеняющихся материалов, были ненадежно выстроены и крайне огнеопасны. К тому же в них были плохие санитарные условия, приводившие к вспышкам инфекционных заболеваний.

Другой острой проблемой было слабое национальное единство населения. Многие жители по-прежнему считали себя не столько гражданами Сингапура, сколько выходцами из тех стран, откуда они прибыли. Китайцы считали себя жителями Китая, индийцы – жителями Индии и т.д. (в 2000 г. 77 % населения страны составляли китайцы, 14 % – малайцы, 8 % – индусы). Это ставило перед властями проблемы лояльности, благонадежности и возможных столкновений на расовой, национальной и религиозной почве. С каждой из этих проблем Сингапур справлялся в особом порядке.

С 1980 г. Сингапур уделяет информационным технологиям (ИТ) особое внимание. Сегодня по показателям в этой сфере страна занимает четвертое место в мире. Цель правительственного плана – превратить Сингапур в «интеллектуальный остров», где государственное управление, бизнес, образование, научные исследования, досуг и другие сферы жизнедеятельности взаимосвязаны при помощи ИТ.

⁴² Лю В. Сингапур: есть Город Золотой... 2005 г. [Электронный ресурс]. URL: http://world.lib.ru/w/walentin_1/lioncity.shtml.

Ключевая часть сингапурской информационной стратегии – первая в мире государственная интерактивная мультимедийная сеть «Сингапур-ОДИН». Она позволяет эффективно работать в интеллектуальной среде: делать покупки, производить банковские операции, знакомиться с новостями, развлекаться.

Разработанная Национальным Советом по Компьютеризации система обслуживания граждан eCitizen, название которой может расшифровываться не только как «электронный гражданин», но и как «каждый гражданин» (every citizen), объединяет все электронные операции.

Для организаций портал предоставляет доступ к электронным формам налоговых и других платежей, а также к системе электронных государственных закупок. Здесь же можно зарегистрировать товарный знак или патент, получить информацию о различных правительственных программах поддержки и развития бизнеса, льготных схемах кредитования, консалтинге и обучении, особенно в отношении малых и средних предприятий.

В очередном рейтинге экономической свободы 123 стран мира, опубликованном институтом САТО (США), Сингапур разделил второе место с США. САТО оценивал уровень свободы экономики по 26 показателям, включая количество и уровень налогов, влияние правительства на экономику, независимость судов, уровень защиты интеллектуальной собственности, наличие или отсутствие скрытых таможенных барьеров.

Научно обоснованная политика руководства Сингапура за три десятилетия вывела государство из категории стран третьего мира в лидеры региона, и в первую очередь основой для данных достижений послужило постепенное развитие местного самоуправления основывающегося на сбалансированном развитии социально-экономических и экологических институтов управления. Остров превратился в настоящую «жемчужину» Юго-Восточной Азии, став настоящим «раем» для обычного и инновационного бизнеса.

Административно-территориальное устройство Японии. Ныне страна поделена на 47 префектур (включая две городские – Токио и Осака), которые состоят из 3 236 муниципалитетов. Количество префектур практически не изменялось с XIX в. Послевоенные реформы коснулись в основном нижнего уровня управления и были направлены на укрупнение муниципалитетов. Закон «О способствовании

слиянию мелких городов и поселков» был принят в 1953 г., аналогичные законодательные акты принимались в 1956 и 1965 г.⁴³

Слияние городов и поселков проводилось сугубо на добровольной основе при обязательном соблюдении двух условий: во-первых, для предотвращения противодействия со стороны представителей упраздняемых органов власти им гарантировалось трудоустройство во вновь создаваемых муниципалитетах; во-вторых, государство влияло на процесс объединения через законодательные каналы или через финансово-экономические рычаги. Само же решение о слиянии принималось демократическим способом – путем референдума или опроса населения.

Система ОМСУ сегодня в Японии представлена в двух уровнях: префектуры и поселения. Города, поселки, деревни, которых насчитывается 3 255, рассматриваются законом как основные единицы местного самоуправления. Все они обладают равным правовым статусом. Различия имеются только в функциональном плане в зависимости от численности населения. В соответствии с законодательством за каждым из уровней закреплена собственная компетенция, и вмешательство со стороны других уровней управления или со стороны государства допустимо только через суд. Система ОМСУ унифицирована и закреплена законом.

Японская модель местного самоуправления базируется на принципах демократии и законодательного закрепления разделения властей на всех уровнях, выборности высшего должностного лица (мэр, префект) и представительного органа, сосредоточения всей ответственности за проводимую политику, а следовательно, и основных рычагов управления у выборного должностного лица, установления единообразной для всей страны структуры местного самоуправления, причем определять эту структуру может только парламент. Соблюдаются также принцип местной автономии и принцип выборности должностных лиц органов управления, права местных органов власти по управлению своим имуществом и изданию своих постановлений в пределах своей компетенции, необходимость согласия большинства жителей местного сообщества со специальными постановлениями, которые принимает парламент страны в отношении этого местного сообщества.

⁴³ Страна восходящего солнца: парадигма [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimp.kz/bullets/bullet3/007.htm>.

Отношения государственной власти и местного самоуправления регламентируются «Законом о местном самоуправлении», где каждому уровню определена собственная компетенция, а взаимоотношения между разными уровнями определяются законодательными актами.

Финансовая система местного самоуправления состоит из трех уровней: государственного, префектурного и муниципального. Финансовые ресурсы находятся в коммерческих банках, которые рекомендуются государственным банком.

Местные финансы превышают государственные. Это вызвано тем, что большая доля средств, связанная с повседневной жизнью людей, – санитарная и общественная гигиена, начальное и среднее образование, полиция и пожарная охрана – расходуется именно местными властями. Местные власти самостоятельно расходуют бюджетные средства, отчитываясь перед местным сообществом. Перед правительством местные власти отчитываются только за средства, предоставленные ОМСУ под специальные программы.

Налоговая система местного самоуправления также определена законом как трехуровневая и включает налоги государственные и местные (последние – двух уровней: они взимаются на уровне префектур и на уровне муниципалитетов городов и деревень). Налоговая система столичной префектуры Токио построена по типу муниципальной.

Местные налоги подразделяются также на общие, целевое использование которых не оговорено, и целевые налоги, которые подлежат использованию только в определенных целях. Общие налоги, в свою очередь, подразделяются на обязательные, взимаемые повсеместно в обязательном порядке, и необязательные, которые местные власти взимают, если посчитают необходимым.

Муниципальный зарубежный опыт свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их упразднение, слияние должны решаться законодательным путем, с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов и их населения. В законодательстве зарубежных стран закрепляются гарантии прав муниципалитетов, включая и гарантии их прав на управление определенной территорией и правил взаимодействия с региональным центром.

Позитивный опыт, который возможно перенести на современные условия управления социально-экономическим развитием МО в регионах России, заключается в системе моделей, приведенной в табл. 1.2.

Классификация зарубежных моделей муниципального управления

Страна	Модель	Метод, опыт
Великобритания, США, Канада, Индия, Австралия, Новая Зеландия и др.	Англосаксонская модель	Высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих ОМСУ; отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).
Франция, Италия, Испания, Бельгия и большинство стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки	Континентальная модель	Сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным; ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих ОМСУ.
Германия, Австрия, Япония и некоторые постсоциалистические и развивающиеся страны	Смешанная модель	В стране действуют четыре модели организации местного самоуправления: «сильный мэр», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская); «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северогерманская); «сильный директор» – глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская); «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (южногерманская).
Сингапур, Монако	Одноуровневая модель	Отсутствует административно-территориальное деление (город-государство), мало применима в Российских условиях.

Опыт Японии свидетельствует о том, что чем выше уровень экономического развития и жизни населения, тем полнее реализуются демократические принципы в системе механизма управления МО.

Также целесообразно рассмотреть концепции электронного правительства зарубежных стран, так как в последнее время в нашей стране уделяется большое внимание внедрению ИКТ в органы государственной власти и в ОМСУ.

На сегодняшний день государственные проекты и программы типа электронного правительства, к которым относится и федераль-

ная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», существуют и реализуются на тех или иных этапах практически во всех странах. Одним из направлений данных программ является создание электронного правительства.

Электронное правительство – это концепция осуществления государственного управления, присущая информационному обществу. Данная концепция основывается на ИКТ и ценностях открытого гражданского общества.

Во многих странах электронное правительство только создается, а в некоторых странах оно давно и успешно функционирует. Так, активно реализуют проекты электронного правительства в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Сингапуре и других странах. С начала 2000 г. к реализации такого проекта приступили правительства Японии, Дубай и Катар.

Рассмотрим систему электронного правительства Сингапура. Для осуществления работы применяются платежные терминалы с возможностью проводить финансовые операции, записываться на прием, получать справки и многое другое необходимое в создании комфортности проживания.

Становление электронного правительства в Сингапуре проходит почти тридцать лет. Сингапурцам удалось перевести в электронный вид более 1 600 услуг. В России с 2002 г. каждый год «Электронная Россия» признавалась неэффективной, что является существенным упущением в развитии экономики страны.

В 1980–1985 гг. в Сингапуре был реализован первый национальный план компьютеризации, во время которого в автоматизированный вид переводилась отчетность и создавались процедуры обработки данных⁴⁴. В последующие десять лет был сформирован и внедрен национальный план по ИТ. Лишь к концу его реализации стало возможным предоставление статической информации на веб-сайтах, форм для скачивания, поиск информации и т.д. По такому же принципу в нашей стране планируется сделать информационное пространство на портале государственных услуг.

В последующие три года в Сингапуре разрабатывалось предоставление ведомствами собственных сервисов – заполнение налоговых деклараций, оформление лицензий. И лишь в 2003–2006 гг. закончи-

⁴⁴ Сингапур поделился опытом создания электронного правительства [Электронный ресурс] // Минкомсвязь России. URL: <http://www.minsvyaz.ru/news/xPages/entry.9348.html>.

лось создание единого портала интеграции разрозненных сервисов различных государственных организаций.

Министр связи и массовых коммуникаций РФ Игорь Щеголев на встрече в Сингапуре отметил: «Фактически они решали те же проблемы, что возникают и у нас. Это низкий уровень проникновения ИКТ в повседневную жизнь, незаинтересованность чиновников в новых методах работы, низкая информированность населения о возможности использования ИКТ для обращения в органы власти. Более того, в нашей стране это осложнялось еще и отсутствием на начальных этапах единой для всей России концепции формирования электронного правительства».

Министр информации, коммуникаций и искусств Сингапура Луи Так Ю выделяет особенности создания электронного правительства заключающихся в централизации.

Организация государственного управления в области ИКТ в Сингапуре существенно отличается от имеющейся в России тем, что в Сингапуре создан единый центр государственной технологической политики, который отвечает за информатизацию ведомств во всем Сингапуре. В ведение такого агентства по ИКТ входят закупка, внедрение и последующая эксплуатация систем электронного правительства. Например, в министерствах отсутствуют собственные ИТ-службы. Тем самым на организационном уровне в Сингапуре исключаются межведомственные барьеры и противоречия по использованию средств ИКТ, характерные для российской системы.

Еще одним значимым рычагом развития сингапурских проектов является активное стимулирование государством реализации проектов на основе частно-государственного партнерства, что позволяет добиться повышения эффективности проектов и заставляет организации вкладываться в развитие системы. А за счет участия государства достигается необходимая эффективность проекта и возможность контролировать тарифы оказания услуг для населения.

Стоит отметить, в ближайшей перспективе, учитывая активную информатизацию населения России, правительство предпримет решительные меры для реализации технологий электронного правительства с учетом европейских разработок с включением 3-х основных модулей: правительство – правительству, правительство – бизнесу, правительство – гражданам, что будет также способствовать частно-государственному партнерству, общественному контролю и участию в развитии России в целом, ее регионов и, прежде всего, на

уровне МО (подробнее вопрос формирования электронного правительства в России будет рассмотрен во 2-й главе).

Исследование показало, что применение отдельных достижений зарубежного опыта при адаптации к российским условиям, может способствовать ускорению перехода отечественных муниципалитетов к более эффективным методам управления социально-экономическим развитием МО как базового экономического, социального и экологического уровня государственного устройства.

1.3. Теоретические основы функционирования механизма местного самоуправления

В настоящее время развитие общественно-политической обстановки в России способствует появлению многих вопросов, решение которых способствует преобразованию нашей жизни и расширению права каждого ее гражданина быть непосредственным участником происходящих процессов. Необходимо отметить, среди механизмов реализующих такое право, на первом месте система местного самоуправления. Формирование этой системы позволило заново пересмотреть многие аспекты работы законодательной и исполнительной власти всех уровней. Принятие ФЗ № 131 позволило начать новый этап развития самоуправления в нашей стране, что может сказаться как положительно, так и отрицательно на территориальном развитии (социально-экономическом развитии МО).

В России базовым законом, в котором формулируются основополагающие принципы формирования местного самоуправления, является федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним в России введена многоуровневая структура МО (рис. 1.1).

Главным отличием этого закона от своих предшественников советского периода является то, что закон устанавливает общие принципы организации местного самоуправления, а не систему ОМСУ.

Закон дает определение объекту местного самоуправления – МО. Под этим термином подразумевается фактически любая населенная территория (город, село, поселок или их объединение на одной территории, а также часть любого поселения), в пределах которых выполняется четыре условия: 1) осуществляется местное само-

управление; 2) имеется муниципальная собственность; 3) имеется местный бюджет; 4) имеется субъект управления – выборные ОМСУ.

В соответствии с Конституцией закон делает установку на разнообразии уровней территориального деления, на которых может быть организовано местное самоуправление. Он позволяет организовывать местное самоуправление как на уровне района (самая крупная субрегиональная единица при прежнем административно-территориальном делении), так и на уровне любых отдельных поселений или их объединений, независимо от численности проживающего на соответствующей территории населения.

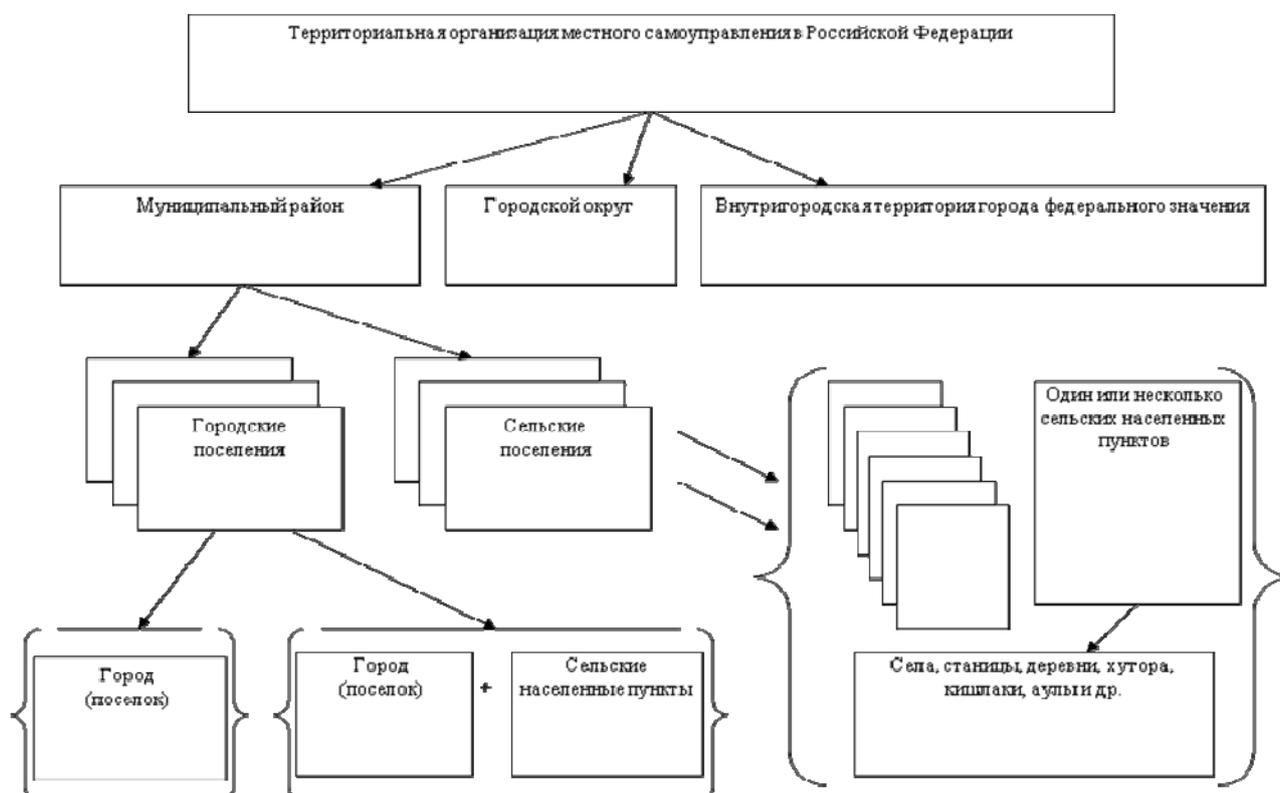


Рис. 1.1. Структура местного самоуправления в субъектах РФ⁴⁵

Данный закон постулирует основную отличительную черту российской модели местного самоуправления – придание единообразного правового статуса всем субъектам местного самоуправления. Это означает, что ОМСУ, имеющие своей территорией города регионального значения, районы, города районного значения, поселки, сельские округа, – все они наделяются одинаковыми правами в отношении

⁴⁵ Самаруха В.И., Шодорова Н.М. Выработка управленческих решений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Байкальского региона. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2002. 171 с.

своих организационных и управленческих функций. Подчинение одних МО другим законом не допускается⁴⁶.

Таким образом, в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» вся территория Российской Федерации делится на непересекающиеся юрисдикции (территории) МО, субъектов местного самоуправления.

Продекларированное равноправие МО отличает российскую модель местного самоуправления как от модели, выстраивавшейся в советский период, так и от моделей большинства государств, образовавшихся после распада Советского Союза и вставших на путь развития основ местного самоуправления, заложенных в дореформенный период.

Закон конкретизирует сферу полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, а также перечисляет предметы ведения местного самоуправления⁴⁷. Эти предметы ведения перечислены не в категориях функциональной деятельности или видов предоставляемых бюджетных услуг, а в основном в категориях обязательств по содержанию учреждений того или иного рода, перешедших в ведение местных органов власти в результате раздела собственности между органами власти субъекта РФ и ОМСУ. В результате местным органам власти федеральным законом вменяется⁴⁸: 1) содержание муниципального жилого фонда; 2) организация и содержание муниципальных учреждений дошкольного и школьного образования; 3) организация и содержание муниципальных учреждений здравоохранения; 4) организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка; 5) организация и содержание муниципальных учреждений коммунального хозяйства; 6) содержание дорог местного значения; 7) благоустройство и озеленение территории МО; 8) утилизация и переработка мусора; 9) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; 10) организация обслуживания населения общественным транспортом и услугами связи; 11) создание условий для деятельности учреждений культуры, физической культуры и спорта; 12) организация пожарной службы.

Таким образом, за МО закрепляется финансирование и организация предоставления бюджетных услуг достаточно широкого спектра. В отличие от большинства стран с развитым местным самоуправлением российским ОМСУ вменяется в обязанность предостав-

⁴⁶ Фененко Ю.В. Указ. соч.

⁴⁷ URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/10/30613.shtml>.

⁴⁸ Там же.

ление таких бюджетных услуг, как образование и здравоохранение. Однако закон позволяет ограничивать объем предоставления таких услуг конкретным муниципалитетом в зависимости от переданных в его распоряжение объектов социальной инфраструктуры. Тем самым разделение полномочий по предоставлению бюджетных услуг между органами власти субъекта РФ и местным самоуправлением зависит от характера разграничения собственности на объекты социальной инфраструктуры.

На 2007 г. в Российской Федерации зарегистрированы 12 215 МО, из них: городов 625, поселков 516, городских районов и округов 153, районов 1 404, сельских округов 9 314, сельских населенных пунктов 203.

Таким образом, МО имеют различную территориальную основу: отдельные поселения (города, поселки, села, деревни), внутригородские округа и районы, сельские округа (несколько поселков, сел, деревень), районы с выделением крупных поселений и сельских округов в качестве самостоятельных внутрирайонных МО, районы без выделения внутрирайонных МО и т.д.

На примере территориального деления Байкальского региона можно наблюдать зависимость плотности расположения МО от природно-климатических и инфраструктурных характеристик территории (рис. 1.2).

Местный бюджет имеется более чем в 10 тыс. МО. Хотя доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации составляет 25 %, расходные полномочия, финансируемые из местных бюджетов, составляют 30 % в консолидированном бюджете Российской Федерации.

В настоящее время из местных бюджетов финансируется почти 100 % расходов на среднее образование, 85 % – на здравоохранение, 60 % – на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги⁴⁹. Именно через ОМСУ в значительной степени осуществляются социальные гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Однако методы межбюджетного регулирования, применяемые сегодня субъектами Российской Федерации, не отражают реальных потребностей муниципалитетов.

Сегодня можно выделить следующие негативные тенденции в области местного самоуправления: 1) усиление разрыва между объе-

⁴⁹ Крупина Т. Бюджеты муниципальных образований и бюджетное регулирование в Тюменской области // Муниципальный мир. 2000. № 3. С. 51.

мом полномочий, закрепленных за ОМСУ, и их финансовым и материальным обеспечением, рост кредиторской задолженности ОМСУ; 2) отсутствие мотивации ОМСУ к росту собственных доходов ввиду укоренившейся практики перераспределения доходов или их изъятия в пользу субъектов Федерации, влекущее снижение собственных доходов МО; 3) нарушение прав граждан на местное самоуправление (в том числе упразднение МО вопреки воле населения, лишение МО статуса самостоятельных субъектов межбюджетных отношений в субъекте Федерации, переход к назначению глав МО органами государственной власти или государственными должностными лицами и др.).

Сложившаяся структура расходов местных бюджетов не отражает реального состояния социальной сферы и подлинных затрат, которые несут ОМСУ при реализации собственных полномочий, а также норм федерального и регионального законодательства, налагающего дополнительные обязательства на муниципальные власти.

Действующая модель межбюджетных отношений ориентирована преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов⁵⁰. Результатом этого стали резкая дифференциация регионов и муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности, отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет, непропорциональное и неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета. Исходя из этого сегодняшняя модель межбюджетных отношений не может эффективно работать, поскольку в ней не учтен принцип распределения бюджетных полномочий. Именно поэтому необходимо принять меры по разграничению и законодательному закреплению не только бюджетных доходов, но и бюджетных полномочий в целом между всеми уровнями власти.

⁵⁰ Ассекритов С., Широкобокова В. Межбюджетные отношения: проблемы и подходы к их решению // Экономист. 2001. № 1.

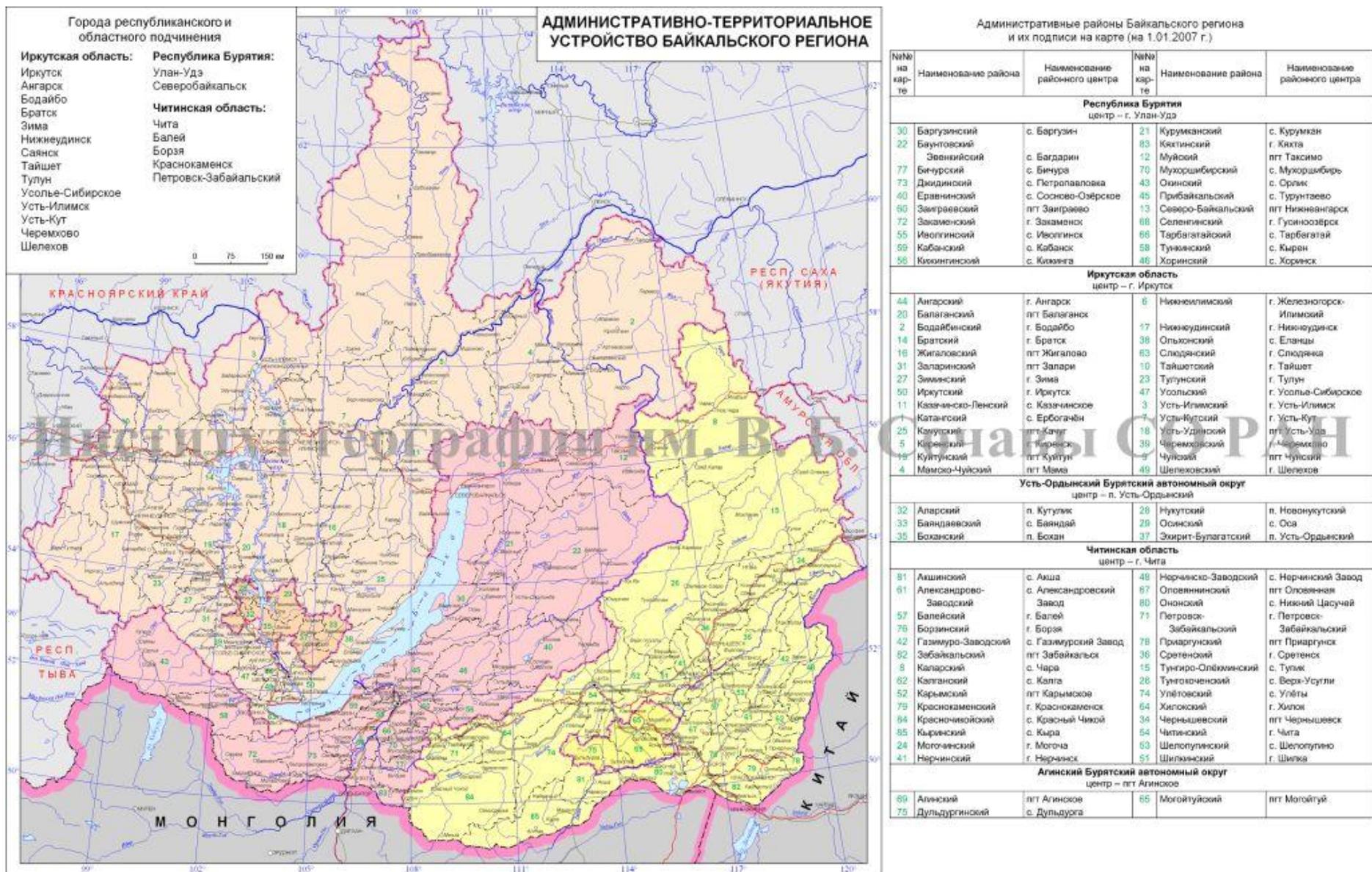


Рис. 1.2. Административно-территориальное устройство Байкальского региона*

*Информационный материал: Природные ресурсы, хозяйство и население Байкальского региона, Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2009

До начала реформы местного уровня власти на всей территории России действовала жесткая административная вертикаль, при которой администрации более мелких территорий подчинялись администрации более крупных, на территории которых они были расположены. В зависимости от размера территории, численности и плотности населения, административно-территориальной подчиненности административно-территориальные единицы, входившие в состав регионов, образовывали следующую иерархию: регион – районы, города регионального значения – города районного значения, поселки, сельские округа. Возникшие в последние годы муниципалитеты в разных регионах формировались на разных уровнях прежней административно-территориальной иерархии, в некоторых регионах на уровне прежних городов и районов, в других – на уровне сельских округов, в третьих – частично на уровне городов и районов, частично на уровне сельских округов. В некоторых регионах бывшие районы были преобразованы в территориальные подразделения региональной администрации, образуя второй уровень государственной власти субъекта РФ (регион – районы и города), в других регионах бывшие районы превратились в муниципалитеты, нередко с двухуровневой структурой (города, районы – поселки, сельские округа).

Среди различных форм организации местной власти следует выделить опыт Татарстана, Ставропольского края, Саратовской, Новгородской областей, а также Америки и Турции. Модель организации местной власти в Турции основывается на жестком разграничении полномочий государства и муниципальных властей на местном уровне. Аналогичная схема жесткого разграничения полномочий и, соответственно, доходных источников существует в Америке, Испании, Франции.

Исходя из опыта США в области местного самоуправления, обобщенного Американской Ассоциацией Адвокатов в докладе «Местная администрация: полномочия, структура, отношения с другими органами власти в соответствии с Конституцией США», круг требований, предъявляемых к местным органам управления и соответствующим сферам муниципальной деятельности, достаточно широк и обеспечивается за счет средств местного (муниципального) бюджета. Перечни форм и видов деятельности местных органов власти варьируются от территории к штата к штату, однако более или менее типичными являются следующие⁵¹:

⁵¹ URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/10/30613.shtml>.

– регистрация актов гражданского состояния, связанных с функционированием города (свидетельства о рождении, о браке, титулы собственности и другие аналогичные регистрационные записи);

– строительство и поддержание инфраструктуры, озеленение, жилье, школы, парки, зоны отдыха, библиотеки, стадионы, аэропорты, мосты, общественный транспорт;

– полиция, пожарная служба, скорая помощь, тюрьмы, очистные сооружения, водоснабжение, сбор и переработка отходов, охрана окружающей среды, работа муниципальных служб коммунального и городского хозяйства;

– контроль за использованием земель, планирование, зонирование, охрана исторических памятников, регулирование процесса дробления объектов собственности;

– регистрация транспортных средств, выдача водительских прав, управление транспортным движением, выдача лицензий на продажу алкогольных напитков, на занятие профессиональной деятельностью, регулирование кабельных телесетей;

– социальные службы, включая образование, здравоохранение, помощь бедным, безработным, молодежи, престарелым гражданам, деятельность местных общин;

– планирование, экономическое развитие, судебная и нормотворческая формы деятельности, перечисленные выше.

Следует отметить, что ОМСУ отвечают за обеспечение свободного доступа к образованию (создание условий для функционирования школ, обеспечение детей муниципальным транспортом для доставки в школу), так как непосредственно образовательный процесс проходит в школьных округах, имеющих собственные доходы и самостоятельное финансирование, причем границы школьных округов не совпадают с границами муниципалитетов и графств.

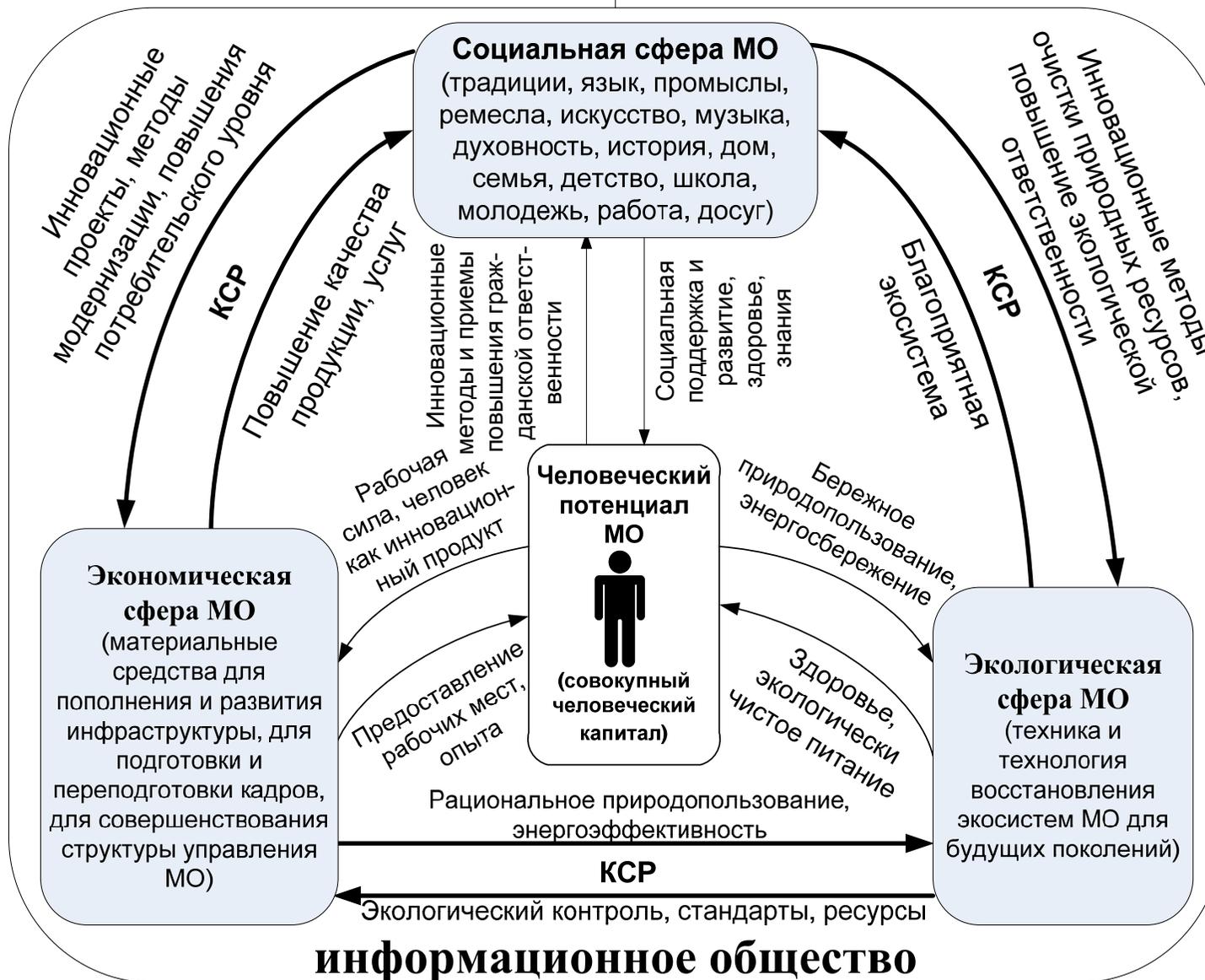
Формы организации ОМСУ могут по-разному сочетаться в различных субъектах РФ, например, во Владимирской области 18 МО, сформированных на уровне районов, имеют «матрешечную структуру», остальные 7 МО имеют одноуровневую структуру. В этой области муниципалитеты второго уровня представляют собой отдельные населенные пункты, пожелавшие иметь самостоятельные ОМСУ. Однако областные власти не признают их в качестве полноправных субъектов межбюджетных отношений и осуществляют финансовые взаимоотношения с ними через ОМСУ первого уровня.

Местное самоуправление играет особую роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью. Развитие местного самоуправления, его политических и экономических институтов должно обеспечить единство государства, экономический подъем России через экономическое развитие муниципалитетов и регионов, укрепление всех институтов публичной власти в государстве.

Развитие промышленности и гонка вооружений с началом Второй мировой войны нанесли непоправимый урон для экологии планеты. В настоящее время многие ученые, социологи и политики сходятся во мнении о необходимости сбалансированного социально-экономического и экологического развития территорий, в связи с чем достигнуты международные договоренности и приняты внутренние законы и постановления в государствах, Россия в этом вопросе не является исключением. Кроме того, приоритетным направлением развития российского общества является реализация инновационного пути, объявленного и обоснованного как единственно возможного в ходе достижения цели обеспечения достаточного на современном этапе мирового развития уровня и качества населения нашей страны.

Необходимо отметить, модель инновационного устойчивого развития МО – это совокупность эффективно взаимодействующих на демократических основах инновационных механизмов: модернизации, устойчивого социально-экономического развития и поддержки экосистемы (рис. 1.3).

Модернизация подразумевает механизм, обеспечивающий обновление производительных сил и производственных средств экономической сферы МО и ее дополнительную механизацию в соответствии с растущей необходимостью за счет внедрения современных передовых и новейших технологий, техники и материалов. Данный процесс должен организовываться и происходить одновременно на федеральном, региональном и муниципальных уровнях при активном контроле и нивелировании специфических проявлений на конкретной территории со стороны ОМСУ.



КСП – Комплексное сбалансированное развитие - устойчивое развитие

Рис. 1.3. Модель инновационного устойчивого развития МО

Устойчивое развитие предполагает эффективное взаимодействие и сбалансированное развитие экономической и социальной сфер МО при организации, контроле и поддержке со стороны ОМСУ, на основе создания и реализации принципов информационного общества, обеспечения роста гражданской ответственности, воспитания культуры бережного природопользования, энергосбережения, инновационных подходов во всех направлениях жизнедеятельности МО и всех видах деятельности на его территории, в условиях кратного ужесточения экологического контроля и профилактики с целью повышения уровня и качества жизни жителей и сохранения природы для будущих поколений.

Поддержка экосистемы предполагает организацию на всех государственных уровнях стратегии создания и реализации на уровне МО технологий, техники, материалов и культуры восстановления оптимальных характеристик экосистем на принципах устойчивого развития и инновационных подходов.

Новые технологии и техника должны учитывать комплекс необходимых характеристик и условий, включая природные (флора и фауна), этнокультурные (традиции, язык, промыслы, ремесла, искусства, музыка, духовность, история), социальные (дом, семья, детство, школа, молодежь, работа, досуг), объединяемые в систему, которая требует эффективного механизма формирования и опережающего развития человеческого капитала (здоровье, знания, опыт, навыки, экологическая культура) каждого индивидуума на территории МО.

Для реализации стратегии перехода МО на модель инновационного устойчивого развития приоритетными шагами являются создание высококвалифицированных кадров в системе управления МО, а также активное создание и законодательное закрепление в социально-экономической и экологической сферах твердых основ информационного общества посредством современных ИКТ и внедрения международных стандартов качества предоставления услуг на основе сертификации по системе менеджмента качества (СМК).

В настоящее время актуальность темы использования ИКТ и систем на их основе для ОМСУ и других институтов государственной власти неуклонно растет. В подтверждение этому уже с 2002 г. ежегодно проводится всероссийская научно-практическая конференция «Муниципальные информационные системы: достижения, проблемы, перспективы».

На VI Всероссийской научно-практической конференции по муниципальным информационным системам в 2008 г., проводимой в

Екатеринбурге, участники конференции констатировали неуклонный рост внимания к информационным системам, предназначенным для обслуживания граждан, информационным системам обеспечения градостроительной деятельности, интегрированным системам, объединяющим муниципальные информационные ресурсы. И все это несмотря на ослабленную кризисом экономическую ситуацию.

Немаловажную позитивную роль в формировании информационного общества играет частно-государственное партнерство и, прежде всего, развитие механизмов взаимодействия муниципалитетов, представителей компаний, работающих в сфере ИКТ, а также производственных, коммерческих, общественных организаций и населения. Эти механизмы позволяют оптимизировать затраты, существенно повысить качество предоставления муниципальных услуг населению и авторитет ОМСУ.

Существуют проблемные и нерешенные вопросы, прежде всего, финансирования проектов развития информатизации муниципалитетов. Ассигнования в данное направление зачастую не предусматриваются в расходных обязательствах ОМСУ. Финансовые средства, выделяемые на информатизацию федерального и регионального уровней, не охватывают муниципальные потребности в этой сфере. В результате финансирование муниципалитетов осуществляется по «остаточному принципу».

Не менее важными аспектами замедления развития муниципальных ИКТ являются низкие темпы разработки и адаптации федеральных и региональных законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих информационную среду и информационное развитие и взаимодействие различных органов власти и уровней государственного управления.

Экспертами были подтверждены обозначенные в выступлении президента РФ на совещании в Карелии (июль 2008 г.) требования к качеству ИКТ, соответствующему современному мировому уровню, квалификации государственных и муниципальных служащих, обеспечивающих реализацию идей электронного правительства, которые предполагают усиление роли муниципальной информатизации как одной из основных составляющих частей технологии «государство – регион – муниципалитет».

Во время конференции было сформулировано достаточно большое количество рекомендаций, из которых в основной состав можно выделить следующие:

– необходимость обращения в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с просьбой выделить в самостоятельное направление реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия» информатизацию муниципалитетов;

– рассмотреть возможность целевого финансирования «пилотных» проектов по созданию муниципальных информационных ИКТ;

– создание на базе «пилотных» проектов банка типовых решений, которые могли бы тиражироваться среди муниципалитетов.

Решение данных задач позволит значительно продвинуться в реализации программы информатизации органов власти.

Процесс построения на уровне МО при активном и всестороннем организационном, поддерживающем и контролирующем участии ОМСУ модели инновационного устойчивого развития можно разделить на четыре этапа:

– сбор и обработка всей необходимой информации об основных и специфических аспектах экономического, социального и экологического состояния МО с целью формирования объективного представления о современных и перспективных проблемах территории;

– обеспечение модернизации системы управления ОМСУ через активное внедрение ИКТ, СМК, дистанционных курсов обучения и переподготовки кадров, систем оперативного информационного оповещения, создание на уровне МО всех необходимых институтов национальной инновационной системы;

– модернизация сферы производства и услуг в соответствии с инновационной стратегией и принципами устойчивого развития с изменением и дополнением в законодательство федерального, регионального и муниципального уровней норм и правил, устанавливающих высокие экологические стандарты и обязывающих организации периодически производить обязательную модернизацию основных фондов по всем направлениям социально-экономической деятельности на территории МО в зависимости от приоритетности и целесообразности, в соответствии со стратегическими планами развития и ориентирами выстраивания устойчивых взаимовыгодных межтерриториальных (межмуниципальных и межрегиональных) и международных отношений;

– полная смена существующего отсталого технологического уклада, основных фондов промышленного и продовольственного производства и системы обслуживания на оптимально эффективные экологически чистые технологии и инновационный технологический ук-

лад, переход к экономике нового типа – умная экономика, информационное общество.

Одной из основополагающих задач муниципалитета при взаимодействии с населением является формирование стратегии развития МО. В настоящее время отсутствует единое определение самого понятия стратегического управления как в России, так и за рубежом. Из множества формулировок стратегического управления можно выделить общее: стратегическое управление представляет собой деятельность по разработке и реализации стратегии развития организации в масштабе реального времени. Оно решает следующие основные задачи: 1) преодоление (или предотвращение) кризисного состояния; 2) занятие (или сохранение) лидирующего положения среди других организаций; 3) создание условий устойчивого и долгосрочного развития с учетом (или на основе) внешних и внутренних возможностей.

При этом учитывается повышение конкурентоспособности МО на рынках. Соответственно, можно сформулировать следующее определение стратегического управления МО: это процесс управленческой деятельности ОМСУ по обеспечению повышения уровня и качества жизни населения и выходу на принципы устойчивого социально-экономического развития МО в долгосрочной перспективе, на основе организации эффективного механизма управления и достижения высокой конкурентоспособности на рынках.

При этом цели и задачи текущего управления МО служат основой, исходной точкой для этой работы. Задача стратегического управления в том, чтобы текущее управление уже на начальном этапе «работало» на стратегические цели. Но с другой стороны, стратегия сама должна стимулировать местное сообщество на успешное решение текущих проблем и задач. То есть главный смысл стратегического управления в том, чтобы сформировать такой механизм разработки стратегии и такую стратегию развития, с помощью которых власть «повела» бы людей за собой.

Таким образом, механизм формирования стратегии социально-экономического развития МО включает в себя весь процесс разработки и принятия и реализации стратегии, организуемый законодательной и исполнительной властью, реализуемый исполнительной властью и контролируемый силовыми органами исполнительной власти и судебной властью: 1) формирование рабочих органов по разработке; 2) принятие нормативно-правовой базы; 3) формирование концепции; 4) формирование и конкретизация содержания стратегии; 5) ор-

ганизация обсуждения проекта стратегии; 6) предварительная оценка социально-экономической эффективности проводимой работы и разрабатываемой стратегии; 7) порядок принятия и доведения документа до исполнителей; 8) порядок контроля исполнения.

Понятие и виды полномочий ОМСУ в РФ. Полномочия СУ⁵² – это закрепленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами за органами и должностными лицами местного самоуправления комплекс прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения на территории МО⁵³.

В России, с учетом требований международного права, полномочия ОМСУ устанавливаются с использованием собственного национального законодательства. Полномочия местного самоуправления также в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом № 154-ФЗ могут быть расширены для решения иных вопросов, не отнесенных к компетенции ОМСУ других МО, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, и могут осуществлять отдельные переданные государственные полномочия.

Также стоит выделить отдельно полномочия, которые осуществляют ОМСУ МО в рамках заключенных соглашений о передаче полномочий между МО двух уровней. Для этого были внесены в принятый федеральный закон № 131-ФЗ ст. 14.1, 15.1 и 16.1, в соответствии с которыми ОМСУ приобрели право осуществлять и другие полномочия.

В настоящее время в России существуют разные виды полномочий, осуществляемых ОМСУ. Их выделение имеет важное практическое значение, ибо они различаются по порядку не только возникновения, но также финансирования и ответственности.

Передача отдельных государственных полномочий ОМСУ, как показывает практика, представляется необходимой по ряду моментов: 1) это требование принципа субсидиарности, закрепленного в Конституции РФ и Европейской Хартии местного самоуправления; 2) передача ряда государственных полномочий ОМСУ позволяет сэкономить средства, которые должны быть затрачены на создание соответствующих территориальных структурных подразделений государст-

⁵² Актуальные вопросы развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ako.ru/Official/M-O/BOOK/index.htm>.

⁵³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

венных органов; 3) данная передача функций призвана улучшить качество обслуживания населения⁵⁴.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает в гл. 4 следующие принципы и порядок наделения государственными полномочиями ОМСУ⁵⁵:

– наделение ОМСУ государственными полномочиями осуществляется только соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ, наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам;

– переданные государственные полномочия осуществляются ОМСУ МО и ОМСУ городских округов, если иное не установлено законом;

– наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий;

– финансовое обеспечение переданных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, ОМСУ имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для их осуществления в случаях и порядке, предусмотренных уставом МО;

– по вопросам осуществления переданных государственных полномочий соответствующие государственные органы исполнительной власти в случаях, установленных законодательством, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативно-правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением;

– основанием для отказа от исполнения переданных государственных полномочий является признанное в судебном порядке несоответствие законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным федеральным законом № 131-ФЗ;

– ОМСУ несут ответственность за осуществление таких полномочий в пределах выделенных МО на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств;

⁵⁴ URL: <http://www.sbor.ru/vrmo/index.htm>.

⁵⁵ Федеральный закон № 131-ФЗ.

– органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением ОМСУ отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, ОМСУ и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления ОМСУ или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения ОМСУ и должностными лицами местного самоуправления. Такие предписания могут быть обжалованы в судебном порядке;

– закон о наделении ОМСУ отдельными государственными полномочиями должен содержать все установленные ч. 6 ст. 19 федерального закона № 131-ФЗ положения, в том числе: вид или наименование МО, ОМСУ которого наделяются соответствующими полномочиями, перечень прав и обязанностей ОМСУ, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий, порядок отчетности ОМСУ об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий и др.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 федерального закона № 131-ФЗ ОМСУ отдельных поселений, входящих в состав МО, вправе заключать соглашения с ОМСУ МО о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет МО.

ОМСУ вправе также заключать соглашения с ОМСУ отдельных поселений, входящих в состав МО, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета МО в бюджеты соответствующих поселений. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

В 2006 г. соглашения о передаче своих полномочий заключили 74,6 % всех поселений. Почти 90 % всех заключенных соглашений –

это соглашения о передаче полномочий сельских поселений МО. Большинство городских и сельских поселений самостоятельно решало только такие вопросы, как организация освещения улиц, сбора и вывоза бытовых отходов, организация благоустройства и озеленения территории поселения, создание условий для массового отдыха жителей поселения.

Это, в свою очередь, делает сомнительным достижение самой цели реформирования органов муниципальной власти, с передачей полномочий уменьшается доступность ОМСУ для граждан. Для более скоординированной работы по схеме население – государство целесообразно предоставить ОМСУ городских и сельских поселений более широкие полномочия по решению местных проблем и сохранить их предыдущие ключевые имущественные и экономические позиции. Прежде всего, это касается полномочий по вопросам местного значения городских и сельских поселений.

2. СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1. Анализ устойчивости развития муниципального образования

В настоящее время во многих МО уже имеются разработанные программы социально-экономического развития, которые были сделаны усилиями муниципалитета с привлечением творческих научных коллективов. Основной задачей данных программ является устойчивое социально-экономическое развитие территорий.

В данном разделе исследованы основные позиции программ Иркутска, Иркутского и Ленского районов Республики Саха (Якутии).

Программы социально-экономического развития МО представляют собой комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых ОМСУ МО методов и средств достижения указанных ориентиров наиболее эффективным образом.

Нормативно-правовой базой для разработки программ являются Конституция Российской Федерации, федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития», уставы МО. Для вышеупомянутых МО на начальном этапе были разработаны методические рекомендации по формированию комплексной программы социально-экономического развития МО, которые учтены при разработке программ.

Программы являются базовым документом, определяющим действия администрации МО при решении социально-экономических проблем на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Программы основаны на объективном анализе сформировавшихся условий и имеющихся ресурсов для развития МО. Содержательной основой документа являются данные, подготовленные структурными подразделениями администрации МО при участии федеральных служб.

Реализация данных программ направлена на содействие развитию инфраструктуры жизнеобеспечения муниципального хозяйства, увеличению доходной части бюджета, более эффективному использованию муниципального имущества и земель, повышению инвестиционной привлекательности МО, повышению качества жизни его населения.

Происходящие в целом в Российской Федерации социально-экономические процессы неизбежно затронули исследуемые территории. Исходя из материалов Программы комплексного социально-экономического развития (ПКСЭР) Иркутска на 2008–2020 гг., ПСЭР

Иркутского районного МО на 2006–2010 гг. и Программы социально-экономического развития МО «Ленский район» на период 2008–2011 гг. можно выделить основные проблемы социально-экономического развития территорий (табл. 2.1).

Анализ демографических процессов на территориях показал, что ситуация, сложившаяся к началу 2007 г., несмотря на ряд позитивных изменений, продолжает оставаться напряженной и характеризуется сложными и неоднозначными процессами, которые сопровождаются важнейшими проблемами:

1. Для МО районного типа присуща тенденция к сокращению численности постоянного населения. Основными причинами сокращения численности населения является как естественная убыль населения, так и миграционный отток в городские поселения с развитой инфраструктурой.

2. Высокий уровень смертности населения в Иркутском районе, так, в 2007 г. естественный прирост составлял $-0,1$ человек на 1 000 населения.

В результате имевшего место миграционного оттока из муниципальных районов в городские поселения и уменьшающейся численности экономически активного населения на фоне возрастающей потребности предприятий и организаций в работниках на рынке труда МО складывается негативная тенденция – нехватка квалифицированной рабочей силы. Исключением является Иркутский район, миграционный прирост у него положительный и наблюдается тенденция роста, это показывает что население с городских поселений, в частности с Иркутска, переселяется в район.

Это связано с жилищной проблемой в Иркутске, экологической ситуацией и неразвитостью инфраструктуры города. Все большее количество населения городских МО выражают желание переселиться в сельские населенные пункты.

В результате может сформироваться ситуация, когда дефицит квалифицированных трудовых ресурсов станет важнейшим фактором, ограничивающим возможности экономического развития. В северных территориях это усугубляется невозможностью переподготовки кадров из-за отсутствия необходимых образовательных учреждений, что требует внедрения технологий дистанционного обучения и переподготовки кадров на базе ведущих высших и средних профессиональных учебных учреждений региона.

Таблица 2.1

Основные социально-экономические показатели исследуемых территорий

№ п/п	Индикатор	Ед. изм.	Иркутск			Иркутский район			Ленский район Республики Саха (Якутии)		
			2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Демографические показатели											
1	Численность постоянного населения (на начало года)	тыс. чел.	578,3	579,2	580,8	68,3	68,4	68,6	38,6	38,7	38,8
2	Число родившихся на 1 000 населения	чел.	14,5	14,4	14,9	14,4	14,5	15,0	14,5	15,2	15,4
3	Число умерших на 1 000 населения	чел.	12,6	12,7	12,9	14,5	14,0	14,0	12,7	12,6	12,4
4	Естественный прирост		1,7	1,7	2,0	-0,1	+0,1	+0,1	1,8	2,6	3,0
Социальная сфера											
5	Миграционная убыль (прирост) на 1 000 населения	чел.	2,1	2,33	1,86	34,0	36,0	38,0	6,4	8,7	-0,07
6	Среднедушевые доходы населения	р.	11 452	12 881	13 777	8 572	9 883	11 261	11 859	16 082	21 763
7	Среднесписочная численность работающих	тыс. чел.	192,2	190,7	188,7	19,0	19,0	19,0	17,9	21,3	29,2
8	Среднемесячная заработная плата	р.	20 482	21 961,2	23 990,3	8 209	9 580	11 017	21 732,4	33 059,9	39 932
9	Уровень регистрируемой безработицы	%	0,40	0,55	1,22	1,0	1,0	1,0	0,92	0,56	1,0
Правопорядок											
10	Зарегистрировано преступлений	единиц	22 455	24 253	21 743	1 911	1 816	1 725	755	992	856
11	Раскрыто	%	43,6	44,8	46,4	36	23,2	19,5	26	23,2	29,5

На основе проведенного анализа развития здравоохранения в Иркутском районе можно выделить ряд основных негативных причин:

1. Неудовлетворительное состояние материально-технической базы медицинских учреждений, недостаточное оснащение медицинским оборудованием и санитарным автотранспортом.

2. При отрицательном воспроизводстве населения в стране рождаемость в сельской местности несколько выше, чем в городах, в то же время остается высоким показатель младенческой смертности. Отмечается рост мертворождаемости, причем в 60 % случаев от управляемых причин.

3. Показатель общей заболеваемости населения районов на 20–25 % ниже аналогичного показателя в Иркутске из-за недостаточной выявляемости заболеваний в связи с отсутствием врачебных кадров.

4. Слабая информированность населения о возможных опасностях для жизни и здоровья, связанных с наиболее распространенными заболеваниями, эпидемической обстановкой в районе, стихийными бедствиями и техногенными авариями, появлением на рынке опасных для здоровья товаров, а также о мерах предупреждения вредных воздействий на здоровье человека, в том числе с использованием образовательных программ, в большей степени наблюдается в районах нежели в городских округах.

Ввиду значительной дисперсности и труднодоступности многих сел Ленского района здесь необходимы нестандартные формы доставки «первичных» медицинских услуг. В случаях отдаленных малых сел и кочевых бригад акцент должен быть сделан на развитие передвижных форм медицинской помощи, которые востребуют мобильные кадры, вездеходный наземный санитарный транспорт или санавиацию, портативное медицинское оборудование. Большое значение будет иметь развитие технологий врача общей (семейной) практики.

В соответствии с концепцией модернизации российского образования на территориях МО прослеживается необходимость в структурной и институциональной перестройке профессионального образования, усилении его ориентации на местный рынок труда. В Иркутске данная проблема мало выражена, так как имеет районный масштаб. Но для выполнения этих преобразований также необходимо устранить ряд негативных воздействий на систему образования в районах, а именно:

– несоответствие образовательного процесса современным требованиям;

- не востребованность выпускников учреждений начального профессионального образования на современном рынке труда;
- низкий социальный статус учителя, особенно в сельской местности, и высокий процент вакансий педагогических ставок в образовательных учреждениях;
- недостаточная учебно-материальная база образовательных учреждений, что осложняет функционирование образовательных учреждений, особенно в зимний период (местные котельные, подвоз и качество топлива, снабжение электроэнергией).

Недостаточны объемы финансирования учреждений культуры, имеет место несовершенство организационно-финансовых механизмов, обеспечивающих стабильное развитие инфраструктуры учреждений культуры и искусства в условиях рыночной экономики. Присутствует неудовлетворительное материально-техническое состояние большинства учреждений культуры, особенно в сельской местности. Имеется нехватка квалифицированных специалистов в области культуры и искусства.

Уровень жизни населения измеряется системой показателей, характеризующих здоровье, уровень потребления товаров и услуг, занятости, образования, обеспеченности жильем, социального обеспечения граждан, и отражает степень социального благополучия населения. Основным показателем уровня жизни населения является величина денежных доходов, которые включают в себя оплату труда, пенсии, пособия и другие доходы.

В 2009 г. средний размер номинальной начисленной заработной платы работников предприятий Иркутска составил 23 990,3 р. (109,3 % к уровню 2008 г.). В исследуемых районах наблюдается рост средней заработной платы на крупных и средних предприятиях.

Также наблюдается снижение преступности на территориях, что дает сделать вывод о некоторой стабилизации социальных изменений. В 2005 г. в соответствии с директивой МВД России, указаний МВД России, ГУВД Иркутской области оперативно-служебная деятельность РОВД была направлена на удержание контроля за криминальной ситуацией в районах, повышение авторитета милиции среди местного населения. Результаты проведенной работы имеют положительный эффект, но для достижения лучших показателей нужно решить ряд проблем: 1) рост рецидивной и организованной преступности; 2) необходимость профилактики уличных разбоев и грабежей; 3) углубление криминализации экономики; 4) слабая эффективность

борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции и наркотических веществ; 5) необходимость повышения уровня общественной безопасности; 6) рост социально-негативных тенденций среди молодежи; 7) недостаточное обеспечение надлежащих условий для деятельности правоохранительной системы и необходимость повышения эффективности ее работы.

На основе выполненного анализа социальной сферы исследуемых территорий можно сделать вывод о несбалансированности развития городских и районных МО. Местное социальное развитие должно предусматривать формирование новых институтов, повышение квалификации рабочей силы, передачу знаний, основанных на институциональной базе развития. Формирование новых институциональных отношений актуальны в современных условиях. Новая модель местного развития исходит из того, что не только географическое положение, но и благоприятная социальная и институциональная инфраструктура является действенным фактором его развития. Местное сообщество контролирует свое развитие только в том случае, если объединяет ресурсы и информацию, от которых оно зависит.

Главная цель экономического развития МО – увеличение возможностей занятости для местного населения, они для всех жителей МО определяются действиями муниципалитета и частного сектора в экономической сфере, которые тесно взаимосвязаны. Занятость – основная причина вовлечения местного сообщества в программы его экономического развития. Целью местного экономического развития является повышение «ценности рабочей силы и рабочих мест».

Проведенный анализ экономического развития исследуемых территорий позволил выявить основные моменты состояния экономической сферы МО (табл. 2.2).

Иркутский район выделяется из анализируемых территорий своей сельскохозяйственной направленностью. В Российской Федерации сельская местность занимает 2/3 общей площади страны, где проживает 39,9 млн чел., или 27 % всей численности населения. На этой территории 150 тыс. населенных пунктов, объединенных в 24 409 сельских администраций и 1 865 административных районов.

Таблица 2.2

Показатели экономической активности территорий

№ п/п	Индикатор	Ед. изм.	Иркутск			Иркутский район			Ленский район Республики Саха (Якутии)		
			2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Сельское хозяйство											
1	Зерно	т	–	–	–	29 907	30 240	34 352	30,0	22,0	24,0
2	Картофель	т	–	–	–	9 500	9 500	10 940	1 500	1 050	1 120
3	Овощи	т	–	–	–	8 500	8 600	10 578	1 420	1 440	1 425
4	Молоко	т	–	–	–	11 600	12 500	14 460	2 681	2 338	2 465
5	Мясо на реализацию	т	–	–	–	960,0	1 142	1 438	153,7	276,4	285
Строительство											
6	Ввод в действие жилья	тыс. м ²	–	334,0	380,0	45,0	45,0	32,0	7,5	7,7	6,0
Промышленность											
7	Добыча полезных ископаемых	млн р.	241,2	173,4	92,6	17,7	18,0	19,8	1 774,8	2 306,6	2 460
8	Обрабатывающие производства	млн р.	24 128	48 084,1	51 044,1	1 041,7	1 212,3	1 453,5	–	–	–
9	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	млн р.	2 905	5 766,8	7 631,4	292,0	325,9	394,3	–	–	–

Население таких поселений (38 %) занято сельским и лесным хозяйством. Иркутский район также является сельскохозяйственным и решение проблем развития АПК района и села осложнено:

- неустойчивой работой крупных и средних товаропроизводителей и КФХ, приводящей как к неудовлетворительному финансовому положению предприятий, так и к несбалансированности местных бюджетов по доходам и высокой дотационности территорий;

- несовершенством межбюджетных отношений и налоговой политики, нерешенностью вопросов перераспределения полномочий между разными уровнями управления и приведением их в соответствие с финансовыми возможностями;

- продолжающимся в стране диспаритетом цен на продукцию производственно-технического назначения (средства производства) и на товары первой необходимости, прежде всего продовольствие, являющееся результатом сельскохозяйственного труда;

- неотработанностью методов управления (учет, статистика, прогнозирование, разработка программ, координация и др.) и процессов принятия решений на всех уровнях системы управления, что определяет качество комплексного анализа и прогнозов, а также эффективность планово-управленческих решений и программ перспективного социально-экономического развития поселений и всего района.

Проблемы агропромышленного комплекса Ленского района заключаются в жестких природно-климатических условиях МО, во многом предопределяющими высокую дотационность сельхозпроизводства.

Тенденции развития транспорта и связи на территории МО по аналогии с другими показателями имеют тенденцию наибольшего развития на территории городского образования.

В последние три года наблюдается рост объемов перевезенных пассажиров за счет работы коммерческого пассажирского транспорта, что связано с повышением экономической активности населения.

Благодаря ряду организационно-структурных преобразований, осуществленных в сфере управления работой городского пассажирского транспорта в период 2007–2009 гг., и сохранению неизменным уровня тарифа на пассажирские перевозки, были полностью удовлетворены потребности населения в услугах городского пассажирского транспорта.

Недостаточный уровень развития и размещения магистральных улиц с соответствующим качеством дорожного покрытия затрудняет

организацию перевозки пассажиров в городе, снижает пропускную способность.

При сложившейся концентрации маршрутов в Иркутске на ограниченном числе улиц, приводящей к высокой интенсивности движения маршрутного пассажирского транспорта (200–340 ед./ч в одном направлении), требуется расширение существующих заездных карманов, рассредоточение остановочных пунктов.

Отличительной особенностью Ленского района является то, что основная масса грузов поступает в район по реке и разгружается в речном порту г. Ленска, который перерабатывает до 300 тыс. т в год сухогруза (почти в 3 раза ниже по сравнению с 1990 г.) при численности работающих – 340 человек. Ленский район отличается характерными экстремальными природно-климатическими условиями, удаленностью и труднодоступностью территорий, частыми природными катаклизмами, уязвимостью и хрупкостью природного баланса экосистем.

Основной проблемой развития района является неразвитая транспортная инфраструктура, а именно: изолированность транспортных сетей МО от единой транспортной сети России, сезонное функционирование основных транспортных магистралей. Вследствие этого ежегодно вынужденно отвлекаются огромные средства на сезонный завоз и хранение топлива, товаров народного потребления и продукции производственно-технического назначения.

Следующие – проблемы электроэнергетики: отсутствие единой электроэнергетической системы, износ и старение генерирующего оборудования и линий электропередач.

Энергетика МО до настоящего времени находится в прямой зависимости от нефтепродуктов, которые используют при децентрализованном энергоснабжении. Что в свою очередь отражается на экологической ситуации района.

Являясь одним из крупных лесных районов Якутии, МО «Ленский район» также имеет ряд проблем лесного комплекса. По многим показателям потребления основных видов лесопродукции отстает практически от всех лесных регионов России. Такое положение связано с нерешенностью ряда вопросов развития ЛПК.

По результатам анализа динамики объемных показателей автомобильного транспорта с помощью цепных темпов роста (снижения), представленных в табл. 2.3, можно сделать ряд выводов.

В целом сохраняется устойчивый рост объемов перевозок. Резкое увеличение объема перевозок в 2006 г. связано с тем, что начала производственную деятельность компания «Сургутнефтегаз». Следует отметить, что среднее расстояние перевозки составляет 146 км, исключение составляет 2006 г., 22 км, как уже было сказано, данный факт связан с деятельностью «Сургутнефтегаз».

Таблица 2.3

Показатели развития транспорта Ленского района

Показатель	2003 / 2002	2004 / 2003	2005 / 2004	2006 / 2005	Средний темп
Объем, тыс. т	1,267	0,895	1,322	6,464	2,487
Грузооборот, тыс. ткм	1,222	0,921	0,990	1,227	1,090

В настоящее время уровень телефонизации в Иркутске близок к полному удовлетворению спроса населения на услуги телефонной связи. На 1 января 2008 г. в Иркутске с населением в 576 тыс. человек насчитывается около 215 тыс. абонентов. При расчете, что коэффициент семейности в Иркутске составляет 2,8, необходимо 206 тыс. номеров для удовлетворения полного спроса населения на услуги телефонной связи. Однако с учетом того, что в городе телефонизируются не только жилые дома, но и служебные помещения, а в районах частной застройки нередко отсутствует возможность прокладки кабелей из-за отдаленности магистрали.

Данную тенденцию нельзя отметить в Иркутском и Ленском районах, где телефонизация составляет 30 %. Если в Иркутском районе данный показатель компенсируется бурно развивающимися сотовыми компаниями, то в Ленском районе малочисленность населения поселений района, за исключением г. Ленска, а также сложные климатические условия Севера создают угрозу окупаемости инвестиционных проектов по развитию услуг и являются объективными факторами, влияющими на уровень их доступности.

Также стоит отметить основную проблему ЖКХ Ленского района. Жилищный фонд на территории района находится в неудовлетворительном состоянии ввиду физического и морального старения и несвоевременного и недостаточного обслуживания и ремонта зданий.

Климатические особенности Ленского района требуют повышенной надежности и работоспособности инженерных систем для жизнедеятельности населенных пунктов. Сложность жизнеобеспечения населения обусловлена гигантской территорией, а также боль-

шими расстояниями между населенными пунктами. Продолжительность отопительного периода составляет 258 суток.

В качестве источников хозяйственно-питьевого водоснабжения в МО используются в основном воды крупных рек, таких как Лена, которые по классификации относятся к источникам второго класса и могут быть использованы в питьевых целях после дополнительной очистки.

В целом имеется значительное отставание от общероссийских показателей по обеспеченности населения МО инженерными коммуникациями.

Основными проблемами дорожного хозяйства являются неудовлетворительное состояние внутрипоселенческих дорог и отсутствие денежных средств для ремонта дорог, мостов.

По материалам Программы можно сделать вывод, что в ходе экономических реформ так и не была создана достаточно эффективная система государственной поддержки малых предприятий на всех уровнях.

В свою очередь, государственная поддержка малого предпринимательства сдерживается недостатком финансовых средств в государственных бюджетах и практически полным их отсутствием в бюджетах МО.

Для активизации предпринимательской деятельности и ее развития на исследуемых территориях необходимо решение существующих проблем: 1) постоянно меняющееся законодательство, не позволяющее строить долговременные планы, развивать предпринимательскую инициативу, формировать стабильные коллективы; 2) недостаточная сеть инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, не позволяющая обеспечивать информационно-консультационное сопровождение бизнеса субъектов малого предпринимательства; 3) ограниченный доступ к внешним финансовым ресурсам из-за высоких процентных ставок по банковским кредитам и отсутствия обеспечения со стороны субъектов малого предпринимательства, особенно начинающих; 4) высокая стоимость аренды помещений (Иркутск); 5) недостаточность образовательного уровня субъектов малого предпринимательства по различным аспектам ведения бизнеса; 6) обеспечение безопасности ведения бизнеса и социальной защищенности работников; 7) высокая конкуренция; 8) низкая платежеспособность населения.

По выполненному анализу экономического развития исследуемых территорий можно сделать вывод, что существует связь уровня

развития ИТ в управлении и экономического институционального развития экономического развития территорий.

Как известно, основой устойчивого социально-экономического развития территорий является благоприятная экологическая обстановка. Анализ экологической обстановки Иркутского района показал, что основной причиной негативного изменения качества окружающей среды является хозяйственная и иная деятельность, производимая с нарушением природоохранного законодательства (табл. 2.4).

Состояние окружающей среды в районе напряженное в связи с неудовлетворительным состоянием источников выбросов, которые расположены в промышленных зонах городов Иркутска, Ангарска, Шелехова, Усолья и отсутствием системы сбора и удаления твердых бытовых отходов в поселениях. Улучшение экологической обстановки предполагается с введением федерального закона об охране озера Байкал, с ужесточением требований к предприятиям, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду.

Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников и автотранспорта в Иркутске составляют в среднем 125,6 тыс. т/год. Основную часть выбросов от стационарных источников составляют выбросы предприятий теплоэнергетики, выбросы автотранспорта составляют более 50 %. В результате Иркутск входит в число наиболее загрязненных городов (табл. 2.5).

Следует отметить поступление в воздух селитебной зоны специфических загрязняющих веществ: бензина, толуола, ксилола, формальдегида, аммиака. Наибольшее количество специфических загрязняющих веществ поступило в атмосферу от источников Иркутского авиационного завода – филиал ОАО «Научно-производственная корпорация «Иркут». Важное значение, особенно для правобережной части города, имеют также выбросы мелких котельных и труб печного отопления в частном секторе. В целом по городу показатель улавливания загрязняющих веществ составил 84,8 %.

Таблица 2.4

Показатели экологической ситуации на исследуемых территориях

№ п/п	Индикатор	Ед. изм.	Иркутск			Иркутский район			Ленский район Республики Саха (Якутии)		
			2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Охрана окружающей среды											
1	Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу района (ориентировочно)	тыс. т	35,4	0,9	0,87	0,84	0,82	0,79	4,90	5,1	5,0
2	Выбросы вредных веществ в атмосферу в расчете на 1 жителя	кг	16,3	13,8	13,24	12,71	12,20	11,72	7,86	7,57	7,62
3	Сбросы загрязненных сточных вод в водоемы	тыс. м ³	824,0	840,0	798,0	758,1	720,19	684,18	5 400	5 500	5 460

Таблица 2.5

Интегральный показатель загрязнения атмосферного воздуха в промышленных центрах Иркутской области (среднегодовой)

Населенный пункт	Показатель
Братск	45,9
Иркутск	38,0
Черемхово	40,0
Ангарск	18,0
Усолье-Сибирское	14,0

Наиболее загрязненными являются центральная часть города, Ленинский, Кировский и Куйбышевский районы, в районе улицы Рабочего Штаба, что соответствует районам с наибольшей плотностью стационарных источников.

В целом экологическая ситуация в Ленском районе, за исключением ареалов интенсивного хозяйственного освоения, которые охватывают небольшую часть его территории, может считаться благоприятной.

Экологические проблемы в МО ранжированы следующим образом: нарушение земель и недостаточность объемов рекультивации, необеспеченность населения качественной питьевой водой, недостаточная решенность проблем переработки, утилизации отходов производства и потребления, перепромысел рыбы, пушных и копытных животных и др.

Для Ленского района острой является проблема обеспечения населения качественной питьевой водой. Очистка сточных вод и канализации отсутствует во всех населенных пунктах района, за исключением МО г. Ленска.

В районе имеется значительный фонд стихийно ликвидированных и законсервированных поисково-разведочных скважин на нефть и газ (по оценкам экологов, несколько сотен, точное число неизвестно), которые также могут представлять экологическую опасность.

Анализ экологического состояния территорий МО помог раскрыть вопросы, связанные с устойчивым развитием МО, которые необходимо рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, изнутри, рассматривая МО как самостоятельную систему и отдавая предпочтение факторам, обеспечивающим устойчивость МО как такового. Во-вторых, извне, рассматривая МО как элемент более сложной системы – региона, страны, планеты в целом – и обращая внимание прежде всего на факторы, вносящие вклад в обеспечение устойчивости в глобальном масштабе.

Для более точного формулирования и оценки процесса управления, осуществляемого муниципалитетами, стоит исследовать мнение жителей этих районов и городских округов, что целесообразно производить на системной основе посредством социологических опросов. Расширенные данные соцопроса жителей Иркутского района⁵⁶ представлены в прил. 2.

⁵⁶ Проведен силами администрации Иркутского района и муниципальных образований района. Было опрошено 800 человек. Анкеты были распределены пропорционально численности и половозрастному составу жителей муниципальных образований Иркутского района, поэтому результаты исследования можно признать объективными. Обработка полученной информации произведена сотрудниками научно-исследовательской части БГУЭП.

Целью исследования было определить социальное самочувствие жителей района, этот показатель является интегральным и в него входит оценка самими респондентами уровня материального благополучия, физического самочувствия, оценка социальных явлений, происходящих в обществе в целом и непосредственно в области, районе и МО. А также определить основные приоритеты развития с точки зрения жителя района как всего района, так и отдельного жителя, что поможет сформировать картину управления муниципалитетом «глазами» его жителя.

По данным соцопроса (табл. 2.6), в вопросе о жизненных целях для жителей района наибольшую значимость в настоящее время имеют наличие постоянной работы (88 %), поднятие материального уровня семьи (87 %), а также помощь своим детям встать на ноги (85 %). Как видно, все эти цели имеют одну материальную основу. Таким образом получается, что жители района живут не социальными целями, а полноценное функционирование муниципальных органов невозможно без прямого участия населения.

Кроме того, жителей района беспокоит будущее, в перспективах которого население не разбирается (16,2 %), возможно им нужна простая информированность о деятельности администрации муниципалитета и района, чтобы собственные перспективы для них стали более понятными. На рис. 2.1 представлены ответы на вопрос о проблемах, которые волнуют жителей района. И опять на втором месте материальные трудности (у 14 % участвовавших в опросе).

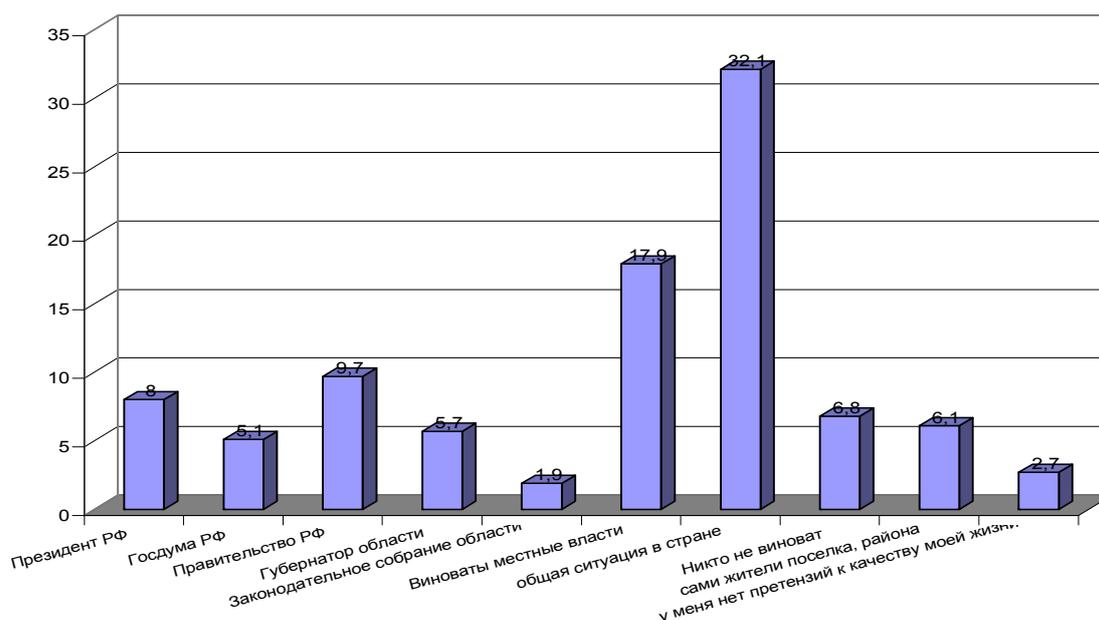


Рис. 2.1. Проблемы, волнующие жителей района

Таблица 2.6

Структура жизненных целей жителей Иркутского района

Цели	Важно	Скорее да	Скорее нет	Неважно	Трудно сказать
Иметь работу	88	6,6	1,1	3	11
Улучшить жилищные условия	76	17	2,4	3	1,3
Поднять материальный уровень семьи	87	9,9	0,9	1	1,3
Помочь детям «встать на ноги»	85	8,5	0,9	4	2
Поправить свое здоровье	67	21	4,9	3	4,4
Оздоровить детей	70	18	4,8	5	3,2
Активно участвовать в политической жизни	16	18	23	27	16
Сменить место жительства за пределы Иркутского района	7,4	6,7	47	30	8,5
Повысить свой образовательный уровень	34	25	19	13	8,9
Повысить свой культурный уровень	32	32	15	13	8,2
Повысить свою безопасность	49	25	9,5	8	9
Спокойно жить для себя	45	21	15	10	8,8
Сделать все, чтобы хотя бы «сводить концы с концами»	49	19	13	13	6
Побольше развлекаться	18	15	29	32	7,7
Устроить личную жизнь	38	15	17	22	8,6
Обладать гражданскими свободами	50	18	9,3	9	14

Примерно на одном уровне находятся такие личные проблемы, как трудоустройство (11,5 %) и отношения в семье (11,2 %), а также общественная – рост преступности (11,4 %). Судьба самого района волнует 8 % жителей, возможно, потому что они верят либо уверены в хорошем будущем района.

В ответах на следующий вопрос (рис. 2.2) мы видим, кого же винят те жители, которые недовольны качеством своей жизни. Их претензии не имеют точного адресата, они не могут выразить точно, в чем состоит суть проблемы и кто ответственный за ее решение, поэтому жители винят во всем общую социально-экономическую и политическую ситуацию в стране.

Из этого соцопроса можно сделать вывод, что население недостаточно информировано о работе муниципалитета, что еще раз доказывает необходимость модернизации системы работы органов муниципальной власти.

На основе проведенного анализа социально-экономического и экологического состояния Иркутска, Иркутского и Ленского районов

(Республики Саха (Якутии)) прослеживается прямая взаимосвязь между уровнем социально-экономического развития территорий МО и уровнем развития инструментов управления на основе ИКТ и уровнем институционального развития территорий. В свою очередь, уровень институционального развития территорий также во многом зависит от уровня развития ИКТ в системе управления МО. Активность и эффективность развития муниципальных учреждений и федеральных и региональных учреждений, задействованных на территории МО, напрямую зависит от информированности населения о предоставляемых им услугах, а также рыночные механизмы работают эффективнее при более активном развитии информационной среды территорий МО.

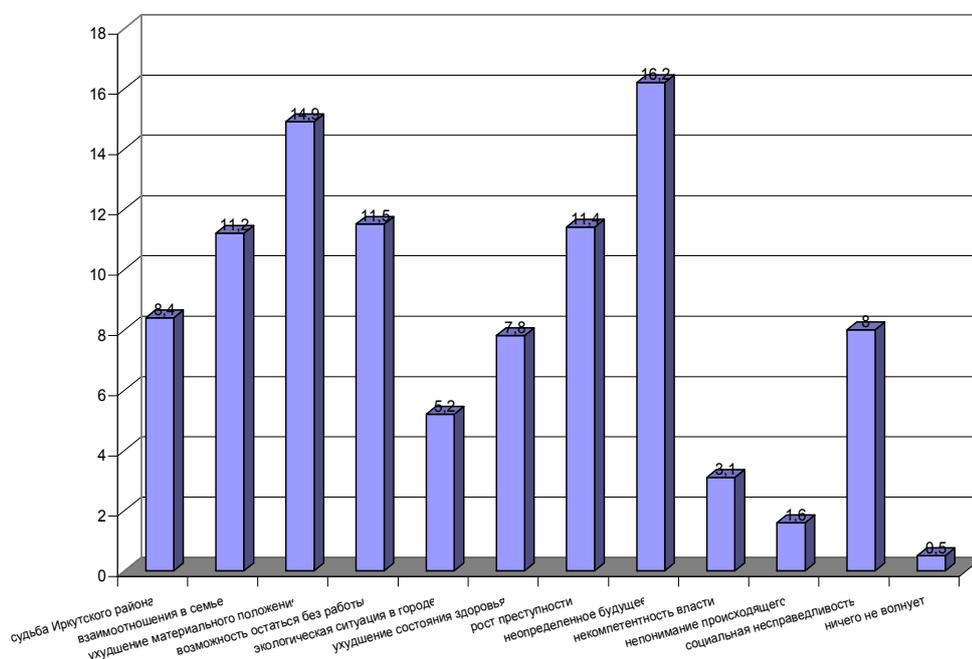


Рис. 2.2. Если у Вас на сегодняшний день есть претензии к качеству Вашей жизни, то кому Вы, прежде всего, их адресуете?

В Послании Федеральному Собранию 2008 г. Президент России отметил, что «вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел», что свидетельствует об усилении актуальности процесса оценки качества работы ОМСУ исходя из их прямых полномочий и общего социально-экономического и экологического развития территории МО. Оценивать эффективность деятельности ОМСУ напрямую требует и 131-й закон.

28 апреля 2008 г. Указ Президента Российской Федерации № 607 установил систему показателей для комплексной оценки рабо-

ты ОМСУ. Казалось бы, она охватывает все отрасли экономики, социальную сферу МО: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортную инфраструктуру, малый бизнес, территориальное планирование. Главное внимание уделяется параметрам, характеризующим качество жизни населения, а также степень внедрения новых методов и принципов управления.

В данном перечне показателей эффективности деятельности ОМСУ МО из 65 основных пунктов всего 4 из них отображают показатели удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг посредством опроса, будь то коммунальное хозяйство или дошкольное и дополнительное образование детей. Что в свою очередь не дает объективной оценки динамики эффективности деятельности ОМСУ и не отображает в полной мере степень удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых услуг.

На современном этапе требуется четкая научно-методическая база, с помощью которой лица, принимающие решения, имели бы возможность оценивать экономические, социальные и экологические последствия своих действий. В то же время зарубежная и отечественная практика показывает необходимость разработки таких механизмов, которые позволяли бы должностным лицам, призванным принимать управленческие решения и нести ответственность за качество их исполнения, за разработку и проведение экономической политики на местах максимально эффективно разрешать такие противоречия⁵⁷.

Необходимо на стадии реализации стратегического планирования социально-экономического развития городов и районов повысить ответственность ОМСУ за получаемые результаты. В этой связи становится актуальной разработка инструментов, позволяющих оценить эффективность стратегических решений по социально-экономическому развитию территорий. А именно внедрить методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и устойчивости развития МО (табл. 2.7–2.12).

Необходимо определить перечень основных показателей по развитию экономического потенциала, социальной и экологической сферы. При этом характеризующие показатели по сферам необходимо объединять в согласованные группы и соответственно показатели развития экономического потенциала должны принимать не более 4 баллов, социальной сферы – не более 3 баллов, экологической сферы – также не более 3, это обусловлено десятибалльным максимумом

⁵⁷ Самаруха В.И., Шодорова Н.М. Указ. соч.

промежуточного рейтинга МО и семибалльным максимумом промежуточного рейтинга ОМСУ данной методики. Для примера в таблицах представлены показатели, полученные на основе статистических данных Иркутска, Иркутского района и Ленского района Республики Саха (Якутии).

Методика определяет пограничные значения по каждому из показателей, данные значения являются наиболее амбициозными (табл. 2.7) и могут формироваться для каждого МО индивидуально, и на определенных этапах стратегического развития должны изменять свои значения в направлении повышения «планки».

1. Промежуточный рейтинг:

$$MO = \text{Экон}_{\text{пром}} + \text{Соц}_{\text{пром}} + \text{Эко}_{\text{пром}} \quad (1)$$

$$\text{Экон}_{\text{пром}} = \text{Экон } 1 + \text{Экон } 2 + \text{Экон } 3 + \text{Экон } 4$$

$$\text{Экон } 1 = (k / \text{Эн } 1 + \text{Эн } 2 / k) / 2$$

$$\text{Экон } 2 = (\text{Эн } 3 / k + \text{Эн } 4 / k + \text{Эн } 5 / k) / 3$$

$$\text{Экон } 3 = (\text{Эн } 6 / k + \text{Эн } 7 / k + \text{Эн } 8 / k) / 3$$

$$\text{Экон } 4 = (\text{Эн } 9 / k + \text{Эн } 10 / k + \text{Эн } 11 / k) / 3$$

$$\text{Соц}_{\text{пром}} = \text{Соц } 1 + \text{Соц } 2 + \text{Соц } 3$$

$$\text{Соц } 1 = (\text{Сц } 1 / k + k / \text{Сц } 2 + k / \text{Сц } 3 + \text{Сц } 4 / k) / 4$$

$$\text{Соц } 2 = \text{Сц } 5 / k$$

$$\text{Соц } 3 = k / \text{Сц } 6$$

$$\text{Эко}_{\text{пром}} = \text{Эко } 1 + \text{Эко } 2 + \text{Эко } 3$$

$$\text{Эко } 1 = \text{Эк } 1 / k$$

$$\text{Эко } 2 = k / \text{Эк } 2$$

$$\text{Эко } 3 = k / \text{Эк } 3,$$

где k – соответствующее пограничное значение показателя.

Оценка МО по данным показателям производится посредством сравнения пограничных значений с текущими в целом по МО. Затем полученные значения в баллах суммируются в единое промежуточное значение по развитию территорий.

Таблица 2.7

Методика оценки эффективности самоуправления и устойчивости развития МО

Обозначение	Показатель	Пограничные значения (к)	Обозначение	МО 2009 г.			Оценка МО			Суммарные значения		
				1	2	3						
	Численность населения, тыс. чел.	–	–	580,8	68,6	38,8						
	Площадь, тыс. км ²	–	–	0,3	9,2	33,3	1	2	3	1	2	3
Развитие экономического потенциала (max 4 балла)												
Экон ₁	Безработица, %*	0,3	Эн ₁	1,22	1,0	1,0	0,246	0,300	0,300	0,580	0,386	0,443
	Доля трудового населения, %	70	Эн ₂	64	33	41	0,914	0,471	0,586			
Экон ₂	Зарплата врачей, тыс. р.	30	Эн ₃	14	12	16	0,467	0,400	0,533	0,476	0,402	0,550
	Зарплата учителей, тыс. р.	25	Эн ₄	12	10	14	0,48	0,400	0,560			
	Зарплата милиционеров, тыс. р.	27	Эн ₅	13	11	15	0,481	0,407	0,556			
Экон ₃	Бюджетообеспеченность, тыс. р.	30	Эн ₆	20,9	9,8	29,3	0,697	0,327	0,977	0,499	0,268	0,386
	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. р.	200	Эн ₇	29,8	3,7	6,1	0,149	0,019	0,031			
	Ввод жилья, м ² на душу населения	1	Эн ₈	0,65	0,46	0,15	0,65	0,46	0,15			
Экон ₄	Оборот розничной торговли на душу населения, тыс. р.	150	Эн ₉	111,75	43,95	75,58	0,745	0,293	0,504	0,263	0,217	0,332
	Производительность с.-х. продукции на душу населения, т	3	Эн ₁₀	0	1,04	1,37	0	0,347	0,457			
	Обрабатывающие производства на душу населения, тыс. р.	2 000	Эн ₁₁	87,88	21,18	70,2	0,044	0,011	0,035			
Итого Экон_{пром}:										2,909	1,273	1,710
Развитие социальной сферы (max 3 балла)												
Соц ₁	Рождаемость, новорожденных на 1 000 чел.	30	Сц ₁	14,9	15	15,4	0,497	0,5	0,513	0,440	1,128	0,473
	Смертность, умерших на 1 000 чел.*	7	Сц ₂	12,9	14	12,4	0,543	0,5	0,565			
	Заболеваемость, заболевших на 1 000 чел.*	95	Сц ₃	159	97	116	0,597	0,979	0,819			
	Миграция (+ / –), прибывших на 1 000 чел.	15	Сц ₄	1,86	38	–0,07	0,124	2,533	–0,005			
Соц ₂	Среднедушевой доход, р.	20 000	Сц ₅	15 480	3 700	17 200	0,774	0,185	0,860	0,774	0,774	0,774
Соц ₃	Преступность, случаев на 1 000 чел.*	20	Сц ₆	37,4	25,1	22,6	0,535	0,797	0,885	0,535	0,535	0,535
Итого Соц_{пром}:										1,749	2,110	2,218

Обозначение	Показатель	Пограничные значения (к)	Обозначение	МО 2009 г.			Оценка МО			Суммарные значения		
				1	2	3						
	Численность населения, тыс. чел.	–	–	580,8	68,6	38,8						
Развитие экологической сферы (маx 3 балла)												
Эко ₁	Доля переработки ТБО, %	10–80	Эк ₁	1	0	0	0,100	0	0	0,1	0	0
Эко ₂	Выбросы вредных веществ в атмосферу, кг/м ² *	0,01–0,001	Эк ₂	2,9	0,08	0,01	0,003	0,125	1	0,003	0,125	1
Эко ₃	Сбросы загрязненных сточных вод в водоемы, м ³ на человека*	10–8	Эк ₃	9,46	9,97	140,72	1,057	1,003	0,071	1,057	1,003	0,071
Итого Эко_{пром}:										1,161	1,128	1,071
Промежуточный рейтинг МО (маx 10 баллов)										5,819	4,511	4,999
Промежуточный рейтинг эффективности ОМСУ (маx 7 баллов)										3,687	3,985	2,607

Примечание: 1 – Иркутск; 2 – Иркутский район; 3 – Ленский район Республики Саха (Якутии).

* Обратная зависимость – $k / \text{Эн}_1$, и также с $\text{Сс}_{2,3,6}$ и $\text{Эк}_{2,3}$.

Далее производится расчет корректирующих баллов на основе экспертных позитивных (ЭкспП_і) и негативных (ЭкспН_і) оценок развития МО (табл. 2.8, 2.9).

Целесообразно выделить основные ЭкспП_і: наличие местного телерадиовещания (открытый общественный контроль), активная разработка и внедрение инновационных технологий в управление и социально-экономическую и экологическую сферы МО, наличие высокого научного потенциала, сертификация по СМК, наличие социальных точек доступа в Интернет и местного интерактивного сайта с функцией общественного контроля, наличие стратегического программного документа или раздела в местной ПСЭР по предупреждению и противодействию муниципальным рискам и кризисным проявлениям.

2. Скорректированные баллы итогового рейтинга МО в экономическом, социальном и экологическом разрезе:

$$\begin{aligned} \text{Экон}_{\text{кор}} &= \text{Экон}_{\text{пром}} + \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспН}_i; \\ \text{Соц}_{\text{кор}} &= \text{Соц}_{\text{пром}} + \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспН}_i; \\ \text{Эко}_{\text{кор}} &= \text{Эко}_{\text{пром}} + \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспН}_i, \end{aligned} \quad (2)$$

где ЭкспП_і – позитивный корректирующий балл в экономическом, социальном и экологическом разрезе (ЭкспП_{і(Экон)}} + ЭкспП_{і(Соц)}} + ЭкспП_{і(Эко)}} = 1, табл. 2.8); ЭкспН_і – негативный корректирующий балл в экономическом, социальном и экологическом разрезе (ЭкспН_{і(Экон)}} + ЭкспН_{і(Соц)}} + ЭкспН_{і(Эко)}} = 1, табл. 2.9).

Данные характеристики необходимо оценивать по трем направлениям: экономика, социальная сфера и экология – поправочные коэффициенты по трем сферам представлены в табл. 2.8 и достигают максимального корректирующего балла «+5». По данным МО мы получили корректирующие баллы: Иркутск – 4 балла, Иркутский район – 1 балл, Ленский район – 0,7 балла.

Также необходимо выделить пять негативных характеристик территории: повышенные националистические и конфессиональные риски, высокий уровень коррупции, повышенный фон инфекционных и венерических заболеваний (туберкулез, СПИД и другие особо опасные заболевания), значительная наркотизация молодежи, значи-

тельная алкоголизация населения. Данные характеристики также следует оценивать по трем направлениям: экономика, социальная сфера и экология – поправочные коэффициенты по трем сферам представлены в табл. 2.9 и достигают максимального корректирующего балла «–5». По статистическим данным территорий МО выявлены следующие негативные корректирующие баллы: Иркутск – 2,3 балла, Иркутский район – 1,8 балла, Ленский район – 0,9 балла.

3. Итоговый рейтинг (табл. 2.10):

$$MO = Экон_{кор} + Соц_{кор} + Эко_{кор}. \quad (3)$$

В табл. 2.10 представлен итоговый рейтинг МО в экономическом, социальном и экологическом разрезе: Иркутск – 7,52 балла, Иркутский район – 3,71 балла. Ленский район – 4,80 балла.

Необходимо внести особое соотношение экономического, социального и экологического рейтинга: золотое правило устойчивого развития, которое аккумулирует результаты развития исследуемой территорий и позволяет сделать вывод об устойчивости развития.

При соответствии характеристик территории данному соотношению (формула (4)), по нашему мнению, территорию можно условно считать устойчиво развивающейся при условии роста показателя постоянного населения не менее 2 % в год (при динамическом использовании методики) (табл. 2.11):

$$Экон > Соц > Эко > 2. \quad (4)$$

Представленное соотношение на данном этапе социально-экономического развития страны должно иметь такой вид, так как базой устойчивого развития в настоящее время является экономическое развитие, экологическая сфера напрямую в своем развитии основывается на развитии экономики и социальной сферы. Также в данном соотношении нами предложено определяющее значение в 2 балла, которое должен превышать каждый показатель по трем сферам, что определяется высокой задачей прежде всего для экологической сферы при максимальном промежуточном значении в 3 балла (максимальное из МО фактическое промежуточное 1,161 – см. табл. 2.7) и максимальном корректирующем балле (при нулевом значении негативного корректирующего балла) в размере 1,3 балла (см. табл. 2.8, 2.9).

Также если сумма позитивных корректирующих баллов экономического, социального и экологического потенциалов МО больше или равна 4 (имеются позитивные характеристики МО от ЭкспП 1 до ЭкспП 4, в полном объеме), то такое социально-экономическое раз-

витие (и соответственно механизм местного самоуправления МО) возможно считать инновационным, а в случае 5 баллов общество МО – информационным (см. табл. 2.11).

Рейтинг эффективности ОМСУ МО складывается из суммы промежуточного значения рейтинга эффективности ОМСУ и позитивных и негативных корректирующих баллов. При этом, промежуточный рейтинг эффективности ОМСУ учитывает лишь те направления деятельности МО, в развитии которых ОМСУ имеют прямое участие.

4. Рейтинг эффективности ОМСУ:

Промежуточный РЭ ОМСУ = Экон_{пром ОМСУ} + Соц_{пром ОМСУ} + Эко_{пром ОМСУ};

Экон_{пром ОМСУ} = Экон₁ + Экон₂ + Экон₃;

Соц_{пром ОМСУ} = Соц₁ + Соц₃;

Эко_{пром ОМСУ} = Эко₁ + Эко₃.

Итоговый РЭ ОМСУ = Экон_{ОМСУ} + Соц_{ОМСУ} + Эко_{ОМСУ}; (6)

$$\text{Экон}_{\text{ОМСУ}} = \text{Экон}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспН}_i;$$

$$\text{Соц}_{\text{ОМСУ}} = \text{Соц}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспН}_i; \quad (7)$$

$$\text{Эко}_{\text{ОМСУ}} = \text{Эко}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \cdot \text{ЭкспН}_i.$$

Рейтинг эффективности ОМСУ (РЭ ОМСУ) оценивается как низкий, если он меньше или равен 5 баллам, как средний, если он больше 5 баллов и меньше или равен 7 баллам, как высокий, если он больше 7 баллов, при максимальном значении 12 баллов (при нулевом значении негативного корректирующего балла).

Таблица 2.8

Позитивные корректирующие баллы МО

ЭкспП _і	Экспертная оценка позитивной характеристики МО	Эко _п	Соц _п	Экон _п	Итого	1	2	3
ЭкспП ₅	Наличие местного телерадиовещания (открытый общественный контроль)	0,3	0,3	0,4	1	1	0	0
ЭкспП ₄	Активная разработка и внедрение инновационных технологий в управление и социально-экономическую и экологическую сферы МО, наличие высокого научного потенциала	0,3	0,2	0,5	1	1	0	0
ЭкспП ₃	Сертификация по СМК	0,1	0,2	0,7	1	0	0	0
ЭкспП ₂	Наличие социальных точек доступа в Интернет и местного интерактивного сайта с функцией общественного контроля	0,3	0,5	0,2	1	1	0,5	0,4
ЭкспП ₁	Наличие программного документа или раздела в местной ПСЭР по предупреждению и противодействию муниципальным рискам и кризисным проявлениям	0,3	0,3	0,4	1	1	0,5	0,3
Максимальный корректирующий балл:					5	4	1	0,7

Таблица 2.9

Негативные корректирующие баллы МО

ЭкспН _і	Экспертная оценка негативной характеристики МО	Эко _п	Соц _п	Экон _п	Итого	1	2	3
ЭкспН ₅	Повышенные националистические и конфессиональные риски	-0,1	-0,6	-0,3	-1	0	0	0
ЭкспН ₄	Высокий уровень коррупции	-0,2	-0,2	-0,6	-1	-0,7	-0,5	-0,6
ЭкспН ₃	Повышенный фон инфекционных и венерических заболеваний (туберкулез, СПИД и другие особо опасные заболевания)	-0,2	-0,6	-0,2	-1	-0,8	-0,3	-0,1
ЭкспН ₂	Значительная наркотизация молодежи	-0,1	-0,7	-0,2	-1	-0,8	-0,5	0
ЭкспН ₁	Значительная алкоголизация населения	-0,1	-0,6	-0,3	-1	0	-0,5	-0,2
Максимальный корректирующий балл:					-5	-2,3	-1,8	-0,9

Таблица 2.10

Итоговый рейтинг МО в экономическом, социальном и экологическом разрезе

Итоговое значение показателя	1	2	3
Развитие экономического потенциала (Экон _{кор})	3,66	0,96	1,47
Развитие социальной сферы (Соц _{кор})	1,86	1,58	2,20
Развитие экологической сферы (Эко _{кор})	1,98	1,16	1,12
Итоговый рейтинг МО (max 15 баллов)	7,52	3,71	4,80

Таблица 2.11

Золотое правило устойчивого развития

МО	Рейтинг	ПКБ ≥ 4	Экон _{кор}	>	Соц _{кор}	>	Эко _{кор}	>	2	Инновационное устойчивое развитие
1	7,52	4	3,66	>	1,86	<	1,98	<	2	Неустойчивое развитие (близкие значения)
1*	8,52	5	4,26	>	2,16	>	2,08	>	2	Инновационное устойчивое развитие
2	3,71	1	0,96	<	1,58	>	1,16	<	2	Неустойчивое развитие
3	4,80	0,7	1,47	<	2,20	>	1,12	<	2	Неустойчивое развитие

*В случае сертификации Иркутска по СМК.

На примере исследуемых МО можно сделать вывод, что наиболее приближенным к устойчивому развитию является г. Иркутск с рейтингом средней эффективности деятельности ОМСУ (табл. 2.12), а если провести сертификацию по СМК данное МО можно будет условно отнести к территории с инновационным устойчивым развитием.

Таблица 2.12

Оценка эффективности ОМСУ МО

МО	Промежуточный РЭ ОМСУ	Итоговый РЭ ОМСУ	Оценка эффективности ОМСУ
1	3,687	5,387	Средняя эффективность ОМСУ
2	3,985	3,185	Низкая эффективность ОМСУ
3	2,807	2,607	Низкая эффективность ОМСУ

2.2. Анализ антикризисных мероприятий муниципалитетов Иркутской области

Все субъекты РФ, входящие в СФО, разрабатывают свои антикризисные планы, в число которых входят меры по поддержке занятого населения и сельского хозяйства во время кризиса. Во всех субъектах СФО антикризисные меры реализуются в рамках 3-х основных программ: 1) программа мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда в 2009 г.; 2) развитие малого и среднего предпринимательства в ближайшие 2–3 года; 3) развитие АПК до 2012 г.

Все программы разработаны в соответствии с рекомендациями и по методике Правительства РФ, поэтому перечень реализуемых в субъектах СФО антикризисных мер является одинаковым. Отличия состоят в объеме финансирования статей антикризисного плана и в некоторых региональных особенностях (прил. 1).

Целью программы является принятие превентивных мер по снижению негативных социально-экономических последствий возможного увольнения работников и предупреждению роста безработицы в МО.

Задачи программы: 1) повышение конкурентоспособности на рынке труда работников, находящихся под риском увольнения; 2) профилактика негативных социальных последствий, возникающих при высвобождении работников; 3) создание условий для трудоустройства

высвобождаемых работников, в том числе на временные рабочие места; 4) развитие территориальной трудовой мобильности населения.

Основные мероприятия программы: 1) опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников); 2) организация общественных работ, временное трудоустройство безработных граждан, ищущих работу, а также работников в случае угрозы массового увольнения; 3) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан; 4) адресная поддержка ищущих работу граждан, переезжающих в другую местность для трудоустройства на рабочие места постоянного и временного характера; 5) организация стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений.

На заседании открытия Центра социально-консервативной политики – Байкал, круглого стола «Преодоление кризиса. Антикризисные меры. Инновационное развитие» слабые места российской экономики, К.Б. Зайцев отметил следующие особенности протекания кризисных ситуаций в Иркутской области и России в целом⁵⁸.

Во-первых, недостаточная развитость ряда рыночных инструментов, включая финансово-бюджетную систему. Основными проблемами остаются очень высокая зависимость от экспорта сырьевых ресурсов. В Иркутской области сегодня лесопромышленные предприятия заготовили товары, много целлюлозы, которую не берут даже с огромным дисконтом. Алюминиевые заводы сегодня в тяжелой ситуации, так как себестоимость алюминия сегодня выше, чем рыночная цена.

Во-вторых, недостаточная конкурентоспособность не сырьевых секторов экономики. Иркутская область недополучила от промышленных предприятий огромное количество налогов. По данным Иркутскстата, в 2008 г. в области действовало 3 461 малое предприятие. Из них: оптово-розничная торговля – 29 %, операции с недвижимостью, аренда – 13 %, обрабатывающее производство – 13 %, сельское хозяйство – 9 %, транспорт – 6 %. Как видно, более 60 % малых предприятий связаны с предоставлением услуг, лишь только около 20 % работают в не сырьевом секторе экономики.

⁵⁸ URL: <http://www.cscp.ru/clauses/416/c/3884>.

По антикризисной программе Социальная защита граждан выделение дополнительных 43 млрд р. на улучшение ситуации на рынке труда, увеличение пособия по безработице в 1,5 раза, увеличение средней трудовой пенсии на 24 %, индексация государственных пособий, образовательные кредиты и увеличение бюджетных мест в вузах. По сохранению промышленного и технологического потенциала российской экономики поддержка системообразующих предприятий до 200 млрд р., предоставление рассрочки и отсрочки по уплате налогов превышает 10 млрд р., снижение налога на прибыль до 20 %, принятие субсидированных процентных ставок для сельского хозяйства около 7 млрд р. Стимулирование спроса на продукцию автомобилестроения.

Также Правительство Иркутской области уделяет внимание активизации внутреннего спроса, зависимость экономики от внешних факторов. В условиях кризиса главную роль будет играть внутренний спрос со стороны государства: госинвестиции, госзакупки, частный спрос, спрос на жилье.

Намечены меры по снижению административных барьеров для бизнеса. Будет разработан также комплекс мер для развития малого бизнеса. Основные меры: закрепление с 1 июля уведомительного порядка начала предпринимательской деятельностью для 13 видов, ограничения с 1 января 2010 г. количества проверок малого предпринимательства.

Также устанавливаются льготные тарифы на присоединение к электрическим сетям.

Основные меры тезисной программы, касающиеся непосредственно гражданина: 13 млрд р. будет потрачено на индексацию социальных выплат, 26,3 млрд р. направление материнского капитала на улучшение жилищных условий, 30 млрд р. на поддержку малого и среднего предпринимательства, 43 млрд р. на увеличение имущественных налоговых вычетов при покупке жилья, 35 млрд р. на обеспечение ветеранов ВОВ.

Мировой финансовый кризис 2008–2010 гг. повлиял как на экономическую обстановку в стране в целом, так и на развитие отдельных регионов и их МО. В настоящее время, через год после активной фазы кризиса, необходимо подвести первые итоги работы муниципалитетов и произвести оценку эффективности мер органов исполнительной власти по противодействию кризисным явлениям на муниципальном уровне.

Необходимо иметь в виду, что ОМСУ обладают достаточными материальными и организационными ресурсами для решения финансовых проблем на местах, и соответственно должны оказывать существенное влияние на качество реализации государственной антикризисной программы на своей территории. В условиях рыночной экономики муниципалитеты играют значительную роль в социально-экономическом развитии территории как крупные собственники, участники хозяйственных отношений, а также обладают властными полномочиями и способны регулировать отдельные направления экономики точно и комплексно путем издания соответствующих нормативно-правовых актов и применения частно-государственного партнерства. Даже с учетом значительного опыта преодоления экономических кризисов в России на протяжении двух последних десятилетий в современной деятельности муниципалитетов требуется серьезное научное обоснование подходов к определению места, роли и структуры антикризисного управления в механизме местного самоуправления (ММСУ).

ОМСУ необходимо определить, какие параметры социально-экономического развития территории сигнализируют о развитии кризисной ситуации и ее характере, что требуется для оперативного реагирования через разработку антикризисной стратегии, конкретных целенаправленных мероприятий и их реализацию с целью недопущения экономического спада и социальных потрясений.

К таким сигнальным маякам можно отнести информационные источники и ресурсы, своевременно сообщающие о различных по уровням кризисных угрозах (внешних финансовых, административно-политических, внутренних экономических, техногенных, экологических, эпидемиологических и социальных). На фоне объявленной в России инновационной стратегии, модернизации и создания информационного общества на принципах устойчивого (сбалансированного социально-экономического и экологического, с целью повышения уровня и качества жизни населения при сохранении и восстановлении экосистемы) развития возникает острая необходимость совершенствования ММСУ в условиях проявления кризиса. Необходимо выделить 4 направления антикризисных мероприятий муниципалитетов: 1) активное участие в финансовом оздоровлении экономической сферы МО (малых, средних и крупных предприятий); 2) реализацию мероприятий по антикризисному управлению муниципальными предприятиями и организациями; 3) повышение эффективности управле-

ния муниципальным имуществом; 4) антикризисное управление МО как единым территориально-хозяйственным комплексом и проведение стратегической модернизации ММСУ с использованием передовых ИКТ, развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (ИТКИ) и сертификации по СМК, а также разработка и внедрение универсальной методики оценки эффективности деятельности ОМСУ и устойчивости социально-экономического и экологического развития на инновационных принципах.

Три первых направления с разной степенью разработанности отражаются в действующем законодательстве РФ: уполномоченными органами проводится мониторинг крупных и социально и экономически значимых предприятий, осуществляются меры по недопущению банкротства градообразующих организаций, стратегических предприятий и субъектов. При банкротстве муниципальных унитарных предприятий ОМСУ выступают в качестве собственника имущества должника, что также нашло свое отражение в законодательстве о банкротстве и об унитарных предприятиях. Третье направление в настоящее время является менее проработанным методически и слабо опробовано и развито на практике.

В России термин «антикризисное управление» стал широко использоваться после ввода в действие законодательства о банкротстве и применялся для описания процедур банкротства юридических и физических лиц. В настоящее время по мере становления и развития новых форм территориального управления становится очевидным, что МО и регионы являются сложными социально-экономическими системами, подверженными кризисным явлениям, как и системы производственные. В связи с этим в общей системе антикризисного управления целесообразно выделить антикризисное управление территориальными системами, в том числе непосредственно антикризисное управление МО.

Рассматривая вопросы преодоления кризиса как основу стабилизации социально-экономической ситуации территории МО, ОМСУ необходимо учитывать условия и возможности обеспечения ее устойчивого развития. В самом общем виде антикризисное управление МО можно определить как один из важнейших постоянно реализуемых видов деятельности ОМСУ, обеспечивающих устойчивость развития местной экономики и сглаживание негативных последствий различной природы происхождения.

В настоящее время очевидно, что организационные преимущества и экономическая устойчивость к кризисным потрясениям наблюдается у тех ОМСУ, которые своевременно, в связи с достаточной осведомленностью и квалифицированностью, внедряли инновационные принципы в ММСУ и свою деятельность. Это свидетельствует о необходимости разработки и реализации плана антикризисных мероприятий с широким привлечением ИКТ и активным развитием ИТКИ при повышении эффективности ММСУ и деятельности ОМСУ через системное формирование отлаженных взаимосвязей и мобильного порядка внутренних и внешних взаимоотношений и посредством сертификации по СМК и внедрения методики постоянного мониторинга эффективности деятельности ОМСУ на принципах достаточной, оперативной информированности, общественного участия и контроля.

Под инновационным антикризисным местным самоуправлением необходимо понимать управление МО, направленное на реализацию антикризисных процедур и мероприятий, при активном использовании ИКТ, СМК и мониторинга эффективности деятельности ОМСУ с целью недопущения экономического спада, социальных потрясений, экологических и техногенных катастроф, а также сглаживание и устранение произошедших негативных последствий.

Важно отметить, что именно в 2009 г. в отрасли информатизации и связи Республики Татарстан были успешно завершены основные социально-экономические инвестиционные проекты по созданию и развитию современной инфраструктуры связи и телекоммуникаций, в том числе завершение 100%-ной цифровизации всех сетей связи республики. Это стало надежной опорой успешного преодоления отдельных направлений кризисных явлений и проведения дальнейших мероприятий по повышению эффективности (модернизации) ММСУ и взаимоотношений с бизнесом.

Исследование антикризисных мероприятий, проводимых ОМСУ МО Иркутской области, показывает, что еще многие муниципалитеты страдают от несвоевременного информирования и, соответственно, реагирования на экономические, социальные, экологические и иные угрозы в связи с низким уровнем развития ИКТ и ИТКИ в ММСУ.

На основе анализа запланированных антикризисных мероприятий МО Иркутской области, доступных данных по их реализации и информации о текущем социально-экономическом состоянии, целесообразно произвести оценку эффективности антикризисной деятельности ОМСУ МО Иркутской области (табл. 2.13)

Таблица 2.13

Классификация и оценка МО по степени эффективности антикризисных мер*

Антикризисные мероприятия	Кол-во мероприятий	Степень учета специфики, от 0 до 10 баллов	Оценка степени приоритетности, от 0 до 10 баллов	Оценка степени реализации, от 0 до 10 баллов	Оценка эффективности, от 0 до 10 баллов
Активные МО (города: Иркутск, Ангарск, Шелехов, Братск; районы: Шелеховский)					
Мероприятия по поддержке населения	15–18	8	8	7	7
Мероприятия по поддержке экономики	16–20	8	8	8	7
Мероприятия по развитию ИКТ и сертификации по СМК	4–6	7	10	6	7
Средние МО (города: Усть-Илимск, Черемхово, Саянск; районы: Иркутский, Усть-Илимский, Ангарский, Усольский, Братский, Черемховский)					
Мероприятия по поддержке населения	10–14	6	9	6	5
Мероприятия по поддержке экономики	10–15	6	9	6	5
Мероприятия по развитию ИКТ и сертификации по СМК	1–3	5	9	5	4
Слабые МО (города: Байкальск, Усолье-Сибирское, Зима, Тулун, Тайшет; районы: Боханский, Жигаловский, Заларинский, Зиминский, Киренский, Куйтунский, Нижнеудинский, Нукутский, Ольхонский, Осинский, Тайшетский, Усть-Кутский, Усть-Удинский, Эхирит-Булагатский, Катангский)					
Мероприятия по поддержке населения	7–9	4	10	4	3
Мероприятия по поддержке экономики	7–9	4	10	3	2
Мероприятия по развитию ИКТ и сертификации по СМК	0	0	8	0	0

* Составлено на основе планов и отчетов о реализации антикризисных мероприятий за 2009 г.

Необходимо отметить, исследуемые МО возможно поделить на три группы в зависимости от активности развития и реализации антикризисных программ: активные, средние и слабые. В первую группу вошли МО, которые помимо шаблонных антикризисных мероприятий предложили индивидуальные, учитывающие специфические особенности проявления угроз и негативных последствий для своей территории и активно применяли ИКТ. Во вторую группу нами определены МО, редко использовавшие в своих программах мероприятия по развитию ИКТ. И в третью – те МО, которые обошлись усеченным

неполным списком антикризисных мероприятий по поддержке экономики и населения (формальный подход) и совсем не применяли, не реализовывали мероприятия по развитию ИКТ. К сожалению, ни одно из рассматриваемых МО не было сертифицировано по СМК.

Анализ антикризисных мероприятий позволил выявить следующую зависимость: чем оперативнее и обширнее ОМСУ МО информированы о происходящих процессах на своей территории и об их специфике (развитая информационная среда), тем больше целесообразности в их действиях и тем эффективнее реализация антикризисных мероприятий на территории МО.

На основе собранной информации можно сделать вывод об острой необходимости использования систем ИКТ при проведении антикризисных мероприятий на уровне МО. Также стоит отметить, что чем меньше задействованы в системе управления инструменты ИКТ и чем ниже уровень развития ИТКИ, тем ниже информированность властей о реальном состоянии и о первоочередных кризисных проблемах территорий, тем ниже оперативность и эффективность антикризисных мероприятий. Тем более анализ показывает, что большинство из них имеют формальный вид и шаблонный подход, не учитывающие специфику территорий МО.

Также стоит уделить особое внимание экологической безопасности в период кризиса, так как возможны проявления техногенных чрезвычайных ситуаций на территориях МО вследствие ослабления финансирования текущего и капитального ремонта и перевооружения средств производства предприятий.

2.3. Формирование инновационных принципов развития муниципальных образований

Инновационный тип управления характеризует ряд признаков: сетевая организация, программно-целевой метод, стратегическое планирование и управление, поддержка инвестиционных проектов. Сетевая организация характеризуется виртуальностью функционирования и развития и свидетельствует об определенном уровне использования знаний как ресурса развития МО. Ибо современная инновационная политика строится на идее формирования будущего потребителя, разработке тех товаров и услуг, которые будут нести пользу потребителю в будущем, в условиях конкуренции и изменившегося стиля и

образа жизни. Инновационное обновление становится необходимым не только для выпускаемых товаров, технологии производства и сервиса, но и для методов управления. Речь идет не только о совершенствовании методов оперативного и стратегического управления компанией, но и методов управления объединением компаний.

К методам обеспечивающим инновационный принцип развития МО можно отнести программно-целевой метод, который не только является одним из наиболее распространенных современных методов управленческой деятельности, но и прямо предусмотрен законодательством о местном самоуправлении. Так, ч. 1 ст. 17 федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что в целях решения вопросов местного значения ОМСУ поселений МО принимают и организуют выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития МО.

Программа – это совокупность мероприятий, необходимых для решения научно-технических, социальных, социально-экономических и других проблем или каких-то их аспектов. Она может быть предплановым решением, а также конкретизировать определенный аспект плана. Для реализации программно-целевого подхода недостаточно сформулировать программу, важно организовать ее эффективное исполнение, осуществляя постоянный контроль и мониторинг, а при необходимости и корректировку.

К безусловным преимуществам данного подхода можно отнести, во-первых, ее направленность на достижение конкретных целей, определенных результатов, во-вторых, скоординированное выполнение многочисленных взаимосвязанных действий, в-третьих, ограниченную протяженность во времени. Для того чтобы обеспечить эффективность такой деятельности, необходимо взаимодействие и одновременно четкое разделение ролей и ответственности. Важно при этом установление ответственности за принятие решений, эффективное распределение информации и гибкость в использовании ресурсов.

Одной из основных решаемых проблем является создание эффективной временной системы управления, призванной скоординированно функционировать с постоянной местной администрацией. Такая временная система управления должна гарантировать достижение поставленных целей, эффективность проведения каждого из мероприятий, а также долгосрочную устойчивость полученных результатов. В число основных критериев оценки различных вариантов исполнения программы входят сроки и стоимость достижения результа-

тов. При этом запланированные цели и качество обычно служат основными ограничениями при рассмотрении и оценке различных вариантов. Информация, используемая в управлении, обычно не бывает полностью достоверной. Учет неопределенности исходной информации необходим и при планировании, и для эффективного заключения контрактов.

Любая программа в процессе своей подготовки и реализации проходит различные стадии: 1) концептуальная – формулирование целей, анализ возможностей, обоснование осуществимости и планирование программы; 2) разработка программы – определение структуры работ и исполнителей, построение календарных графиков работ, бюджета, разработка проектно-сметной документации, переговоры и заключение контрактов на выполнение работ; 3) выполнение программы – работы по реализации, организация и обучение персонала, финансирование работ, стадийный контроль качества работ и т.п.; 4) завершение программы – приемочные испытания, опытная эксплуатация и сдача в эксплуатацию; 5) эксплуатационная – приемка и запуск программы, расширение, модернизация, инновации. В реальности стадии могут не только предшествовать друг другу, но и накладываться.

Процесс управления реализацией программой имеет весьма сложную структуру, включая, в частности, общее управление изменениями – определение, согласование, утверждение и принятие к исполнению корректирующих воздействий и координация изменений, а также управление ресурсами – внесение изменений в состав и назначение ресурсов. Подчас особое значение приобретает управление целями и задачами – корректировка целей и задач программы по результатам процессов анализа. В социальной сфере особого внимания требует управление качеством: разработка мероприятий по устранению причин неудовлетворительного исполнения.

Особенностями обладает также подготовка и реализация программ комплексного социально-экономического развития МО. В современных условиях становления рыночной экономики, когда отсутствует стабильная «среда», основное внимание необходимо уделять созданию благоприятных условий для жизни населения, а также деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе юридических, налоговых, организационных и многих других, стимулирующих сохранение и развитие хозяйственной деятельности в различных формах. Программы должны носить индикативный, а не директивный харак-

тер, обладать достаточной гибкостью, позволяющей конкретизировать их положения в годовых планах, реалистично учитывать возможности МО, содержать процедуры внедрения эффективных методик управления. В программы должны быть встроены механизмы обратной связи, дающие возможность на основе анализа хода выполнения программы своевременно вносить в них исправления и корректировки при текущем планировании.

Своеобразие российского муниципального программирования состоит в том, что оно происходит в условиях, когда основные институциональные преобразования на муниципальном уровне полностью еще не состоялись. Не созданы полная правовая и организационная среда, экономические механизмы, регулирующие рынки земли, имущества, жилья, не отрегулированы финансово-бюджетные отношения и т.д., слабы традиции решения проблем развития в рамках всего сообщества, нет технологий привлечения к этой работе населения и предпринимательского сектора.

Важное значение имеет информационное обеспечение. Мониторинг реализации программы является необходимым условием ее успешного выполнения. Целесообразно ежеквартально или даже чаще анализировать ход реализации программы, воплощения инвестиционных проектов, выделения и расходования финансовых ресурсов, направленных на выполнение программы, с целью внесения необходимых корректив в процесс реализации программы и осуществления контроля за деятельностью ответственных исполнителей. Программа социально-экономического развития обычно включает действия, которые можно не только наблюдать, но и «измерять», т.е. оценивать, опираясь на вполне объективные параметры.

Одной из наиболее сложных задач является привлечение населения МО к ее разработке и реализации. Требуется кропотливая длительная работа, традиции которой в современной России пока практически отсутствуют. Вместе с тем п. 3 ч. 3 ст. 28 устанавливает обязательность проведения публичных слушаний для обсуждения проектов планов и программ развития МО. Это позволяет в полной мере использовать его интеллектуальный и организационный потенциал, а включение в процесс разработки и реализации программы населения обеспечивает ее легитимность, устойчивость во времени и независимость от смены должностных лиц в органах власти.

При рассмотрении инновационных методов устойчивого развития МО следует обратить внимание на необходимость осуществления ак-

тивной инвестиционной политики. В целях обеспечения инвестиционной привлекательности МО необходима реализация нескольких ключевых позиций, находящихся в компетенции ОМСУ. Во-первых, разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития на базе всестороннего анализа социально-экономического положения территорий МО, дальнейшего построения комплексного прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу с учетом принципов устойчивого развития и инновационной модели экономики. На основе стратегического документа формируются программа и детализированные планы социально-экономического развития МО.

Во-вторых, формирование информационных баз, открывающих для бизнеса все данные о возможных направлениях экономического развития и реализации инвестиционных проектов, которые необходимо освещать в ежемесячном режиме в так называемом инвестиционном паспорте МО.

В-третьих, обеспечить прозрачность социально-экономических процессов, экологической обстановки, бюджетной и финансовой сферы, наладить частно-государственное партнерство. В этой связи необходимо всесторонне развивать информационную среду МО на основе системного подхода и максимальной доступности для граждан и организаций.

Одним из основных шагов к решению перечисленных ключевых направлений в настоящее время является общая информатизация и реализация ФЦП «Электронная Россия» и, в частности, электронное правительство.

В РФ общепринятым определением термина «электронное правительство» является формулировка: «Концепция осуществления государственного управления, характерная для информационного общества. Базируется на возможностях ИКТ и ценностях открытого гражданского общества. Характеризуется направленностью на потребности граждан, экономическую эффективность, открытость для общественного контроля и инициативы».

Внедрение электронного правительства предусматривает бизнес-реинжиниринг правительственных структур, что в свою очередь отражается в проявлении эффективности для граждан как клиентов, выгоды для граждан как собственников. В ряде зарубежных стран используется как один из наиболее продуктивных способов борьбы с коррупцией и бюрократией, а также обеспечения прозрачности официальных структур.

Систему электронного правительства отличают от правительства-онлайн – правительства, которое, кроме традиционных форм транзакций с населением, имеет электронный интерфейс и является одним из функциональных элементов электронного правительства.

Для того чтобы сформировать благоприятную среду для создания электронного правительства, необходимо учитывать институциональные характеристики, состояние ИТКИ, культурных и человеческих ресурсов, а также политическую приверженность идее организации электронного правительства. В табл. 2.14 представлены основные проблемы, связанные с развитием электронного правительства, и последствия их неудовлетворительного решения⁵⁹.

Таблица 2.14

Основные проблемы развития электронного правительства

Сфера	Проблемы	Последствия
Институциональные аспекты	Неэффективность планирования Неясность целей	Неадекватная проектировка систем Экономическая неэффективность систем
Человеческие ресурсы	Недостаток квалифицированных специалистов Отсутствие профессионального обучения	Неэффективность сопровождения систем Изолированность от источников создания современных технологий
Финансирование	Недооценка стоимости проектов Отсутствие возмещения затрат	Незавершенность проектов Повышенная стоимость сопровождения систем
Внутренняя среда	Отсутствие развитой национальной производственной базы ИКТ Отсутствие на рынке известных поставщиков ИКТ Отсутствие сервисных компаний, обеспечивающих сопровождение ИКТ	Отсутствие квалифицированной технической поддержки систем Трудности при внедрении
Технологии	Ограниченность номенклатуры оборудования и программного обеспечения Отсутствие необходимого программного обеспечения	Несовместимость различных систем Чрезмерная опора на заказные системы

Эксперты, работающие в сфере внедрения систем электронного правительства, выделяют определенную особенность, что у большинства чиновников понятие электронного правительства сводится фактически к электронному общению власти с общественностью. Но на их взгляд этот подход неверен, поскольку, в первую очередь, он экономи-

⁵⁹ URL: <http://www.etc.ru/public.cms/?eid=688248>.

чески неоправдан. Электронное правительство как обеспечение государственных структур ИТ-решениями означает дополнительные бюджетные затраты, направленные на простое дублирование в электронном виде офлайновой деятельности. Но существует другой подход. В странах, которые в числе первых серьезно обратили внимание на ИТ-разработки, в первую очередь в США и Великобритании, электронное правительство рассматривается скорее как концепция, направленная на повышение эффективности деятельности государства в целом.

Например, в мировых развитых странах электронное правительство в западном восприятии состоит из трех основных модулей (G2G, government to government, правительство – правительству; G2B, government to business, правительство – бизнесу; G2C, government to citizens, правительство – гражданам) и включает в себя многочисленные прикладные элементы: свободу доступа граждан к государственной информации, перевод государственных органов на безбумажное делопроизводство, установление для всех государственных органов показателей эффективности работы на год и регулярный их контроль, который проводится как парламентом, так и гражданами, введение в государственных органах пластиковых карт для идентификации госслужащих, перечисление им зарплаты, расчетов за командировки, перенесение в сеть большинства стандартных транзакций между государством и гражданами или бизнесами и т.п.

Впрочем, полноценная реализация комплексной программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» до настоящего времени еще не проведена, хотя есть некоторые положительные шаги в ряде регионов страны.

Так, начальник департамента правительственной информации РФ Андрей Коротков говорит, что электронное правительство вообще «...неточный термин. Я всегда говорю, что мы не должны говорить об электронном правительстве, мы должны говорить о правительстве, использующем ИТ. Мы должны говорить о Федеральном Собрании, использующем ИТ. Мы должны говорить о судах, использующих ИТ. Мы говорим об определенной коммуникационной среде, которая позволяет структурам власти и структурам гражданского общества, бизнеса взаимодействовать в единых стандартах, понятных друг для друга»⁶⁰.

Из этого следует, что в настоящее время к информатизации государственного управления проявляется отношение к электронному

⁶⁰ URL: <http://www.imm.org.pl/mat/ACybdemA.html>.

правительству как к очередному атрибуту, нужному больше для имиджевых, представительских целей, чем для решения реальных проблем.

В настоящее время вся программа реализации системы электронного правительства⁶¹ в России свелась к уровню прикладного инструмента управления государством. И вся эта работа не отражается ни на качестве обслуживания граждан, ни на скорости обработки документов, ни на более широком привлечении граждан к процедурам законотворчества или контроля над соблюдением законности. А в это время продолжается расходование средств на приобретение оборудования, разработку специализированных программных продуктов (нет определенного набора программ рекомендованных для использования), и следствие необходимости найма новых сотрудников для обработки информации. Результатом таких нововведений является только увеличение объемов работы в государственных структурах лишь ради более эстетичного вида документов и упрощения их распечатки. В настоящее кризисное время экономика страны не может себе позволить таких дорогих нововведений, как простое использование ИТ на определенных этапах осуществления правительственных функций.

А при условии внедрения электронного правительства как масштабной концепции с централизованной разработкой программных продуктов для всех уровней власти с учетом возможности подстройки под определенные условия внедрения на территориях, создание системы переподготовки кадров для работы с данной системой, освещение возможностей системы населению. При внедрении новых принципов организации цифры в конкретной затратной статье будут большими, но общие затраты на организацию государственного управления уменьшатся. Причем уменьшение этих затрат тем заметней, чем качественней становится обслуживание населения, чем меньше бюджетных средств расходуется вне запланированных целей.

По данным работы экспертов МГУ имени М.В. Ломоносова по оценке интернет-сайтов мэрий и администраций российских городов по следующим показателям: содержательная структура сайта или портала, обновляемость информации, уровень интерактивности, качество дизайна, дружелюбность интерфейса, – можно сделать вывод, что некоторые российские города находятся на самом начальном этапе реализации концепции электронного правительства, для кото-

⁶¹ О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65 // СПС «КонсультантПлюс».

рого характерно статическое предоставление информации в Интернете (55 %). Ряд городов имеют улучшенные представительства в Интернете, их доля составляет около 35 %. Граждане этих городов могут получать интересующую их нормативно-правовую и другую официальную информацию, связываться по электронной почте с сотрудниками правительства (мэрии, администрации) города. И только 10 % администраций городов принадлежит к группе высоко динамичных и интерактивных официальных веб-сайтов (табл. 2.15).

Таблица 2.15

Процентное соотношение проработанности интернет-ресурсов мэрий городов

Этап	%
Начальный	55
Промежуточный	35
Высокодинамичный	10

Также можно отметить, что большинство веб-сайтов российских городских и МО специализируются преимущественно на предоставлении информационных и интерактивных электронных услуг, а вовсе не на вовлечении граждан в процессы принятия решений. Население рассматривается преимущественно как потребители электронных услуг, а не как партнеры, вовлеченные и участвующие в процессе управления муниципалитетом, что в свою очередь ставит задачи по развитию методов демократизации функций электронного правительства с применением ИКТ.

В настоящее время Правительством РФ принимаются меры по окончанию работ по созданию государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами (ГАС «Управление»), концепция создания данной системы была еще утверждена Правительством РФ 28 апреля 2007 г.

Основными моментами создания и внедрения ГАС «Управление» являются⁶²: 1) размещение отдельных программно-технических комплексов системы планируется на инфраструктуре межведомственного информационно-технологического центра Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации, создаваемого в рамках реализации федеральной целевой программы «Элек-

⁶² Правительство утвердило концепцию ГАС «Управление» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2007/04/28/5550654.htm>.

тронная Россия (2002–2010 годы)»; 2) безопасность функционирования системы и организации доступа пользователей к содержащейся в ней информации, в том числе в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, аппаратах полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации, предусматривается использование и развитие действующей ИТ и ИТКИ Федеральной службы охраны Российской Федерации; 3) система является первым этапом реализации единой вертикально-интегрированной автоматизированной системы государственного управления (ГАС «Управление») и позволит сформировать необходимую информационно-технологическую и ИТКИ для мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и ОМСУ по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнению ими своих полномочий.

Спустя три года так и не удалось реализовать и внедрить данную систему. Эксперты отмечают неэффективность расходования выделенных средств на создание ГАС «Управление». В настоящее время для решения данной проблемы необходимо на начальном этапе внедрения системы внедрить минимальный набор компонентов системы в ОМСУ МО. Это позволит избежать конфликтов и нестыковок при обработке данных. Также министр связи и массовых коммуникаций РФ Игорь Щеголев отмечает, что необходимое телекоммуникационное оборудование уже закуплено и простаивает, не используясь по назначению.

Работа системы ГАС «Управление» в рамках национальных проектов заключается в следующем: ответственные за нацпроекты чиновники федеральных министерств и ведомств, региональных администраций и муниципалитетов готовят отчетность. Она поступает в региональные информационно-аналитические центры ФСО, где проверяется на достоверность. Потом она идет к главным федеральным инспекторам по регионам, в аппараты полпредств и окружные информационно-аналитические центры ФСО, а затем – в главный центр ФСО по защищенным каналам спецсвязи. Оттуда, а также из межведомственного информационно-технологического центра, который располагается во ФГУП «Восход», информация о ходе нацпроектов будет поступать в Администрацию Президента, Аппарат Прави-

тельства и министерства. Помимо документооборота система включает и видеонаблюдение. Пока веб-камеры установлены только на некоторых объектах. На создание и поддержку системы до 2010 г. выделено 1,5 млрд р. В прошлом году на нее было потрачено 210 млн р., в 2007 г. – 170 млн р.

Также, помимо мониторинга нацпроектов, необходимо разработать критерии оценки эффективности использования государственных инвестиций в рамках внедрения ГАС «Управление», что позволит избежать нерациональной траты финансовых средств. Еще одним моментом является подготовка и переподготовка персонала для быстрого и эффективного перехода на новые средства работы.

Немаловажную позитивную роль в формировании информационного общества играет частно-государственное партнерство и, прежде всего, развитие механизмов взаимодействия муниципалитетов, представителей компаний, работающих в сфере ИКТ, а также производственных, коммерческих, общественных организаций и населения. Эти механизмы позволяют оптимизировать затраты, существенно повысить качество предоставления муниципальных услуг населению и авторитет ОМСУ.

Кроме внедрения типовых систем (таких как ГАС «Управление») на основе участия федеральных структур при реализации проекта электронного правительства и общей информатизации, также необходимо, чтобы частные инвестиции пошли в экономику и управление МО и обернулись ощутимыми выгодами через формирование адаптированных автоматизированных систем управления МО, учитывающих специфические особенности учреждений и организаций каждой конкретной территории, ее ЖКХ, сферы услуг, промышленного комплекса, торговли, социальной сферы и т.д.

С этой целью необходимо привлекать на конкурсной основе и общественных началах компании или индивидуальных разработчиков ИТ-систем (программных модулей) для разработки программ учета, контроля, взаимодействия, передачи и обмена информацией, расчетов и прогнозов для конкретных учреждений. В случае успешной разработки и внедрения ИТ-систем они должны поступить на вооружение в качестве модельных образцов для внедрения во всех учреждениях данной категории в МО, но уже за символическую плату при дальнейшем платном обслуживании систем. При этом ОМСУ такой подход также будет особо выгоден, так как передача функции обслуживания ИТ-систем на аутсорсинг дешевле для бюджета, чем содержа-

ние собственного штата специалистов и необходимого технического оборудования.

Местная администрация должна занимать активную позицию, ориентированную на поиск и привлечение инвесторов, на максимально выгодную «подачу» своего МО как привлекательного объекта капиталовложений. Первым шагом на этом пути может быть принятие представительным органом МО нормативного акта, регламентирующего порядок и условия поддержки инвестиционной деятельности со стороны местной администрации.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ИННОВАЦИОННЫХ ПРИНЦИПАХ

3.1. Направления совершенствования механизма местного самоуправления

Стратегия и механизмы модернизации муниципальной экономики. В настоящее время заканчивается переход на двухуровневую модель местного самоуправления, в связи с этим в России происходят изменения экономических и социальных отношений, которые затрагивают основы управления развитием субъектов местного самоуправления. Основными стратегическими задачами ОМСУ в системе экономики региона традиционно являются создание условий для стабильного экономического развития хозяйствующих субъектов, действующих на территории, поддержание необходимого (достаточного) уровня жизни и социального обеспечения населения, решение экологических проблем, а также активизация инновационных процессов.

От эффективности, скоординированности и обоснованности принимаемых решений по социально-экономическому развитию субъектов местного самоуправления во многом зависят уровень экономического развития (и соответственно уровень жизни населения), состояние социальной сферы. А в настоящее время в условиях мирового финансового кризиса, спада объемов производства, дефицитности бюджетов задача разработки научно обоснованной методики принятия решений для органов муниципального управления, которая позволила бы обеспечить равную приоритетность целей экономического, социального и экологического развития, становится особенно актуальной.

В настоящее время руководством страны осуществляются первые шаги по разработке и подготовке специальных инструментов для реализации механизмов принятия решений в органах муниципального управления.

Так, Президентом РФ 28 апреля прошлого года подписан указ № 607 «Об оценке эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов», в котором говорится, что необходимо создать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и МО, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов.

В данном перечне показателей эффективности деятельности ОМСУ МО из 65 основных пунктов всего 4 из них отображают удовлетворенность населения качеством предоставляемых услуг посредством опроса, будь то коммунальное хозяйство или дошкольное и дополнительное образование детей, что в свою очередь не дает объективной оценки динамики эффективности деятельности ОМСУ и не отображает в полной мере степень удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых услуг.

На современном этапе требуется четкая научно-методическая база, с помощью которой лица, принимающие решения, имели бы возможность оценивать экономические, социальные и экологические последствия своих действий. В то же время зарубежная и отечественная практика показывает необходимость разработки таких механизмов, которые позволяли бы должностным лицам, призванным принимать управленческие решения и нести ответственность за качество их исполнения, за разработку и проведение экономической политики на местах, максимально эффективно разрешать такие противоречия⁶³.

Можно выделить три основных проблемных момента управления субъектами местного самоуправления: 1) управление МО как единой системой: соотнесение приоритетов развития подсистем, выработка решений, способствующих равному их развитию; 2) управление структурными, подсистемными составляющими: социальной, экологической, экономической исходя из целей развития системы в целом; 3) управление информационными потоками: проведение своевременного и качественного мониторинга состояния системы в целом и ее подсистем и принятие адекватных управленческих решений.

Необходимо на стадии реализации стратегического планирования социально-экономического развития городов и районов повысить ответственность муниципальных органов управления за достигаемые результаты. В этой связи становится актуальной разработка инструментов, позволяющих оценить эффективность стратегических решений по социально-экономическому развитию МО. А именно отсутствует система мониторинга, необходимая для оценки эффективности принятия своевременных решений.

В такую систему мониторинга необходимо включить индикаторы, напрямую зависящие от политического настроения населения. Так, на примере зарубежного опыта в Великобритании, делая акцент на повышение прозрачности предоставляемых услуг, с 1993 г. каждая

⁶³ Самаруха В.И., Шодорова Н.М. Указ. соч.

отрасль хозяйствования на своем официальном интернет-сайте приводит показатели оценки результативности реализованных программ. Эти данные являются доступными для любого пользователя.

В Финляндии осуществляется оценка результатов государственных программ реформирования. В качестве критериев при этом выступают мнение населения о качестве общественных услуг, управляемость государственного сектора, эффективность деятельности государственного сектора, мотивация государственных служащих.

Неоспоримо важной задачей в проводимых реформах, имеющих свои особенности в каждой стране, является повышение эффективности и качества деятельности государственных органов власти, предоставляющих услуги населению.

В Российской Федерации в настоящее время инструментом реализации инноваций в сфере ИКТ деятельности ОМСУ служит поэтапное внедрение проекта «Электронное правительство».

В настоящее время достижение целей определенных в концепции «Электронное правительство» будет способствовать логическому завершению преобразований в муниципалитетах всех уровней. А процедуру контроля за результативностью органов государственной власти необходимо усилить, используя механизм оценки деятельности органов государственной власти.

В рамках выяснения мнения у населения МО для выявления потребности в информационном обеспечении о деятельности органов муниципальной власти целесообразно проводить соцопросы.

Также проведение соцопросов не позволяет поддерживать актуальность данных из-за трудности сбора информации и ее обработки, и информативность и спектр срезов крайне узок.

Для решения данных задач необходимо создание соцопросов посредством ИКТ ЭМ (информационно-коммуникационные технологии электронного муниципалитета). Они должны содержать новые технологии проведения соцопроса, основанные на технологиях и возможностях Интернета (интернет-беседки, созданные на базе муниципалитета или коммерческих организаций на основе субсидирования), сотовой телефонной связи (горячая линия, SMS), телевидения, радио и других технологий.

Анализ зоны охвата сотовой связью территории Байкальского региона (рис. 3.1) показал, что основная часть густонаселенной территории региона в настоящее время имеет достаточно развитую инфраструктуру по предоставлению услуг сотовой связи, а также сопут-

ствующих технологий (SMS, Интернет и др.). Также можно сделать вывод об общей развитости инфраструктуры сотовой связи на всей территории РФ, так как западные и центральные территории страны обладают наиболее развитой инфраструктурой средств связи.

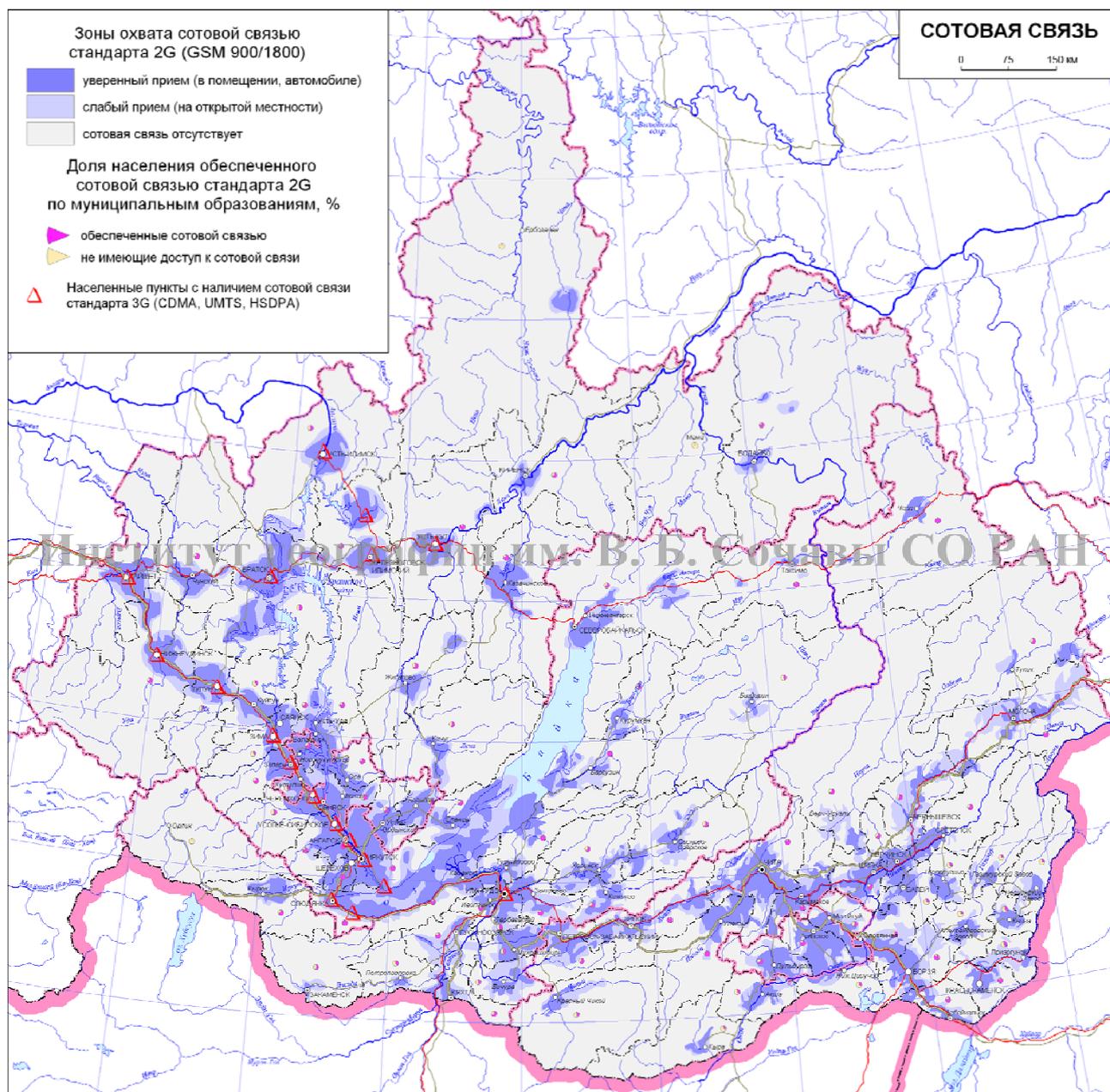


Рис. 3.1. Зоны охвата сотовой связью Байкальского региона*

*Информационный материал: Природные ресурсы, хозяйство и население Байкальского региона, Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2009

Внедрение ИКТ и их активное применение позволит существенно увеличить точность и информативность социальных срезов в сфере общественно-политического устройства и функционирования государства в вопросах социально-экономического развития и самочувствия.

В настоящее время наблюдается широкое распространение новых ИТ, многие типовые задачи сменяются мобильными «разовыми» решениями, задачи могут различаться по масштабам, темпам изменений и времени. Для решения данных задач в наибольшей степени подходят сетевые технологии, а именно системы интернет-технологий в государственном управлении. Данные технологии можно использовать при предоставлении услуг населению через систему электронного правительства.

Эти системы, получившие название «e-government», используются в подавляющем большинстве стран и подразумевают использование компьютерных технологий в государственном управлении. Необходимо отметить, электронный муниципалитет – это преобразование внутренних и внешних отношений государственных организаций на основе использования возможностей ИКТ с целью оптимизации предоставляемых услуг, повышения уровня участия общества в вопросах государственного управления и совершенствования внутренних процессов местного самоуправления.

Сегодня уже многие развитые страны получили ощутимые социально-экономические результаты от проектов, основанных на преимуществах Интернета. Успех подобных проектов объясняется следующими их особенностями: учетом индивидуальных интересов каждого гражданина, стимулированием роста персональных навыков работающего населения, ускорением развития новых экономических проектов при облегчении процедур отчетности, уплаты налогов и т.д., снятием барьеров для коммуникации с населением и выработкой новых совместных инициатив как с бизнесом, так и с гражданами.

Однако необходимо иметь в виду, что сетевые технологии порождают и новые задачи для управления. Прежде всего, это вопросы эффективности и информационной безопасности.

В настоящее время в муниципалитетах наблюдается ситуация по использованию информационных систем в основном для механизации процесса формирования документов. Не используются возможности автоматизации механизма управления муниципалитетом.

На современном этапе развития МО одной из главных задач является повышение эффективности и качества решений, принимаемых ОМСУ. Выполнение данной задачи в настоящее время сводится к осмыслению и выработке инновационных механизмов управления МО. Необходимо отметить, основными направлениями совершенствования МО с применением современных ИКТ должны стать вовлечение

населения в механизм управления МО и контроль населением деятельности ОМСУ.

Деятельность ОМСУ в аспекте информирования направлена на информационную поддержку осуществления принципов народовластия, обеспечения государственных гарантий гласности, а также правовой, экономической, финансовой и социальной деятельности на территории МО и обеспечения непосредственного участия граждан в самоуправлении.

Одной из характерных черт современного управления МО является инновационный тип управления, при котором в конечном продукте постоянно увеличивается доля знаний как основного ресурса. Именно такой тип управления сегодня является эффективным. Он позволяет в процессе планирования, организации, мотивации и контроля максимально быстро при минимальном количестве затрат достигать наибольшего экономического, управленческого и социального эффекта, обеспечивая постоянное поступательное развитие МО и повышение уровня и качества жизни населения. Одним из передовых направлений инновационного типа развития всех сфер деятельности в настоящее время является использование ИКТ.

Классификация ИКТ, представленная в табл. 3.1, отражает, что наиболее эффективными инструментами с точки зрения применения органами государственной власти с целью управления социально-экономическим развитием и повышением уровня и качества жизни населения являются электронно-вычислительные технологии. В табл. 3.1 столбец «свойства и характеристики ресурса ИКТ в целях управления МО» отображает информацию по назначению информационных продуктов. Целесообразно выделить бальную градацию эффективности свойств и характеристик ресурсов ИКТ в целях использования в управлении МО: 1 – низкоэффективные, 2 – среднеэффективные, 3 – высокоэффективные, 4 – наиболее эффективные. Такие информационные продукты, как почта и телеграф, по нашему мнению, обладают низкой эффективностью, так как только отчасти являются системами ИКТ, однако и их использование неотъемлемо. Кроме того, мы вводим бальную градацию вероятности искажения информации, состоящую из 3 степеней: 1 – низкая, 2 – средняя, 3 – высокая.

Также в классификации эффективности использования ИКТ в механизме управления МО необходимо выделить показатель социального эффекта, который заключается в соответствии уровню и качеству жизни каждой конкретной информационной технологии, при

их постепенном приобретении в процессе повышения покупательной способности граждан от почты до спутниковых ИКТ. Данный показатель целесообразно разделить на семь категорий: 1 – минимальный уровень и качество жизни, 2 – уровень и качество жизни ниже среднего, 3 – средний уровень и качество жизни, 4 – уровень и качество жизни выше среднего, 5 – высокий уровень и качество жизни, 6 – очень высокий уровень и качество жизни, 7 – наивысший уровень и качество жизни.

Современные технологии связи и информационного оповещения за счет комбинирования различных функций технических устройств могут обладать характеристиками различных ИКТ. Так, сотовая связь позволяет получать доступ в Интернет, электронную почту, пользоваться навигацией и другими информационными услугами, при этом само устройство может являться мини-ЭВМ, телефоном, телевизором, радио и другими устройствами одновременно (см. рис. 3.2).

Из всего представленного перечня ИКТ по оптимистичным прогнозам используется не более 40 % технических средств автоматизации при управлении МО. В основном последние разработки используются в силовых ведомствах и органах по предупреждению и предотвращению чрезвычайных ситуаций и устранению их последствий в части навигационного оборудования и средств связи.

В настоящее время даже наиболее доступные ИКТ, такие как телевидение, радио и сотовая связь достаточно редко и несистемно используются ОМСУ в целях управления МО. Как правило, это связано с политическими мероприятиями при реализации выборного права жителей МО, с оповещением населения о социально-экономическом и экологическом состоянии территории посредством новостной информации, что в индивидуальном порядке доступно далеко не всем МО, с социальной рекламой, что происходит очень редко и не всегда учитывает специфику отдельных МО, с отдельными тематическими аналитическими программами, что также в индивидуальном порядке доступно только крупным районным и областным центрам. Кроме того, практически все телевизионные и радиопрограммы, за исключением предвыборных мероприятий, создаются и транслируются в основном частными организациями, преследующими собственные коммерческие цели.

Таблица 3.1

Классификация ИКТ и их эффективность при использовании в механизме управления МО

Информационный продукт	Общая характеристика ИКТ	Виды производных продуктов	Степень охвата населения, %	Скорость передачи информации	Соцэффект*	Свойства и характеристики ресурса ИКТ в целях управления МО	Эффект для ОМСУ**	Искажение информации***
Почта, телеграф	Механические системы, электронные (проводные)	Пешая, конная, курьерская, автомобильная, морская, речная, железнодорожная, авиационная, электронная	85	Низкая	1	Рассылка уведомлений, писем, квитанций, предупреждений с очень низкой скоростью доставки и высокой степенью угрозы утери информации	1	1
Печатные издания	Механические системы	Официальные газетные издания, специализированные журналы, научные издания	40	Низкая	2	Оповещение, ознакомление	1	1
		Листовки, «желтая» пресса, брошюры, буклеты	60	Низкая		Представление информации для всех слоев населения	1	3
Телефон	Электронные (проводные)	Средство передачи информации	70	Средняя	3	Прямое общение с населением, с подразделениями в целях управления, низкая эффективность дозвона	2	2
Радио, телевидение	Электронные (проводные, беспроводные)	Средства представления информации	70	Средняя	4	Оповещение, выборы, праздники, новости, ЧС, уровень СЭР, стратегия СЭР	3	1
Сотовая связь	Электронно-вычислительные	Телефон	55	Средняя	4	Мобильность, высокая эффективность дозвона	2	2
		Интернет	55	Высокая		Универсальное средство информирования, установление двусторонней связи	3	3
		SMS	55	Низкая		Ограниченные объемы информации	2	3
ЭВМ	Электронно-вычислительные	Операции обработки данных	45	Высокая	5	Устройство автоматической обработки, вывода и представления данных с возможностью использования передовых технологий коммуникации	4	1

Информационный продукт	Общая характеристика ИКТ	Виды производных продуктов	Степень охвата населения, %	Скорость передачи информации	Соцэффект*	Свойства и характеристики ресурса ИКТ в целях управления МО	Эффект для ОМСУ**	Искажение информации***
Интернет	Электронно-вычислительные	Электронная почта	25	Высокая	6	Универсальное средство информирования, установление двусторонней связи	3	1
		Системы обмена сообщениями	25	Низкая		Универсальное средство информирования, установление двусторонней связи, ограниченный объем информации	3	3
		Сетевые порталы с личной электронной подписью	10	Высокая		Средство информирования, установление двусторонней связи	3	1
		Финансовые операционные программы	5	Высокая		Средство осуществления финансовых операций	3	1
		Дистанционные курсы повышения квалификации и обучения	15	Высокая		Средство обучения и контроля, возможности удаленного обучения, консультирования	3	1
		Электронное правительство	25	Высокая		Средство информирования, установление двусторонней связи, возможность общения с органами власти посредством ЭВМ	3	1
Спутниковая связь	Электронно-вычислительные	Спутниковая связь	5	Высокая	7	Абсолютная мобильность, высококачественное соединение	4	1
		Спутниковая навигация	10	Высокая		Абсолютная мобильность, высокая эффективность соединений, возможность определение местоположения	4	1

* Уровень и качество жизни, которому соответствует ИКТ, при ее постепенном использовании в процессе повышения покупательной способности граждан: 1 – минимальный, 2 – ниже среднего, 3 – средний, 4 – выше среднего, 5 – высокий, 6 – очень высокий, 7 – наивысший.

** Эффективность свойств и характеристик ИКТ при использовании в ОМСУ: 1 – низкоэффективные, 2 – среднеэффективные, 3 – высокоэффективные, 4 – наиболее эффективные.

*** Вероятность искажения информации: 1 – низкая, 2 – средняя, 3 – высокая.

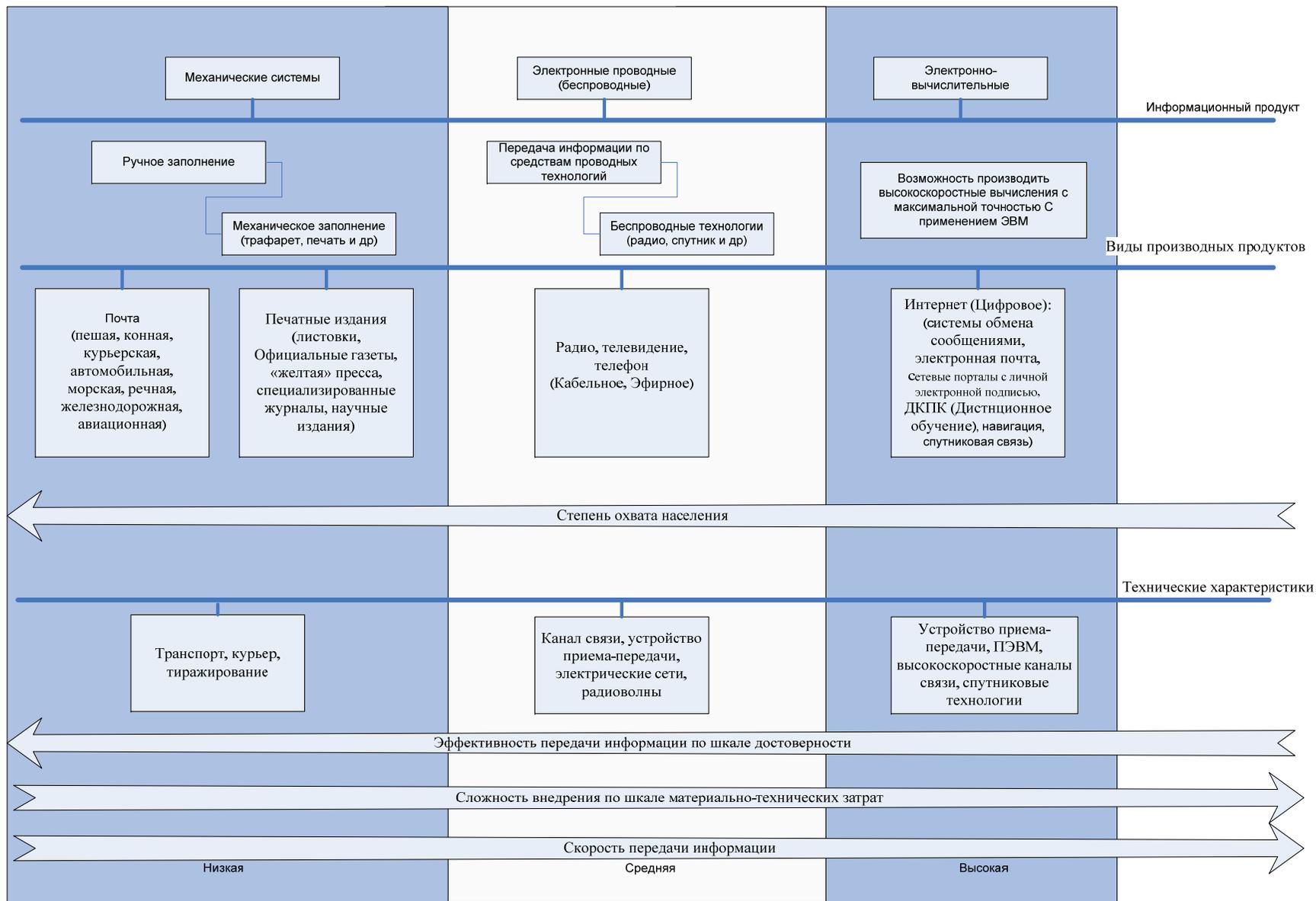


Рис. 3.2. Характеристика основных инструментов информационного обеспечения населения МО

В этой связи считаем необходимым более активно использовать и разрабатывать индивидуальные механизмы информационного обеспечения жителей каждого МО на основе общедоступных ИКТ, прежде всего, в направлении усиления социальной рекламы, кадровой политики, образования, здравоохранения, досуга, правопорядка, экологической ответственности. Информационные, коммуникационные, вычислительные и комбинированные системы и программы управления используются в деятельности ОМСУ так же редко и несистемно, что значительно замедляет развитие МО и делает сомнительным скорый переход на модель информационного общества и инновационного устойчивого социально-экономического развития МО.

Внедрение систем информатизации в ОМСУ необходимо производить в следующих направлениях совершенствования управления МО:

1. При информатизации организационно-правовой деятельности ОМСУ необходимо внедрять ИКТ по следующим направлениям: 1) поддержка нормативно-правового обеспечения МО; 2) обеспечение процесса подготовки и ведения базы данных нормативно-правовых актов МО и контроля их исполнения; 3) обеспечение делопроизводства МО – развитие систем документооборота, в том числе обработка и контроль обращений граждан в МО; 4) поддержка и обеспечение эффективности процесса принятия управленческих решений должностными лицами ОМСУ (электронное правительство – мониторинг и прогнозирование социально-экономического развития МО); 5) обеспечение эффективного противодействия коррупции в ОМСУ (видео- и аудиофиксация служебной деятельности в рабочее время); 6) ведение баз данных «Структура органов власти и управления»; 7) обеспечение взаимодействия власти, населения и бизнес-структур, создание на базе интернет-кафе или отдельных специально отведенных мест информационных социальных беседок, в которых с помощью специальных сотрудников каждый житель МО, предприниматель и организация в интерактивном режиме (по Интернету) сможет задать вопросы, получить ответы, сообщить информацию, высказать мнение, оформить заявки и получить консультации от сотрудников ОМСУ по всем социально-экономическим аспектам жизни МО.

2. При информатизации финансово-кредитной деятельности МО ИКТ необходимо внедрять по следующим направлениям: 1) формирование, распределение и контроль целевого использования бюджетных и внебюджетных средств; 2) разработка и внедрение информационно-вычислительных программ по обеспечению эффектив-

ного налогообложения юридических и физических лиц; 3) разработка и внедрение информационно-вычислительных программ по обеспечению эффективного использования финансовых ресурсов; 4) подготовка, реализация, мониторинг и контроль за реализацией планов и программ социально-экономического развития; 5) формирование и мониторинг балансов использования финансовых, трудовых, земельных ресурсов, роста денежных доходов населения.

3. При обеспечении информатизации процесса управления муниципальным имуществом ИКТ необходимо внедрять по следующим направлениям: 1) ведение реестра предприятий и учреждений; 2) ведение договоров аренды муниципального имущества.

4. При информационной поддержке управления потребительским рынком города ИКТ необходимо внедрять по следующим направлениям: 1) расчет минимального потребительского бюджета населения; 2) формирование муниципального заказа по обеспечению населения города товарами и услугами и организация контроля его исполнения; 3) формирование региональных нормативов на использование городских ресурсов и социально-экономического паспорта города; 4) ведение баз данных по ценам на товары и услуги; 5) учет, контроль и анализ наличия товарных ресурсов; 6) оперативное выявление спроса на товары и услуги.

5. При информатизации процессов социального развития территории города ИКТ необходимо внедрять по следующим направлениям: 1) ведение базы данных о малообеспеченных слоях населения; 2) учет, контроль и анализ оказания помощи малообеспеченным слоям населения; 3) ведение баз данных по объектам системы образования; 4) дистанционное обучение граждан с ограничениями опорно-двигательного аппарата – инвалидов; 5) дистанционное обучение и переподготовка кадров граждан, потерявших работу по сокращению и иных – нетрудоустроенных; 6) ведение базы данных по объектам системы здравоохранения; 7) дистанционное диагностирование и консультирование при лечении и проведении сложных хирургических операций; 8) ведение базы данных по объектам культуры; 9) перевод информации с бумажных носителей в библиотеках на электронный носитель – электронная библиотека; 10) ведение базы данных по объектам физической культуры и спорта.

6. При информатизации процессов градостроительства и землепользования необходимо внедрять ИКТ и геоинформационные технологии по следующим направлениям: 1) поддержка системы веде-

ния городских кадастров; 2) ведение Генерального плана (схемы развития) города; 3) планирование капитального строительства и контроль исполнения; 4) предоставление земельных участков; 5) ведение земельных кадастров; 6) ведение базы данных по использованию земельных ресурсов города; 7) разработка планов оптимального использования земельных ресурсов.

7. При информатизации механизмов поддержки процесса управления городским жилищным и коммунальным хозяйством ИКТ необходимо внедрять по следующим направлениям: 1) управление системой ЖКХ города, включая систему обеспечения межведомственных расчетов за коммунальные услуги; 2) внедрение геоинформационных систем ведения городских кадастров жилого и нежилого фонда, тепловых сетей, водопроводных и канализационных сетей, электрических и газопроводных сетей; 3) формирование муниципального заказа на жилищно-коммунальные услуги и организация контроля его исполнения; 4) формирование муниципального заказа на строительство и реконструкцию инженерных сетей и организация контроля его исполнения; 5) поддержка принятия управленческих решений в условиях чрезвычайных ситуаций на объектах коммунального хозяйства города.

8. При информатизации поддержки процесса управления городским транспортом и благоустройством ИКТ необходимо внедрять по следующим направлениям: 1) внедрение геоинформационных систем ведения городских кадастров улично-дорожной сети; 2) формирование муниципального заказа на перевозку пассажиров и организация контроля его исполнения; 3) внедрение геоинформационных систем формирования и организации контроля исполнения комплексной экологической программы территории города и ведения картографической базы данных природоохранных и экологически вредных объектов.

9. При создании автоматизированных систем управления технологическими процессами: 1) диспетчеризация жилищно-коммунального хозяйства города (регистрация аварийных ситуаций, разработка и внедрение автоматических систем блокировки инженерных сетей при авариях, контроль и учет потребления тепла, воды, электроэнергии, функционирования лифтового хозяйства, затопляемости подвалов, блокирование доступа к чердакам и подвалам; 2) контроль и управление дорожным движением; 3) контроль и управление графиком движения общественного транспорта; 4) контроль и управление водоснабжением города (магистрالی); 5) контроль и управление канализацией и очист-

ными сооружениями; 6) контроль и управление работой котельных; 7) экологический мониторинг (внедрение ИКТ и специализированной инновационной техники по дистанционному автоматическому замеру загрязняющих выбросов в атмосферу и сбросов сточных вод (система датчиков и детекторов), обеспечение автоматического информационного оповещения населения о местах локальных и глобальных экологических, техногенных, сейсмических, климатических и т.п. аварий и катастроф, предоставление ОМСУ и населению динамической сводной информации об экологическом состоянии территории МО).

10. При информатизации органов охраны правопорядка и министерства чрезвычайных ситуаций необходимо обеспечить информационную поддержку, видео- и аудиофиксацию служебной деятельности, навигационную поддержку, внедрение специализированного технического оснащения по следующим направлениям: 1) регистрация правонарушений по средствам уличного видеонаблюдения; 2) регистрация мероприятий по задержанию правонарушителей с использованием индивидуальных средств видео- и аудиозаписи; 3) регистрация дорожно-транспортных происшествий и нарушений правил дорожного движения по средствам стационарного и передвижного видеонаблюдения; 4) информационная, навигационная мобильная поддержка сотрудников органов правопорядка (базы данных, системы глобального позиционирования и другие ИКТ).

Данный перечень необходимо принять как основу для развития информатизации ОМСУ, при этом его необходимо обновлять и дополнять с учетом специфических особенностей определенных МО.

Такой перечень направлений информатизации должен отображать не только статистические данные и справочную информацию, но и информацию по взаимодействию органов муниципальной власти и населения по всем интересующим вопросам. Также необходимо обеспечить активное развитие интернет-сайтов МО на основе многопортального подхода, позволяющего аккумулировать и рассматривать весь спектр вопросов, возникающих у жителей и организаций МО к органам исполнительной, законодательной, судебной власти.

Параллельно с внедрением и использованием информационно-аналитических продуктов необходимо производить ведомственную и общественную оценку и корректировку информатизации ОМСУ.

Модернизация системы управления на уровне муниципалитетов. Административная реформа разработана и начата во время роста экономики страны после дефолта 1998 г. с основной целью – выстраива-

ние «вертикали власти». Этот процесс потребовал проведения доработки закона во время реформирования (всего было принято 36 законов о внесении изменений). Многими аналитиками отмечается, что изменения, вносимые в федеральный закон о местном самоуправлении, зачастую были направлены в сторону усиления полномочий региональных властей в ущерб муниципалитетам, такие недоработки создают предпосылки к неготовности последних самостоятельно противостоять кризисным явлениям современного состояния региональной экономики и необходимости постепенной продуманной модернизации созданной системы местного самоуправления.

По мнению большинства экспертов и аналитиков, мировой финансовый кризис в 2008–2009 гг., несмотря на конструктивные действия Правительства РФ, вызвал ухудшение экономической конъюнктуры в России, как и во всем мире, это негативно отразилось на без того далеко не идеальной работе ОМСУ. В период кризисных явлений для муниципалитетов стали нецелесообразны или вовсе недоступны основные инструменты развития экономики (банковский кредит, крупные частные и иностранные инвестиции).

Данные сравнительного анализа, проведенного Институтом Современного Развития (ИНСОР), отображают зависимость между степенью муниципальной активности жителей и административными возможностями местной власти на той или иной территории. На основании этих данных можно сделать вывод, что в условиях кризиса особенно важно и необходимо совершенствовать механизмы взаимоотношения граждан с муниципалитетами. Данная мера позволит приобщить жителей к участию в процессе местного самоуправления и обеспечить его прозрачность, что поможет снять социальную напряженность, укрепить организацию и экономику муниципалитетов.

Данные опроса, проведенного по заказу ИНСОП экспертными и фокус-группами, по вопросам местного самоуправления свидетельствуют, что «...большинство респондентов уверены в необходимости совершенствования местного самоуправления. Нынешнее состояние местной власти, незавершенность реформы респонденты связывают с сопротивлением вышестоящих структур и нежеланием их делиться ресурсами и властью. По мнению опрошенных, ситуация может измениться в лучшую сторону со временем – в данный период местное самоуправление переживает этап становления». Также данные опроса свидетельствуют, что большой и более осмысленный интерес к про-

цессу работы местного самоуправления проявляют представители старшего поколения.

Также многие респонденты, в том числе сами представители ОМСУ говорили об аполитичности. В основном это относится к молодому поколению. При этом некоторые эксперты отметили, что молодежь иногда интересуется возможными ресурсами местной власти в целях осуществления предпринимательской деятельности, однако в целом она больше всего подвержена аполитичности и существования местного самоуправления практически не замечает.

Поэтому приоритетным направлением модернизации местного самоуправления должен стать комплекс мер по административно-муниципальному просвещению граждан, донесению до людей с помощью всех возможных источников информации – от образовательных учреждений до средств массовой информации – объективных сведений о функциях, обязанностях и возможностях местного самоуправления на основе постоянного получения обратных сигналов.

Еще одним негативным моментом проведения реформирования являются показатели, полученные Генеральной прокуратурой РФ: в 2007 г. прокурорами было выявлено 120 тыс. незаконных муниципальных актов, а в I квартале 2008 г. – 42 тыс. Это только то, что смогли выявить, а в текущей ситуации под воздействием финансового кризиса возможен рост коррупции, связанный с ростом правового нигилизма.

В федеральном законе о местном самоуправлении в качестве форм контрольно-надзорной деятельности государства в отношении местного самоуправления закрепили: 1) контроль государством исполнения отдельных государственных полномочий, переданных ОМСУ (в том числе за целесообразностью их действий в этой части); 2) надзор деятельности МО по решению вопросов местного значения (прежде всего прокурорский).

По мнению экспертов ИНСОП, законодатель исходил из принципов ограничения вмешательства государства в муниципальные дела, чем можно объяснить и лаконизм в регламентации контроля и надзора. Предполагалось, вероятно, что процедуры контроля будут реализовываться только в рамках исполнения отдельных государственных полномочий, а процедуры надзора – в соответствии с законо-

дательством о прокуратуре. Но, как видно, эта сторона муниципальной реформы не была предметом тщательной проработки⁶⁴.

Президент РФ 28 апреля 2008 г. подписал указ № 607 «Об оценке эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов», в котором говорится, что необходимо создать: 1) перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов; 2) типовые формы доклада глав местных администраций МО о достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период; 3) методики мониторинга эффективности деятельности ОМСУ МО; 4) методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов МО в целях содействия достижению и (или) поощрению наилучших значений показателей деятельности ОМСУ.

В данном перечне показателей эффективности деятельности ОМСУ МО из 65 основных пунктов всего 4 отображают показатели удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг посредством социологического опроса, что, в свою очередь, не дает возможности взвешенной и объективной оценки динамики эффективности деятельности ОМСУ на основе сбалансированного эмоционального, субъективного и объективного представления в целях адекватного реагирования и не отображает в полной мере степень удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых услуг.

Необходимо разработать и внедрить механизм оценки деятельности ОМСУ МО с привлечением новейших ИКТ. Данную технологию оценки можно реализовать на основе внедряемого проекта «Электронное правительство».

В мировой практике термин «электронный муниципалитет» подразумевает создание социально ориентированных проектов на базе ИКТ на территории муниципалитета с целью оказания населению различного рода услуг.

По мнению специалистов в сфере ИТ для эффективного внедрения инноваций в реальном секторе экономики, нужно реформировать и

⁶⁴ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. [Электронный ресурс] : аналит. докл. Ин-та соврем. развития. URL: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>.

сами органы государственного управления. На данный момент инструментом реализации инноваций в сфере ИКТ деятельности ОМСУ в РФ служит поэтапное внедрение проекта «Электронное правительство».

В соответствии с концепцией, целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются⁶⁵:

- повышение качества и доступности, предоставляемых гражданам и организациям, государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с их получением, внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

- повышение качества административно-управленческих процессов, совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

В настоящее время достижение целей, определенных в концепции «Электронное правительство», будет способствовать логическому завершению преобразований в муниципалитетах всех уровней. А процедуру контроля за результативностью деятельности органов государственной власти необходимо усилить, используя эффективный инструмент для их объективной ведомственной, общественной и судебной оценки. Данная оценка должна проводиться с помощью новейших инфокоммуникационных технологий, использующих всемирную сеть Интернет, терминалы, расположенные в легко доступных для жителей местах, сотовые и телефонные линии связи, СМИ и т.д. Такое решение позволит осуществлять диалог и оценку работы органов государственной власти посредством обратной электронной связи (государство – население).

⁶⁵ О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р // СПС «КонсультантПлюс».

Для достижения поставленных задач может послужить внедрение СМК МО, вследствие чего станет возможна комплексная сертификация МО на соответствие требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001:2000. СМК МО может стать серьезным инструментом оперативной и объективной оценки компетенции, дееспособности и эффективности власти на местах.

На данный момент Россия занимает 21-е место в Европе по числу сертифицированных СМК после таких небольших стран, как Румыния, Дания и Финляндия.

Сегодня становится очевидным, что демократические процедуры и рыночные конкурентные принципы не могут компенсировать несовершенство технологий управления и не способны сами по себе создать условия для решения социально-экономических задач и проблем общества. Целью функционирования ОМСУ является удовлетворение потребностей населения в общественных услугах, гарантированных Конституцией.

В целях научно обоснованного осуществления местного самоуправления необходимо наиболее полно выявить и системно, автоматизированно учитывать и анализировать потребности жителей для принятия адекватных управленческих решений муниципалитетами и проведения общественными, ведомственными и судебными инстанциями их объективной оценки, выполняя задачу корректировки системы местного самоуправления. По сравнению с 2006 г. количество граждан России, обращающихся к ресурсам Всемирной паутины, составило более 40 % населения. Необходимо качественно и с пользой задействовать эту информационную возможность, особенно в современных непростых условиях.

Но для прогнозирования эффективности взаимодействия населения с органами власти посредством ИКТ нет возможности измерить количество людей, активно пользующихся Интернетом, еще менее реально оценить использование Интернета в целях общественного взаимодействия (получение информации о выборах, кандидатах, социально-экономических программах, стратегиях развития территорий и др.), а это самый главный вопрос в процессе оценки демократизации общества.

В настоящее время на всех уровнях власти наблюдается несбалансированность информатизации не только механизмов оказания услуг населению, но и механизмов деятельности органов власти. Снижение показателя информатизации наблюдается на разных уров-

нях: федеральном – достаточно развитая система ИКТ, региональном – умеренная оснащенность ИКТ, муниципальном – низкая оснащенность ИКТ. Также развитие ИКТ получило наибольшую активность в ведомственных и различных подведомственных структурах, что, по нашему мнению, неприемлемо, так как на муниципальном уровне закреплено наибольшее количество предоставляемых услуг населению. На муниципальном уровне использование ИКТ заслуживает особого внимания в связи с низкой заработной платой работников и вследствие отсутствия квалифицированных кадров.

Необходимо отметить, с повышением информативности жителей территорий вероятно возникновение нестабильности общества, связанной с общим развитием населения (уход работников из сферы производства в частный сектор торговли). Решением данной проблемы может послужить параллельное повышение производственного потенциала (стимуляция создания ресурсоперерабатывающих предприятий, создание производственных рабочих мест) с развитием систем ИКТ на муниципальном уровне.

3.2. Формирование инновационных принципов устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований

По исследованиям ученых, еще в Древнем Египте мировоззрение населения основывалось на признании зависимости жизни людей от природы, ее ритмов. В надписях, сделанных на пирамидах и датированных почти XXI в. до н.э., говорится: «Люди погибли от неумения пользоваться силами природы и от незнания истинного мира». Правящие круги этой страны в течение тысячелетий вырабатывали нормы природопользования, первоначально на своего рода естественных моделях — священных животных, урочищах и т.д. Потомкам остались в наследство работы египетских жрецов по мелиорации, ирригации, другим направлениям науки. Учитывались сезонные природные ритмы, календарь в Египте появился около IV тысячелетия до н.э. Уже в то время стали возникать первые природно-заповедные объекты, прежде всего роши, столь необходимые для сохранения естественных

ландшафтов пустынной зоны при условии высокой плотности населения и интенсивной хозяйственной деятельности в долине Нила⁶⁶.

В настоящее время многие ученые уделяют внимание ретроспективному рассмотрению влияния социальных, особенно религиозных, научных идей на деятельность государства в сфере экологии.

В связи с этим необходимо отметить, что одной из специфических особенностей в реализации экологической политики государств можно считать зависимость от характера и способа их деятельности, а также влияние на ее формирование и развитие социальных идей, верований, религиозных представлений, научных концепций, отражающих представления людей, живших в разные времена, о характере отношений человека и природы.

В настоящее время свою актуальность получила теория восстановления и сохранения экосистемы территорий. Охрана и восстановление биологического и ландшафтного разнообразия является задачей первостепенной важности, и от того, как будет проходить решение этой задачи, будут зависеть перспективы сохранения и улучшения окружающей природной среды как целостной системы, что является неотъемлемым требованием устойчивого социально-экономического развития территорий, высокого качества уровня жизни человека. Разнообразие в природе – залог ее устойчивости и тех ее свойств, которые определяют моральную насыщенность человеческой жизни. Поэтому стратегически важными являются усилия по сохранению этого разнообразия и включения его в сферу жизненных интересов и ценностей каждого человека и гражданского общества в целом.

А более остро проблема экологической обстановки зародилась во время Второй мировой войны, а в настоящее время этот вопрос уже стоит на первом месте. И от мер, которые можно предпринять сейчас, зависит то, какое будущее ждет нас.

Особой позицией в плане экологической политики должны обладать высшие органы власти РФ, так как Россия является самой большой по площади территорией в мире (12 %, или 1/8 заселенной человеком суши). В данный момент на территории РФ насчитывается 100 государственных природных заповедников, 35 национальных парков, 69 федеральных заказников, 50 региональных природных парков и это помимо многочисленных региональных заказников и памятников природы. Ос-

⁶⁶ Лукьянцев В.П. Экологическая функция российского государства в X–начале XX в. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.k-press.ru/bh/2002/4/lukyantsev/lukyantsev.asp>.

новными объектами природоохранных мероприятий должны стать в первую очередь воздушный и водный бассейн на территории России, в составе водного бассейна на первом месте должно стоять озеро Байкал, которое обладает самым большим запасом пресной воды на планете. Объем воды оценивается в 23 тыс. км³ (22 % от мирового запаса), актуальность данной проблемы подтверждает то, что уже в настоящее время многие страны испытывают недостаток в чистой питьевой воде.

По данным национальной Стратегии сохранения биоразнообразия, на территории России представлено практически все разнообразие внетропических природных экосистем Евразии (полярные пустыни, тундры, лесотундры, тайга, смешанные и широколиственные леса, лесостепи, степи, полупустыни, субтропики). Чрезвычайно велико разнообразие почв: от арктических на севере до бурых полупустынных почв и субтропических желтоземов на юге⁶⁷.

По данным ЮНЕП 65 % территории России не подверглись существенным хозяйственным воздействиям и сохранили ненарушенные экосистемы (большая часть Сибири, Дальнего Востока, Арктики и Субарктики). Но более 20 % территории было подвержено влиянию хозяйств, но расположенные на них экосистемы, будучи частично редуцированными, вполне сохранили жизнеспособность и ассимиляционный потенциал, необходимый для компенсации современного уровня антропогенных воздействий.

Также по данным анализа Стратегии, около 15 % российской территории, на которой проживает две трети населения страны, характеризуются как экологически неблагополучные, со значительной степенью разрушения естественных экосистем и деградации почв (городские агломерации, промышленные, горнодобывающие и сельскохозяйственные регионы Европейской части России, Урала, Сибири и Дальнего Востока). В России 124 млн га сельскохозяйственных угодий (56 %) являются эрозионно опасными и подвержены водной и ветровой эрозии.

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440) выделены основные моменты устойчивого развития: единство общества, экономики и природы, требование устойчивого, максимально предсказуемого развития страны, исключая процессы разрушения и деградации природной среды, но на данный момент на-

⁶⁷ Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.impb.ru/pdf/strategy.pdf>.

блюдается тенденция повышения негативного воздействия на природу в расчете на единицу продукции, преобладание производства в отраслях эксплуатирующих природные ресурсы и оказывающих наибольшее негативное влияние на природу, износа основных фондов, резкого сокращения природоохранных инвестиций, падения технологической дисциплины.

По мнению ученых, современный человеческий капитал включает в себя умения и навыки, которые создаются индивидами путем инвестирования времени в свое обучение, образование и другие виды деятельности, которые делают индивида более производительным, а также экологический компонент, который целесообразно включать в состав инвестиций в человека⁶⁸.

Многие ученые приходят к выводу, что субъектом сегодняшней экономики становится новый тип человека. На смену «человеку экономическому» Адама Смита обязан прийти «человек экологический». Именно повышение качества жизни человека становится, определенное, конечным итогом развития экономики⁶⁹.

В настоящее время у РФ, по мнению ученых, есть две основных задачи, с решением которых будет возможно дальнейшее устойчивое социально-экономическое развитие: 1) снизить долю энерго- и ресурсоемких производств, повысить долю высокотехнологичных и наукоемких отраслей, развить энерго- и ресурсосберегающие технологии, сократить потребления ресурсов на единицу выпускаемой продукции; 2) преобразовать структуру экспорта – сократить экспорт природного сырья и продуктов с низкой степенью переработки, увеличить экспорт высокотехнологичных товаров.

Кроме того, некогда экономически отсталые страны переходят на производство энергосберегающих товаров, так, китайские компании – производители солнечной энергии находятся в более благоприятном положении по сравнению с конкурентами в связи с тем, что пользуются государственной поддержкой. Благодаря этому за последние несколько лет удалось существенно снизить цены на солнечные батареи. И в связи с этим китайские конкуренты затмили индустрию солнечной энергетики Германии.

Также многие государства начинают подходить к проблемам экологии с более глубокой точки зрения, например, в Китае на оче-

⁶⁸ Курганский С.А. Человеческий капитал: сущность, структура, оценка. Иркутск, 2003. С. 94–95.

⁶⁹ Гафиятова Т.П. Человеческий капитал в экологическом измерении // Проблемы современной экономики. 2006. № 3 (7).

редном заседании правительства в Государственный план внесли вопросы по борьбе с изменением климата.

На заседании было подчеркнуто, что соответствующая реакция на изменение климата очень важна как для экономики и социального развития Китая, так и для человечества в целом. Изменение климата – это не только экологическая проблема, но и вопрос развития. Как ответственная развивающаяся страна, Китай полностью отдает себе отчет в важности и необходимости борьбы с изменением климата и намерен участвовать в решении этой проблемы в тесном сотрудничестве с международным сообществом⁷⁰.

Из проведенного анализа можно сделать вывод о необходимости усиления государственной политики в области экологии, необходимо не исправлять последствия бесконтрольного расходования ресурсов страны и техногенного загрязнения, а создать механизмы формирования систем автоматических ИТ по обеспечению жесткого экологического контроля за экономической и социальной сферами МО с возможностью обеспечения государственных и муниципальных органов, юридических лиц и граждан достоверной информацией о состоянии окружающей среды и ее возможных неблагоприятных изменениях.

Инновационные механизмы в работе муниципалитетов. В период кризисных явлений как в стране, так и в мире в целом (по самым оптимистичным оценкам аналитиков, кризисные явления будут продолжаться в течение 3–4 лет) необходимо сконцентрироваться на более успешных социально-экономических инновационных проектах.

Местное самоуправление нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства, данное суждение определяется тем, что от слаженной работы ОМСУ зависит развитие базовых территорий – МО, качество реализации национальных проектов, эффективность оказания услуг населению.

Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства: «Местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»⁷¹. В своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться.

⁷⁰ По материалам ChinaCSR.

⁷¹ Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008 [Электронный ресурс]. URL: http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm.

Также необходимо уделить внимание механизмам контроля качества предоставления муниципальных услуг, а именно вовлечение жителей в процесс муниципального управления. Эту цель можно достичь путем внедрения новых инновационных механизмов на муниципальном уровне.

По внедрению инноваций в муниципалитетах руководству страны удалось добиться понимания в ОМСУ необходимости работы муниципалитетов по инновационным направлениям. Но немногие представляют, каким образом можно этого достичь. А для полного понимания необходимо представить муниципалитеты как отдельные фирмы, у которых есть свои интересы и векторы развития.

В настоящее время основным инструментом конкуренции между муниципалитетами является инновационное развитие, которое позволит привлечь инвестиции. Оно даст им возможность конкурировать с сильнейшими муниципалитетами.

СМК, внедренные в работу муниципалитетов, позволят внести положительные изменения. СМК ISO 9001:2000 на муниципальные услуги – это инвестиция в качество персонала, оптимизацию процессов использования ресурсов, услуг, работ, в имидж муниципалитета. Также инновационная модель управления качеством является своеобразным индикатором для инвесторов, активно разрабатывающих проекты инвестиционного освоения рекреационного комплекса.

Стоит отметить, что с внедрением инновационных методов систем качества можно будет добиться снижения уровня бюрократизма, коррупции, своеволия, равнодушия чиновников к проблемам и запросам жителей МО, что проявится в сокращении очередей к ответственным работникам и уменьшении числа жалоб в областные и центральные органы власти.

Понятие качества определяется Международным стандартом ISO 8402 «Управление качеством и обеспечение качества» как совокупности характеристик объектов, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности потребителей. В соответствии с версией стандарта ISO 9000:2001, качество – степень соответствия присущих объекту характеристик установленным требованиям⁷². Под объектом понимается то, что может быть индивидуально описано и рассмотрено. К примеру деятельность и

⁷² ГОСТ ИСО 9000-2001. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М. : Изд-во стандартов, 2001. 26 с.

процесс, продукция или результат предоставления услуги, организация или система, либо некоторая их комбинация. Под качеством управления МО следует понимать системы организации внутриведомственных процессов и оказываемых услуг населению, а также качество результатов деятельности ОМСУ (рис. 3.3).

Примеры мониторинга и оценки работы начинают появляться в отдельных городах страны, так, на примере Владивостока по инициативе главы Игоря Пушкарева в администрации города теперь будет учитываться ежемесячный рейтинг управляющих компаний. Разработаны и утверждены все необходимые показатели, из которых будет формироваться рейтинг⁷³.

Учитываться будут все, начиная от жалоб горожан, поступающих в администрацию Владивостока на организации, и заканчивая опытом работы компаний в сфере обслуживания многоквартирных домов, либо в сфере строительства и ремонта зданий. В дальнейшем при необходимости перечень показателей, необходимых для оценки работы УК, будет пополняться. Свои предложения по совершенствованию технологии формирования рейтинга могут сделать и жители города.



Рис. 3.3. Взаимосвязь качества внутриведомственных процессов, качества оказываемых услуг населению и качества результатов деятельности ОМСУ

⁷³ Пресс-служба администрации Владивостока [Электронный ресурс]. URL: www.vlc.ru.

Все данные, необходимые для составления ежемесячного рейтинга, управляющие компании города должны будут предоставлять в администрацию Владивостока.

Уже предприняты первые шаги для реализации инновационных систем качества, в нашей стране принята и работает федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» на (ФЦП). Она должна обеспечить формирование нормативной правовой базы в сфере ИКТ, развитие ИКТИ, условий подключения к открытым информационным системам (в том числе посредством сети Интернет), эффективное взаимодействие органов государственной власти и ОМСУ с гражданами и хозяйствующими субъектами на основе широкого внедрения ИКТ.

Одним из направлений ФЦП является создание так называемого электронного правительства на уровне федеральных и региональных органов. В рамках этого направления осуществляется перевод на безбумажную технологию взаимодействия органов управления и оказание электронных услуг населению.

На уровне местного самоуправления должны появиться электронные муниципалитеты с реализацией аналогичных задач и интеграцией с электронным правительством для эффективного информационного взаимодействия посредством ИКТ в интересах населения.

Цель СМК муниципалитета – это корректировка нормативно-правовых актов по представлению услуг населению и социально-экономической политике (услуги, инструменты реализации проектов в социальной сфере) на основе мониторинга социально-экономических явлений, оценки и корректировки деятельности подразделений ОМСУ в соответствии с законодательной базой РФ.

МО целесообразно рассматривать как сложную эколого-социально-экономическую систему (подсистему региональной экономики) со специфическими свойствами и параметрами, управлять которой возможно воздействуя на социально-экономические процессы, протекающие на определенной территории. На основе свойств и параметров механизма деятельности ОМСУ в аспекте внедрения СМК можно выделить основополагающие процедуры управления качеством деятельности муниципалитетов (рис. 3.4).

С технической стороны для внедрения СМК необходимо обследовать, какие ресурсы уже есть у муниципалитета, а какие необходимо изыскивать. Также необходимо проследить весь путь обработки заявок от населения.



Рис. 3.4. Схема построения и развития системы менеджмента качества работы ОМСУ

В современной России роль местного самоуправления неуклонно возрастает и приобретает общегосударственное значение. Муниципальные органы сегодня не только решают самые насущные жизненные проблемы людей, но и являются важнейшим слагаемым в деле формирования гражданского общества, составляют одну из основ демократического строя.

МО являются основополагающим звеном в структуре социально-экономического устройства государства. Метод управления муниципальным хозяйством является важнейшим аспектом в экономике МО, от которого зависит развитие системы общественных и производственных отношений. Изменение жизненных условий и организации общественного производства требует корректировки имущественной политики, критической оценки решений, принятых в процессе реформирования экономики. Разрыв хозяйственных связей, поспешность в реформировании привели к значительному ухудшению экономического положения в регионах.

Долгое время господствовало мнение об отсутствии целесообразности какого-либо регулирования деятельности хозяйствующих субъектов со стороны местных органов власти, реформы рассматривались как дальнейшее освобождение рынка от всякого целенаправленного воздействия. Но практика показала, что воздействие со стороны ОМСУ на социально-экономическое развитие МО необходимо и обязательно, в связи с чем актуальной и своевременной является проблема качества управления на уровне муниципальных органов власти.

Переход отечественной экономики на рыночные отношения должен быть призван обеспечить ее стабильное и устойчивое развитие. За время реформирования российской экономики в ее управлении произошли значительные изменения, обусловленные сменой форм собственности и трансформацией отношений между субъектами хозяйствования. Несмотря на то что к настоящему времени ситуация в экономике относительно стабилизировалась, нельзя утверждать о полной отлаженности систем управления со стороны органов власти, особенно на уровне местного самоуправления. Принципиальные изменения в политической и экономической жизни России привели к изменению форм и методов управления на всех уровнях иерархии, начиная с государственного, регионального и заканчивая уровнем МО, предприятий.

При всей революционности и радикальности преобразований в России в последние пятнадцать лет так и не был решен главный вопрос – повышение эффективности управления в учреждениях государственной и муниципальной сферы.

Сегодня становится очевидным, что демократические процедуры и рыночные механизмы не могут компенсировать несовершенство технологий управления и не способны сами по себе создать условия для разрешения социально-экономических проблем общества.

В 2006 г. вступил в действие ФЗ № 131 «Об общих принципах местного самоуправления». Первый опыт работы показал, что муниципалитеты сталкиваются с серьезными проблемами при реализации ФЗ № 131, так как он разграничил полномочия уровней власти, изменил приоритеты и критерии оценки эффективности работы муниципальных администраций. При этом основной задачей станет достижение экономической устойчивости МО на базе развития малого и среднего предпринимательства, что требует объединения усилий всех уровней власти.

Администрации МО не подготовлены к решению таких задач. Им требуется методическая и консультационная помощь в планировании их деятельности, в разработке стратегий развития, в освоении современных информационных технологий.

От эффективности, скоординированности и обоснованности принимаемых решений по социально-экономическому развитию субъектов местного самоуправления во многом зависят уровень экономического развития (и соответственно уровень жизни населения), состояние социальной сферы. В условиях низкой стабильности, спада объемов производства, дефицитности бюджетов МО становится особенно актуальной задача разработки научно обоснованной методики принятия решений для органов муниципального управления, которая позволила бы обеспечить равную приоритетность целей экономического и социального развития и экологическую безопасность.

Необходимо подчеркнуть, что при управлении экономической и социальной сферой субъекта местного самоуправления руководители и специалисты местных администраций сталкиваются с сильнейшей зависимостью наполняемости местных бюджетов от уровня экономического развития хозяйствующих субъектов. В то же время кризисное состояние многих хозяйствующих субъектов МО ставит фактическое исполнение бюджета в зависимость от внешних дотаций. При этом поступление дотаций в большей степени является внешним фактором и зависит от правового регулирования финансовых вопросов межбюджетных отношений, тогда как взаимоотношения администрации муниципалитета и бизнеса становятся основными при решении насущных проблем территории и зависят от качества управления со стороны местных органов власти.

Приоритетной подсистемой при комплексном управлении МО является задача выбора стратегических направлений развития экономики и социальной сферы, обеспечения равенства приоритетов социально-экономического и экологического развития (принцип устойчивого развития), разработки программ социально-экономического развития МО, включающих в себя вопросы обеспечения экологической безопасности, с максимальным использованием внутренних резервов и потенциальных возможностей. Это может быть обеспечено на основе управления информационными потоками, где на первый план выходит задача определения критериев текущего состояния МО для выработки стратегических направлений, а также максимально эффективных (с точки зрения соотношения затрат и результатов) мероприя-

тий для достижения стратегических целей.

Для этого необходимо постоянно оценивать качество работы органов местного самоуправления, основными субъектами (клиентами) которых являются население и организации. Целью функционирования ОМСУ должно быть удовлетворение потребностей их клиентов в общественных услугах, гарантируемых законом. Поэтому МО необходимо установить и выявить потребности своих клиентов.

Также необходимо описать конечные услуги с позиции СМК, без чего невозможно описать деятельность МО. Соответственно, необходимо разработать индикаторы, которыми можно измерить эффективность работы определенного отдела муниципалитета.

Стандарт ГОСТ Р ИСО 9001:2000 раскрывает в обобщенном и систематизированном виде мировой опыт эффективного управления (менеджмента). Он не имеет ограничений по сферам применения и рекомендован как для промышленных предприятий, так и для органов государственного и муниципального управления, его можно применить и к МО. Нормы стандарта отражают минимальные требования, которые предъявляются во всем мире к ОМСУ.

Особенностью стандарта ГОСТ Р ИСО 9001:2000 является то, что он предъявляет требования не к качеству продукции или услуг, а к качеству управления предприятием или организацией. В этой связи МО можно рассматривать как комплексную, сложную корпорацию, для управления которой можно применить СМК.

Современное представление о качестве изделий основано на принципе наиболее полного выполнения требований и пожеланий потребителя, и этот принцип должен быть заложен в основу проекта любого изделия. Потребителем изделия может быть как отдельный человек, так и коллективы людей – предприятия, организации и общество в целом.

Еще одним основополагающим моментом внедрения СМК ISO 9000: 2001 в деятельность муниципалитетов является принцип постоянного непрерывного улучшения качества менеджмента ОМСУ, который основывается на последовательности действий, которые должны соответствовать «циклу Деминга» PDCA (никогда не заканчивающегося и реализующегося на всех фазах рабочих процессов, а также на всех уровнях деятельности ОМСУ).

На этапе «Планирование оказания услуг» на основании исследований и запросов населения устанавливаются конкретные цели и задачи рабочих процессов (Р).

На этапе «Выполнение» (D) реализуется рабочий цикл оказания услуг.

На этапе «Проверка» (C) выполняется аудит оказанных услуг.

На этапе «Действия» (A) вносятся изменения по улучшению процесса представленных услуг ОМСУ на основе аудита с целью повышения качества результата.

На рис. 3.5. представлен процесс постоянного совершенствования работы подразделений ОМСУ на основе цикла Деминга PDCA с применением ИТ. Стандарты ISO серии 9000 (ГОСТ Р ИСО серии 9000) и их отраслевые аналоги становятся все более популярными в России. Это связано с рядом факторов: стремлением руководства улучшить деятельность компании и повысить результативность существующей системы управления, удовлетворением требований зарубежных партнеров и потребителей, обеспечением конкурентоспособности и выполнения условий тендеров, где сертификация на соответствие ISO 9001:2000 или их отраслевым аналогам – одно из главных требований. В любом случае, создавая СМК, организация получает пользу в виде научно обоснованной системы управления, за счет чего существенно понижается объем упущенной прибыли.

МО целесообразно рассматривать как сложную социо-эколого-экономическую систему (подсистему региональной экономики) со специфическими свойствами и параметрами, управлять которым возможно, воздействуя на социально-экономические процессы, протекающие на определенной территории⁷⁴.

На основе свойств и параметров механизма деятельности ОМСУ в аспекте внедрения СМК можно выделить основополагающие процедуры управления качеством деятельности муниципалитетов (рис. 3.6).

Перспективы развития хозяйства любого МО могут строиться только на основе комплексного и детального анализа динамики демографических, социальных, экономических, производственно-инвестиционных, налогово-бюджетных процессов, экологии. Кроме этого, для обоснованного развития в будущем необходимо не только оценить сложившуюся ситуацию, но и выявить причины и комплекс нерешенных проблем и тех из них, которые могут быть решены в ближайшие годы. Подспорьем в анализе этой информации может послужить разработка СМК МО, основой для которого будет служить стандарт ГОСТ Р ИСО серии 9000. Впоследствии возможна

⁷⁴ Самаруха В.И., Шодорова Н.М. Указ. соч. С. 7.

сертификация МО на соответствие требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001:2000, что может служить объективной оценкой их деятельности.

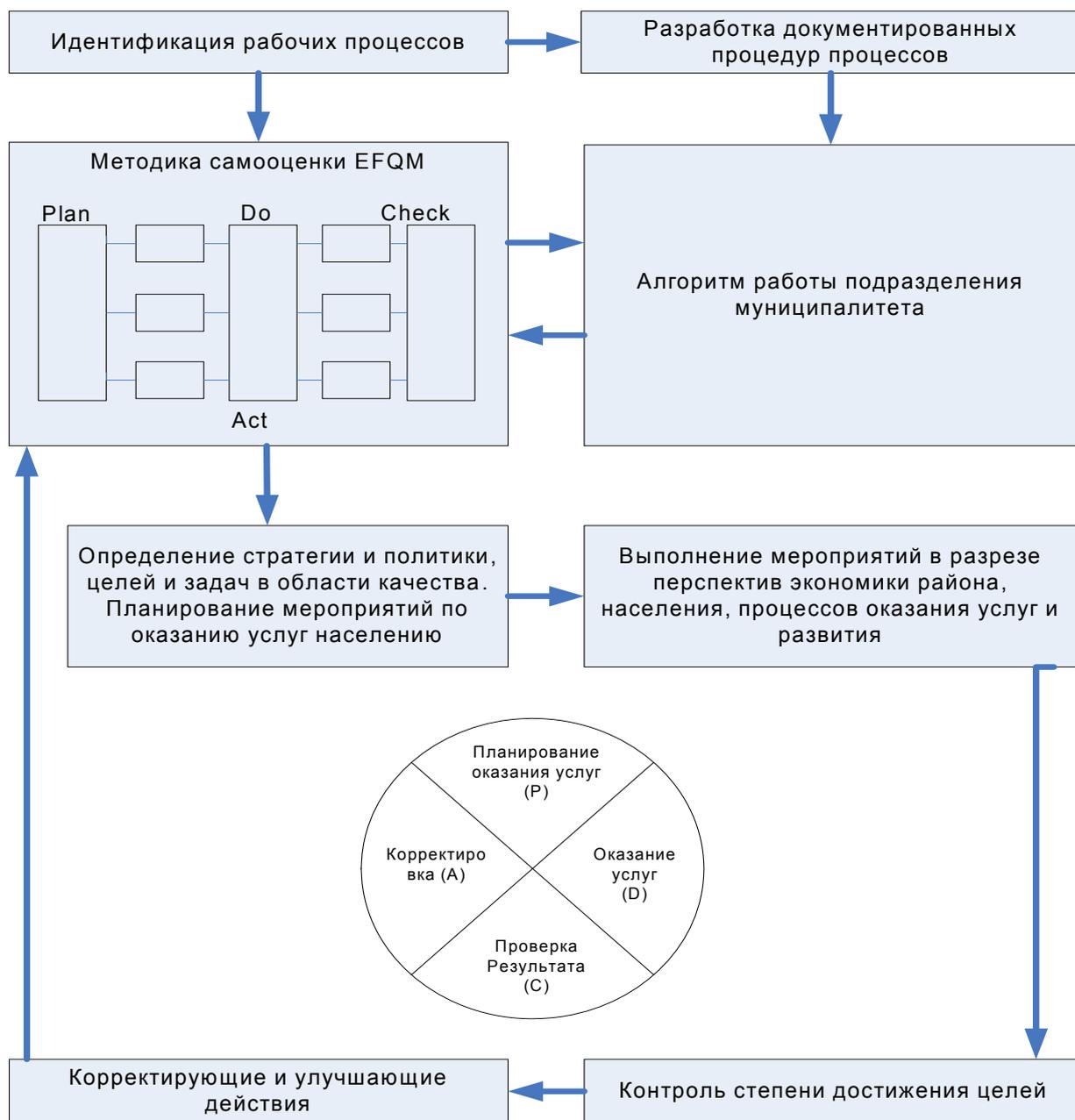


Рис. 3.5. Процесс постоянного совершенствования работы подразделений ОМСУ

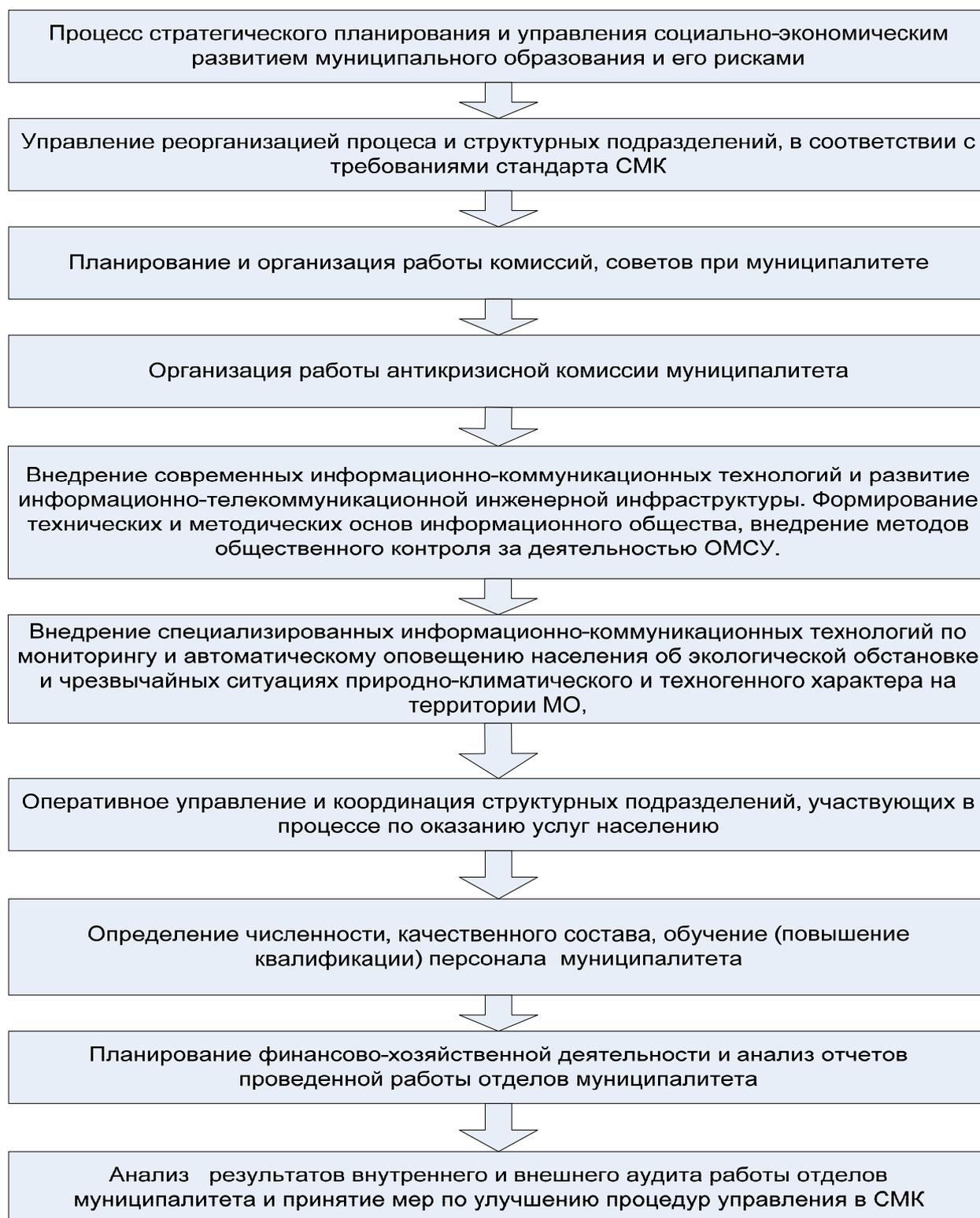


Рис. 3.6. Составляющие блоки процедуры управления СМК муниципалитета

Существующий опыт применения данной методики в России невелик, но тенденции говорят о положительных результатах такого метода – повышении эффективности работы местного самоуправления. Это позволило улучшить качество работы муниципальных служащих, повысить уровень оказываемых муниципальных услуг, систематизиро-

вать процессы деятельности администрации, уйти от принципа «незаменимый человек» путем исключения человеческого фактора.

Анализ применения системы качества МО позволил выявить такие главные преимущества внедрения СМК, как повышение доступности информации о результатах деятельности администрации, добиться удовлетворенности и лояльности к деятельности органов власти со стороны населения, общественных организаций и бизнес-структур, сформировать организационную и управленческую культуру для реализации потенциала каждого сотрудника администрации, повысить инвестиционную привлекательность территории местного самоуправления, повысить качество жизни населения МО за счет роста эффективности деятельности администрации.

Так, администрацией г. Дзержинский был создан полный каталог услуг, оказываемых населению и организациям со стороны администрации и муниципальных предприятий, что позволило представить в наглядном виде направления деятельности и сферы ответственности муниципальных органов власти. А также позволило полноценно информировать население и организации, вовремя снимать напряженность, неоправданные ожидания и претензии жителей города к местным властям.

Такой опыт должен распространяться как положительный результат внедрения СМК в муниципальные органы власти, что позволит значительно улучшить текущую ситуацию в стране.

С введением СМК можно взглянуть на графическое представление всей деятельности ОМСУ как на сеть взаимосвязанных процессов и выявить необходимость взаимодействия руководителей и специалистов разных подразделений, упростить обмен информацией между подразделениями, устранить обособленность подразделений и должностных лиц.

Важное значение представляет возможность внедрения СМК в период реформирования местного самоуправления в ОМСУ, что позволит обеспечить экономию средств и существенно ускорит переход на инновационную модель экономики.

Основой внедрения СМК должна стать информатизация общества, а именно создание информационных центров сбора и обработки данных по эффективности работы ОМСУ. В систему информатизации должно войти создание открытых телефонных линий, WEB-сайтов, электронных адресов, специальных терминалов в зданиях ведомственных и вневедомственных организаций, целью которых будет

являться сбор информации о существующих проблемах на территории МО. Кроме этого, необходимы разработка программного обеспечения по обработке данных, подготовка квалифицированных специалистов, методика оценки информации и определения приоритетов, система реагирования и система контроля за выполнением выработанных мероприятий.

Мировой опыт внедрения СМК в ОМСУ показывает, что каждый вложенный властями рубль генерирует до четырех раз большую отдачу, если стандарт внедрен правильно. Сертифицированные города лидируют в своих странах по таким показателям, как качество городской инфраструктуры, качество бизнес-среды, качество и эффективность муниципалитетов. Экономический рост в таких МО, как правило, превышает средний по стране в 2–3 раза. Заметно выше уровень образования и продолжительность жизни.

Данный опыт в большей степени относится к применению СМК на предприятиях, однако, в органах управления МО эффект будет значительнее.

3.3. Управление рисками муниципальных образований

В настоящее время вопросы управления рисками на муниципальном уровне приобретают особую актуальность. Прежде всего это связано с реализацией своих функций и обязанностей ОМСУ на фоне кризисных проявлений в финансовой и экономической сферах. В сложных экономических условиях проявление угроз усиливается, что требует особого внимания со стороны управляющих органов, разработки и выполнения специальных мероприятий, которые призваны покрывать возникающие риски и оперативно устранять негативные последствия их реализации.

В соответствии с ФЗ № 131 в России введена многоуровневая структура МО. Каждому уровню МО наряду с общими экономическими и финансовыми рисками присущи специфические риски, связанные с особенностями оказываемых услуг населению.

Под риском мы понимаем вероятность наступления неблагоприятного, отрицательного события (явления), наносящего ущерб (возможно утрату) объекту риска (МО). Под экономическим и финансовым риском мы понимаем вероятность возникновения убытка в денежном выражении.

По нашему мнению, под управлением (менеджментом) МО необходимо понимать «процесс планирования, организации, руководства и контроля за использованием ресурсов МО в целях удовлетворения потребностей населения в рамках конституционных гарантий и на принципах устойчивого развития».

Главной целью деятельности МО является повышение уровня и качества жизни населения. Достижение данной цели требует от ОМСУ обеспечения населения соответствующими муниципальными услугами высокого качества и невысокого ценового уровня. Перечень основных видов муниципальных услуг, которые предоставляет местная власть, перечислены в федеральном законе от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ с изменениями от 28 декабря 2004 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для МО федеральным законом предусмотрено решение 35 вопросов местного значения. Эти вопросы сгруппированы по двум основным направлениям: формирование муниципальных правовых актов и создание финансово-экономической основы МО, жизнеобеспечение МО.

В первое направление вопросов местного значения входят: 1) принятие и изменение устава; 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; 4) установление местных налогов и сборов; 5) комплексное социально-экономическое развитие МО; 6) регулирование планировки и застройки территорий, контроль над использованием земель и др.

Во второе направление входят две группы жизнеобеспечения МО. Первая группа предполагает ответственность ОМСУ за принятые ими решения и полное или частичное финансирование: 1) содержание муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; 2) содержание муниципальных учреждений социальной сферы; 3) содержание муниципальных систем энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации, снабжение топливом; 4) содержание дорог, благоустройство, вывоз мусора и озеленение; 5) утилизация и переработка бытовых отходов; 6) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; 7) организация транспортного обслуживания; 8) организация муниципальной информационной службы; 9) обеспечение противопожарной безопасности.

Вторая группа предполагает осуществление соответствующих функций иными субъектами деятельности при отсутствии обязательного бюджетного финансирования и возложении на ОМСУ лишь час-

ти ответственности за решение следующих вопросов: 1) жилищное и социально-культурное строительство; 2) обеспечение населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; 3) деятельность средств массовой информации; 4) содействие занятости населения.

Вышеперечисленные направления деятельности ОМСУ могут нести те или иные риски, которые связаны напрямую как с ситуацией в управлении МО, так и с общим социально-экономическим, экологическим и политическим состоянием и его динамикой.

Следует отметить, что в системе государственного устройства цивилизованных стран (включая Россию) первичным уровнем государственного устройства являются МО, и прежде всего те территории, на которых проживает население и расположены предприятия и учреждения. Данные МО можно назвать промышленно-урбанизированными. В этой связи менеджмент МО можно отнести к базовому государственному менеджменту, на уровне которого обеспечиваются воспроизводственные процессы социально-экономических систем. При этом на уровне промышленно-урбанизированных МО возникают в основном различные экономические, финансовые, техногенные, социальные, экологические, политические (организационные, управленческие) риски. Тогда как на не заселенных и не задействованных в промышленности территориях в основном проявляются природно-климатические и экологические риски, из которых прямую угрозу МО несут пожары и наводнения.

Экономические риски обусловлены общим экономическим спадом (кризисом), банкротством юридических лиц, негативными последствиями стихийных бедствий, несчастными случаями с управленческим персоналом и техногенными катастрофами на производстве, судебными процессами, неэффективным управлением экономическими объектами и т.д. Соответственно финансовые риски МО обусловлены ненаполнением местного бюджета, возможными потерями его финансовых ресурсов и их неэффективным и нецелевым использованием, вызванным низкой квалификацией, некомпетентностью или коррупционностью ОМСУ. К техногенным рискам МО относятся разрушение инженерных сетей и объектов, выход из строя техники и оборудования, аварии на предприятиях химической и других видов промышленности, техническая и технологическая отсталость. Техногенные аварии на опасных производствах приводят также к наступлению экологических рисков. К социальным рискам относятся высо-

кий уровень преступности и безработицы, низкий уровень менеджмента МО по предоставлению гарантированных государством социальных услуг и, соответственно, возникающая социальная напряженность населения, этнические (национальные), классовые (политические) и религиозные (межконфессиональные) проблемы. К политическим (организационным, управленческим) рискам можно отнести ситуации смены политического строя, смены руководства страны, субъекта РФ и ОМСУ, неурегулированность внутренних и вертикальных взаимоотношений в органах власти, низкая квалификация руководства и служащих в ОМСУ. Также в свете развития информатизации и компьютеризации целесообразно выделить отдельной статьей информационно-коммуникационные риски обусловленные проблемами с обеспечением качества сбора, обработки и хранения информации.

Более всего усиливают вероятность возникновения социальных рисков МО ограниченность финансовых ресурсов, тяжелое состояние ЖКХ, неблагоприятная экологическая обстановка, конфликты на этнической и религиозной почве, криминогенная обстановка. Такие условия и факторы имеют гораздо большую опасность именно на локальном уровне, на уровне отдельного города или поселения. Все это объясняется первопричиной возникновения риска, неважно какое событие станет первопричиной – экономическое или религиозное, политика федерального правительства или конкретное действие отдельного жителя территории, на муниципальном уровне любой конфликт достаточно быстро может перерасти во всеобщее недовольство и иметь непредсказуемые последствия.

В настоящее время управление муниципальными рисками в РФ может стать одним из основных механизмов, обеспечивающих устойчивость социально-экономического развития МО, так как проявление рисков имеет систематический характер и является сдерживающим фактором развития.

В России насчитывается около 45 тыс. опасных производств, уровень износа основных фондов в которых запредельно высок. Как показывают последние события с крупными техногенными авариями, возникающие риски и их последствия могут отодвигать развитие на многие годы, учитывая колоссальный объем денежных средств и времени, необходимых для ликвидации последствий. В ряде отраслей промышленности износ основных фондов достигает 60–70 %. Вероятность возникновения на них аварий повышена вследствие падения в 90-е гг. производственной и технологической дисциплины, физиче-

ского и морального износа оборудования. И в настоящее время в промышленности не уделяется должного внимания вопросам технологической дисциплины и безопасности.

Причиной достаточно большого числа техногенных катастроф признается человеческий фактор – низкая квалифицированность и неспособность эффективно управлять персоналом, техникой и оборудованием. Сказываются также тактические решения, принимаемые в советский период по строительству градообразующих предприятий, от технического состояния и безопасности которых теперь зависит благополучие одного или нескольких МО, а иногда регионов и даже соседних и дальних государств (Чернобыльская АЭС). Также стоит отметить, что значительная часть территорий нашей страны находится в сейсмически и климатически рискованных зонах, что еще в большей степени порождает возникновение рисков расположенных там МО.

Все эти риски характеризуют уязвимость общества и его зависимость от неблагоприятных и опасных ситуаций. В России потери ежегодно повышаются в среднем по числу погибших на 4 %, по материальному ущербу – на 10 %⁷⁵. При этом в случае возникновения глобальной рискованной ситуации в масштабе субъекта РФ или государства в целом для преодоления риска или уже последствий объединяются усилия федерального центра и многих регионов, тогда как МО при возникновении территориальных угроз и рисков, как правило, остается наедине со своей бедой (цех ртутного электролиза г. Усолье-Сибирского, залежи мышьяка г. Свирска, пожар на кабельном заводе г. Шелехова).

Сущность риска управления МО состоит в расхождении получаемого результата управления и запланированного, в возможности потерь ресурсов, обеспечивающих развитие МО. Непродуманные действия ОМСУ могут вызвать непредсказуемые по силе и направлению воздействия рисков на территории МО. Причиной таких рисков может выступить любое незначительное обстоятельство или негативное воздействие на механизм управления МО.

Самым важным моментом в природе возникновения риска, по мнению многих исследователей, является его неопределенность, которая заключается в неполном или неточном представлении различных параметров будущего развития и в основном определяется неточностью информации об условиях реализации решений и связанных с ними затратами. В управленческой практике на уровне МО

⁷⁵ URL: http://www.sbor.ru/vrmo/chapter3_1.htm.

имеют место экономические, политические, информационные, экологические неопределенности.

Реализация управленческих решений МО напрямую связана с действием сразу нескольких видов рисков, которые в комплексе воздействуют на обстановку в МО. Все виды рисков взаимосвязаны и оказывают влияние на управленческую деятельность. Эти обстоятельства затрудняют принятие решений по оптимизации риска и требуют углубленного анализа состава конкретных рисков, а также причин и факторов их возникновения. Наиболее существенные риски в настоящее время связаны с реализацией муниципальной реформы и воздействием мирового финансово-экономического кризиса.

Ситуация осложняется негативным воздействием на управление МО, которое заключается в пассивном или активном сопротивлении муниципальной реформе и другим порякоустанавливающим документам со стороны отдельных муниципальных служащих и специалистов, чьим личным интересам может быть нанесен ущерб реализуемыми мероприятиями.

Необходимо анализировать риски и накапливать опыт по методам их покрытия и преодоления возникающих негативных явлений, что позволит выработать оптимальную систему управления ими на долгосрочную перспективу. Под управлением рисками МО принято понимать систему организационных, политических, экономических и социокультурных мероприятий, направленных на своевременное выявление, оценку, предупреждение и контроль событий случайного и непредсказуемого характера. Сюда же следует отнести и финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации негативного воздействия подобных явлений. Из вышесказанного можно сделать вывод, что для эффективного управления рисками МО необходимо учитывать специфику местного сообщества. Ее можно поделить на две группы: недостатки и преимущества. К недостаткам можно отнести слабые стороны МО – это те факторы и тенденции, которые создают препятствия для устойчивого развития МО и могут стать источником рисков (ограниченный доступ к капиталу, неразветвленная инфраструктура, коррупция, высокая преступность и др.). Преимущества МО в сфере рисков заключаются в сильных сторонах его сообщества – это те ценности и факторы, которые обеспечивают сообществу сравнительные конкурентные преимущества, делают его привлекательным и придают стабильность экономическому развитию, создают основу общего устойчивого социально-экономического раз-

вития территории (например, географическая близость к важнейшим инновационным (научно-образовательным) и финансовым центрам, высокий уровень заработной платы, наличие квалифицированной рабочей силы, наличие природных и исторических достопримечательностей и др.).

Далее необходимо при определении сильных и слабых сторон МО выявить и установить рискообразующие факторы. Среди них особую роль могут играть внешние факторы (например, неблагоприятные тенденции в политическом развитии региона и страны в целом, невыгодные МО решения в управлении крупных предприятий, являющихся подразделениями транснациональных корпораций, негативная международная экономическая конъюнктура – в настоящее время к такому фактору относится мировой финансовый кризис). На практике один и тот же внешний фактор может благоприятствовать одному сообществу, но представлять угрозу для другого. В качестве внешних факторов могут выступать демографические тенденции – процесс старения населения, инновации в области промышленных технологий и другие факторы.

По мнению большинства ученых, исследующих муниципальные риски, последовательность анализа риска включает, как правило, несколько этапов: 1) выявление совокупности объективных, субъективных, зависимых и независимых факторов, оказывающих влияние на уровень конкретного риска; 2) определение степени значимости этих показателей; 3) установка допустимого (предельного) уровня риска в зависимости от внешней конъюнктуры; 4) анализ рисковости отдельных традиционных и нетрадиционных решений, проводимых территориальным органом управления; 5) формирование предложений и мероприятий по оптимизации конкретного риска (или группы взаимосвязанных рисков) для конкретного проекта; 6) анализ потенциальной и реальной эффективности принимаемых мер по оптимизации уровня риска⁷⁶.

После анализа рискообразующих факторов необходимо принять соответствующие меры на основе полученной информации по локализации рисков или снижению их вероятности и величины потерь. Управлением рисками в рамках своей компетенции могут заниматься ОМСУ и должностные лица государственных ведомств (ДЛ ГВ) местного базирования. Также можно привлекать внешних консультантов, осуществляющих оценку рисков, готовящих аналитический от-

⁷⁶ URL: http://www.sbor.ru/vrmo/chapter3_1.htm.

чет со своими выводами и предложениями ДЛ ГВ и ОМСУ. Для эффективного противодействия возникновению и реализации рисков необходимо создавать специальное подразделение в ОМСУ, которое должно координировать работу по снижению рисков МО.

Исходя из анализа компетенций МО (ст. 14 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») можно выделить основные услуги муниципального менеджмента и проявление возможных рисков при предоставлении услуг населению МО (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Основные услуги муниципального менеджмента и их возможные риски

Угроза в области компетенции ОМСУ	Описание рисков
<p>1. Угроза невыполнения обязательств по наполнению и исполнению местного бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> – установление, изменение и отмена местных налогов и сборов МО, участие в региональных и федеральных программах поддержки; – формирование, утверждение, исполнение бюджета МО и контроль за исполнением данного бюджета. 	<p>Угроза относится к экономическому, финансовому и организационному риску, оказывает влияние на социальные и экономические условия жизни населения, степень проявления особенно увеличивается в современных кризисных условиях.</p>
<p>2. Угроза неэффективного и незаконного выполнения обязательств по управлению муниципальным имуществом (владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности МО).</p>	<p>Риск коррупции в ОМСУ и соответственно ухудшения социальных условий населения и экономики.</p>
<p>3. Угроза невыполнения обязательств по инженерному и жилищно-коммунальному обеспечению МО:</p> <ul style="list-style-type: none"> – организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; – содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов МО, за исключением объектов федерального и регионального значения. 	<p>Данный риск относится к техногенному и организационному риску, его проявление зависит от уровня развития инфраструктуры МО и менеджмента.</p>
<p>4. Угроза невыполнения социальной работы и обязательств ОМСУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечение малоимущих граждан, проживающих в МО и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; – оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями МО. 	<p>Данный риск является финансовым и социальным, уровень его проявления зависит от уровня экономического развития МО.</p>

Угроза в области компетенции ОМСУ	Описание рисков
<p>5. Угроза невыполнения обязательств ОМСУ по организации и предоставлению услуг населению:</p> <ul style="list-style-type: none"> – создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах МО; – создание условий для обеспечения жителей МО услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; – организация библиотечного обслуживания населения; – создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; – охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения, расположенных в границах МО; – обеспечение условий для развития на территории МО массовой физической культуры и спорта; – создание условий для массового отдыха жителей МО, организация и обустройство мест массового отдыха населения; – формирование архивных фондов МО. 	<p>Данный риск является финансовым, экономическим и техногенным. Он связан с уровнем развития транспортных, инженерных и рекреационных коммуникаций, финансовыми и экономическими возможностями МО.</p> <p>Эту группу рисков можно также отнести к социальным рискам.</p>
<p>6. Угроза невыполнения обязательств ОМСУ по организации спасательных работ (участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах МО).</p>	<p>Данный риск является организационным. Необходимо проведение профилактических мероприятий.</p>
<p>7. Угроза невыполнения обязательств по благоустройству территории МО:</p> <ul style="list-style-type: none"> – организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; – организация благоустройства и озеленения территории МО, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов МО; – планирование застройки территории МО, территориальное зонирование земель, установление правил землепользования и застройки, изъятие земельных участков в границах МО для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель МО; – организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов; – организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. 	<p>Данный риск относится к экономическим, организационным и экологическим рискам, менеджмент этих рисков должен осуществляться под контролем органов надзора государства и институтов гражданского общества.</p>

В большинстве случаев природой возникновения рисков МО является неопределенность или низкий уровень информированности как основа для возникновения риска, которая на уровне МО протекает при наличии конфликтных ситуации. Известно, что конфликты возникают практически во всех сферах человеческой деятельности, они неизбежны. Конфликт (от лат. *conflictus* – столкновение) чаще всего ассоциируется с агрессией, угрозами, спорами, враждебностью.

В результате бытует мнение, что конфликт – явление всегда нежелательное, что его необходимо, по мере возможности, избегать и что его следует немедленно разрешать, как только он возникает⁷⁷. Но конфликт, имея ярко выраженный негативный эффект, выполняет и важную позитивную функцию. Он выражает неудовлетворенность конфликтующих сторон, информируя их о взаимных интересах и потребностях.

Конфликты могут помочь в решении возникающих рисков, сплотиться сторонам, мобилизовать их на решение принципиально важных вопросов, улучшить морально-психологический климат. По выражению известного немецкого социолога конца XIX – начала XX в. Макса Вебера, «конфликт очищает».

Конфликт, который позитивно влияет на структуру, динамику и результативность социально-психологических процессов и служит источником самоусовершенствования и саморазвития личности, называют продуктивным (конструктивным) конфликтом⁷⁸.

Для разрешения конфликтной ситуации важно, прежде всего, определить ее причины и предпосылки. Это особенно важно, когда конфликты возникают в системе муниципального управления, в том числе в силу таких обстоятельств, как ограниченность человеческих и финансовых ресурсов, взаимозависимость заданий, когда функции, средства, обязанности, власть, ответственность не распределены четко между отдельными ОМСУ, их служащими и ДЛ ГВ, несбалансированность рабочих мест – все это может стать зачатком возникновения рисков МО.

Разрешение конфликтов не поддается разделению по определенным стратегиям выхода из конфликтной ситуации. Необходимо отметить, с целью эффективного и позитивного выхода из конфликта необходимо проводить специальные тренинги служащим МО по комбинированному использованию всех известных стратегий для сочетания различных подходов с учетом конкретных обстоятельств и имеющихся ресурсов.

Исходя из угроз, возникающих в процессе управления МО и предоставления услуг населению, необходимо разрабатывать и реализовывать отдельный программный документ на уровне МО или тематический раздел в едином программном документе по социально-экономическому развитию МО, в котором мероприятия целесообразно

⁷⁷ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Конфликт>.

⁷⁸ Гришина Н.В. Психология конфликта. СПб. : Питер, 2000. 544 с.

но разделить по соответствующим группам рисков: социальным, экономическим, экологическим, управленческим, финансовым, техногенным, информационным.

Мы считаем целесообразным использовать следующий алгоритм управления рисками, который может стать одной из основных составных частей системы менеджмента МО. Данный алгоритм должен быть использован при разработке стратегических программных документов МО (рис. 3.7).

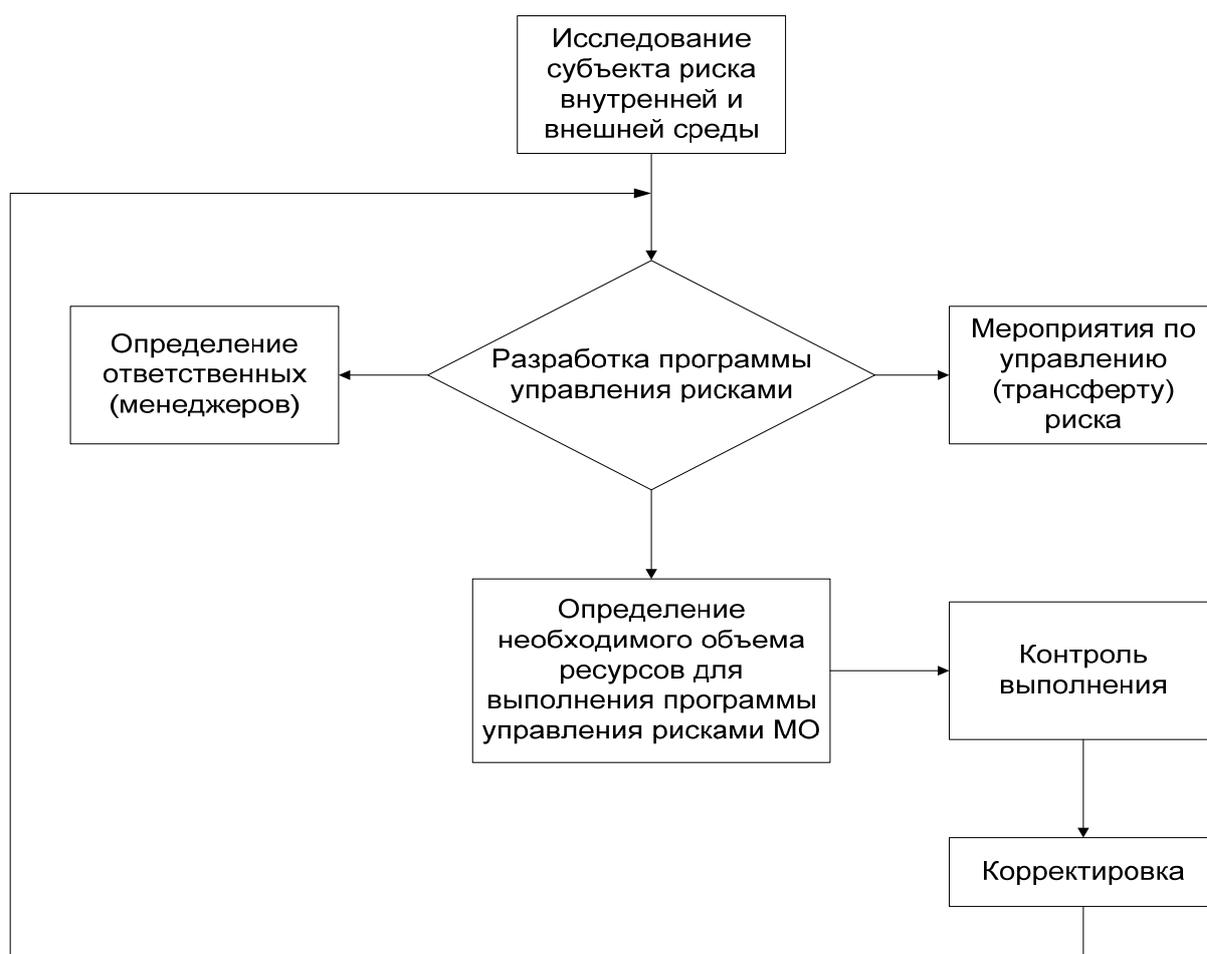


Рис. 3.7. Алгоритм управления рисками МО

Необходимо в каждом конкретном МО создавать собственную программу или раздел по управлению рисками с целью контроля ситуации, отслеживания, предупреждения и оперативного реагирования на возникающие угрозы, приводящие к снижению эффективности работы ОМСУ и падению темпов социально-экономического роста.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты исследования проблем функционирования местных органов самоуправления Российской Федерации, в частности, устойчивого социально-экономического и экологического развития МО, совершенствования оценки деятельности муниципалитетов и их взаимодействия с населением и организациями, выявления рисков, связанных с финансовой и хозяйственной деятельностью МО, обосновывают необходимость модернизации механизма местного самоуправления.

В любом государстве на всех этапах исторического развития местное управление обеспечивается механизмом управления, который присущ соответствующему уровню развития производительных сил этого государства, его политической и религиозной системы, а также геоэкономическим отношениям.

Необходимо отметить, генезис механизма местного управления заключается в исторической трансформации принципов, методов и приемов управления социумом и хозяйственным комплексом территорий местного значения в механизм местного самоуправления на принципе минимально достаточного централизованного вмешательства и демократической основе как самой эффективной форме обеспечения сбалансированного эколого-социально-экономического развития (устойчивого развития).

Применение отдельных достижений зарубежного опыта при адаптации к российским условиям может способствовать ускорению перехода отечественных муниципалитетов к более эффективным методам управления социально-экономическим развитием МО как базового экономического, так и социального и экологического уровня государственного устройства.

Модель инновационного устойчивого развития МО – это совокупность эффективно взаимодействующих на демократических основах инновационных механизмов модернизации, устойчивого социально-экономического развития и поддержки экосистемы.

Для реализации стратегии перехода МО на модель инновационного устойчивого развития приоритетными шагами являются подготовка высококвалифицированных кадров в системе управления МО, а также активное создание и законодательное закрепление в социально-экономической и экологической сферах основ информационного общества посредством современных ИКТ и внедрения международных

стандартов качества предоставления услуг на основе сертификации по СМК.

Причиной медленного распространения муниципальных ИКТ являются низкие темпы разработки и адаптации федеральных и региональных законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих правовые основы информационной среды и информационного развития, и взаимодействия различных органов власти и уровней государственного управления.

Внедрение СМК в работу ОМСУ позволит получить скорые положительные результаты. СМК ISO 9001:2000 на муниципальные услуги – это инвестиции в качество персонала, оптимизацию процессов использования ресурсов, услуг, работ, в имидж муниципалитета и инвестиционную привлекательность МО. Также инновационная модель управления качеством является своеобразным индикатором для инвесторов, активно разрабатывающих проекты инвестиционного освоения рекреационного комплекса.

Важно отметить, что с внедрением инновационных методов систем качества можно будет добиться снижения уровня бюрократизма, коррупции, своеволия, равнодушия чиновников к проблемам и запросам жителей МО, что обусловит сокращение очередей к ответственным работникам и уменьшению жалоб в центральные органы власти. СМК МО может стать серьезным инструментом оперативной и объективной оценки компетенции, дееспособности и эффективности власти на местах.

Основополагающим принципом внедрения СМК в деятельность муниципалитетов является постоянное непрерывное улучшение качества менеджмента ОМСУ, базирующееся на последовательности действий, которые должны соответствовать «циклу Деминга» (никогда не заканчивающемуся и реализующемуся на всех фазах рабочих процессов, а также на всех уровнях деятельности ОМСУ).

При рассмотрении инновационных методов устойчивого развития МО следует обратить внимание на необходимость осуществления активной инвестиционной политики. В целях обеспечения инвестиционной привлекательности МО необходима реализация нескольких ключевых позиций, находящихся в компетенции ОМСУ: во-первых, разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития на базе всестороннего анализа социально-экономического положения территорий МО; во-вторых, формирование информационных баз, открывающих для бизнеса все данные о возможных направ-

лениях экономического развития и реализации инвестиционных проектов, которые необходимо освещать в ежемесячном режиме в так называемом инвестиционном паспорте МО; в-третьих, обеспечение прозрачности социально-экономических процессов, экологической обстановки, бюджетной и финансовой сферы, организации частного-государственного партнерства. В этой связи необходимо всесторонне развивать информационную среду МО на основе системного подхода и максимальной доступности для граждан и организаций.

Одним из главных шагов к решению перечисленных ключевых направлений в настоящее время является общая информатизация и реализация ФЦП «Электронная Россия» и в частности проекта «Электронное правительство».

Реализация концепции электронного правительства будет способствовать логическому завершению преобразований в муниципалитетах всех уровней. Процедуру контроля за результативностью деятельности органов государственной власти необходимо усилить, используя современные эффективные инструменты для их объективной ведомственной, общественной и судебной оценки. Данная оценка должна проводиться с помощью новейших ИКТ, использующих всемирную сеть Интернет, терминалы, расположенные в легкодоступных для жителей местах, социальные интернет-беседки, сотовые и телефонные линии связи, СМИ и т.д. Это позволит осуществлять диалог и оценку работы органов государственной власти посредством обратной электронной связи (население - государство).

Необходимо привлекать на конкурсной основе и общественных началах компании или индивидуальных разработчиков ИТ-систем (программных модулей) для разработки программ учета, контроля, взаимодействия, передачи и обмена информацией, расчетов и прогнозов для конкретных учреждений. В случае успешной разработки и внедрения ИТ-систем они должны поступить на вооружение в качестве модельных для внедрения во все учреждения данной категории МО, но уже за символическую плату при дальнейшем платном обслуживании систем. При этом ОМСУ такой подход будет особо выгоден, так как передача функции обслуживания ИТ-систем на аутсорсинг дешевле для бюджета, чем содержание собственного штата специалистов и необходимого технического оборудования.

Необходимо на стадии реализации стратегического планирования социально-экономического развития городов и районов повысить ответственность ОМСУ за получаемые результаты. В этой связи стано-

вится актуальной разработка инструментов, позволяющих оценить эффективность стратегических решений по социально-экономическому развитию территорий, а именно, внедрить методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и устойчивости развития МО.

Исходя из оценки исследуемых МО, проведенной по методике, можно сделать вывод, что наиболее приближенным к устойчивому развитию является Иркутск с рейтингом средней эффективности деятельности ОМСУ, а если провести сертификацию по СМК, то данное МО можно будет условно отнести к территории с инновационным устойчивым развитием.

Произведенная классификация ИКТ показывает, что наиболее эффективными инструментами с точки зрения применения органами государственной власти с целью управления социально-экономическим развитием и повышением уровня и качества жизни населения являются электронно-вычислительные технологии. Современные технологии связи и информационного оповещения за счет комбинирования различных функций технических устройств могут обладать характеристиками различных ИКТ. Так, сотовая связь позволяет получать доступ в Интернет, электронную почту, пользоваться навигацией и другими информационными услугами, при этом само устройство может являться мини-ЭВМ, телефоном, телевизором, радио и другими устройствами одновременно.

Из всего перечня ИКТ, по оптимистичным оценкам, при управлении МО используется не более 40 % технических средств автоматизации. В основном, последние разработки используются в силовых ведомствах и органах по предупреждению и предотвращению чрезвычайных ситуаций и устранению их последствий, в части навигационного оборудования и средств связи.

Считаем необходимым более активно использовать и разрабатывать индивидуальные механизмы информационного обеспечения жителей каждого МО на основе общедоступных ИКТ, прежде всего в направлении усиления социальной рекламы, кадровой политики, образования, здравоохранения, досуга, правопорядка, экологической ответственности.

Исходя из угроз, возникающих в процессе управления МО и предоставления услуг населению, необходимо разрабатывать и реализовывать отдельный программный документ на уровне МО или тематический раздел в едином программном документе по социально-

экономическому развитию МО, в котором мероприятия целесообразно разделить на соответствующие группы рисков: социальные, экономические, экологические, управленческие, финансовые, техногенные, информационные.

Полагаем, необходимо в каждом МО создавать собственную программу или раздел по управлению рисками с целью контроля ситуации, отслеживания, предупреждения и оперативного реагирования на возникающие угрозы, приводящие к снижению эффективности работы ОМСУ и падению темпов социально-экономического роста.

Таким образом, необходимо уделить внимание механизмам контроля качества предоставления муниципальных услуг, а именно вовлечение жителей в процесс муниципального управления. Эту цель можно достичь путем внедрения новых инновационных механизмов управления на муниципальном уровне.

Руководству страны удалось добиться понимания в органах местного самоуправления по вопросу внедрения инноваций в муниципалитетах. Но не многие представляют, каким образом можно этого достичь. А для полного понимания необходимо представить муниципалитеты как отдельные фирмы, у которых есть свои экономические, социальные интересы и стратегические векторы развития.

В настоящее время основным инструментом стратегического повышения эффективности муниципалитетов является инновационная модель развития, которая позволит противостоять рискам, привлечь инвестиции, развить информационное общество, широко распространить инновационные технику и технологии в самом широком смысле этого слова, для достижения главной цели – повышения уровня и качества жизни населения и сохранения природы для будущих поколений, т.е. обеспечения устойчивого развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Окинавская хартия Глобального информационного общества : принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22.07.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%206/I/hartia.pdf>.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
3. О местном самоуправлении в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон РСФСР от 06.07.1992 г. № 1550-1 (с изм. от 24.06.1992 г., 22.10.1992 г., 28.04.1993 г., 22.12.1993 г., 28.08.1995 г., 18.06.2001 г., 21.03.2002 г., 08.12.2003 г., 17.04.2006 г., 26.06.2007 г., 14.07.2008 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ : (в ред. от 17.03.1997 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
6. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ : (в ред. 28.12.2004 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 19.06.2004 г., 12.08.2004 г., 28.12.2004 г., 29.12.2004 г., 30.12.2004 г., 18.04.2005 г., 29.06.2005 г., 21.07.2005 г., 12.10.2005 г., 27.12.2005 г., 31.12.2005 г., 2.02.2006 г., 15.02.2006 г., 3.06.2006 г., 18.07.2006 г., 25.07.2006 г., 27.07.2006 г., 16.10.2006 г., 01.12.2006 г., 04.12.2006 г., 29.12.2006 г., 02.03.2007 г.,

26.04.2007 г., 10.05.2007 г., 15.06.2007 г., 18.03.2007 г., 21.03.2007 г., 18.10.2007 г., 04.11.2007 г., 08.11.2007 г., 10.07.2008 г., 23.07.2008 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

10. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах : федер. закон РФ от 29.07.2004 г. № 95-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 3 авг.

11. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 31 авг.

12. О местном самоуправлении в Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркут. обл. от 15.12.1997 г. № 44-оз ; (в ред. от 05.05.2004 г.) // СПС «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство».

13. О бюджетном процессе Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркут. обл. от 14.12.2001 г. № 22/68-оз : (в ред. от 05.05.2006 г.) // СПС «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство».

14. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов областными государственными полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений [Электронный ресурс] : закон Иркут. обл. от 30.11.2005 г. № 97-оз // СПС «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство».

15. О Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления : указ Президента РФ от 21.06.2001 г. № 741 // Российская газета. – 2001. – 27 июня.

16. О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества [Электронный ресурс] : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29.10.1994 г. // СПС «КонсультантПлюс».

17. О федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.12.1999 г. № 1394 (с изм. от 24.08.2002 г., 08.04.2003 г., 08.12.2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

18. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 // СПС «КонсультантПлюс».

19. О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] : приказ М-ва финансов РФ от 02.08.2004 г. № 223 : (в ред. от 18.08.2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

20. О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений [Электронный ресурс] : приказ М-ва финансов РФ от 27.08.2004 г. № 243 // СПС «КонсультантПлюс».

21. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р // СПС «КонсультантПлюс».

22. Актуальные вопросы развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sbor.ru/vrmo/index.htm>.

23. Актуальные вопросы развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.cap.ru/home/71/2009/123/chapter3-2.htm>.

24. Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. – М. : Мысль, 1989. – 187 с.

25. Антикризисное управление в муниципальном образовании : учеб.-метод. пособие. – М. : Муницип. власть, 2000. – 309 с.

26. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы : учеб. для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : Финансы, ЮНИТИ, 2001. – 687 с.

27. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления : учеб. пособие для вузов / Р.В. Бабун. – СПб. : Питер, 2005. – 192 с.

28. Балабанов И.Т. Риск-менеджмент / И.Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 192 с.

29. Бондарь Н.С. Гражданская и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод местного самоуправления / Н.С. Бондарь. – М. : Городец-издат, 2004. – 178 с.
30. Брикнер А. История Екатерины Второй / А. Брикнер. – М. : Современник, 1991. – 350 с.
31. Буганов В.И. История России: конец XVII–XIX век / В.И. Буганов, П.Н. Зырянов. – М. : Просвещение, 2012. – 336 с.
32. Бюджетная система Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.budgetrf.ru.
33. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. – Петроград, 1918.
34. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А.Г. Воронин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 176 с.
35. Выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm.
36. Гайда Ф.А. Февраль 1917 г.: революция, власть, буржуазия / Ф.А. Гайда // Вопросы истории. – 1996. – № 5-6.
37. Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России / Л. Гильченко. – М. : МОНФ, 1998. – 78 с.
38. Горный М. История местного самоуправления в России / М. Горный. – СПб., 1997.
39. Горошко Г.В. Финансово-кредитные и межбюджетные отношения в муниципальной сфере / Г.В. Горошко // Вестник ОГУ. – 2003. – № 5. – С. 101–105.
40. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие для студ. вузов / Н.Б. Ермасова [и др.] ; под ред. Г.Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 303 с.
41. Грани. Консалтинговый центр [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.grani-iso.ru/>.
42. Децентрализация бюджетной системы в Российской Федерации: тенденции, проблемы и рекомендации : проект содействия налоговой реформе в Российской Федерации. – М., 1998. – 35 с.
43. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития : монография / Н.А. Емельянов. – М. ; Тула : ТИГИМУС, 1997. – 340 с.

44. Еремеева Л. Муниципальные финансы в 2004–2006 годах / Л. Еремеева, П. Казюкова // Муниципальная власть. – 2004. – № 5. – С. 32–41.
45. Еремян В.В. История местного самоуправления в России (XII – нач. XX в.) : учеб. пособие : в 3 ч. / В.В. Еремян, М.В. Федоров. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 1999. – Ч. 1. – 294 с.
46. Захарова А.А. Новые модели принятия решений о социально-экономическом развитии города / А.А. Захарова, Е.Ю. Сухарева, О.А. Таскаева // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 38–42.
47. Иванов В.В. Муниципальный менеджмент : справ. пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 718 с.
48. Игнатов В.Г. Местное самоуправление в современной России : учеб. пособие / В.Г. Игнатов, В.В. Рудной. – Ростов н/Д : Феникс, 2001. – 416 с.
49. Институт экономики города [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.urbanecconomics.ru.
50. Исаев И.А. История государства и права России / И.А. Исаев. – М. : Юрист, 1999. – 680 с.
51. История конституций. Вопросы теории и истории. – М., 1974.
52. Итоги реализации федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. / Е.А. Кодина [и др.] ; М-во регион. развития РФ. – М. : Юриспруденция, 2007.
53. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики / Е.Ю. Киреева. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 206 с.
54. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента / Н.А. Колесникова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
55. Кузбасс. Официальный сайт Администрации Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ako.ru>.
56. Кузнецова О.П. Управление муниципальным образованием: проблемы и способы их решения / О.П. Кузнецова. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2002. – 94 с.
57. Макарова Г.Г. Экономические риски: структура и методы управления : учеб. пособие / Г.Г. Макарова. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. – 120 с.

58. Местная администрация: полномочия, структура, отношения с другими органами власти в соответствии с Конституцией США: National democratic institute for international affairs. – Вашингтон : Америк. ассоц. адвокатов, 1996. – 23 с.

59. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа: www.minfin.ru.

60. Муниципальная власть по-европейски // БОСС. – 2002. – № 10.

61. Муниципальные системы зарубежных стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO.

62. Муниципальный менеджмент : учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова [и др.]. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

63. Новости Федерации [Электронный ресурс] : сайт информ. агентства. – Режим доступа: www.regions.ru.

64. Ожегов С.И. Словарь русского языка: около 57000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой ; АН СССР, Ин-т рус. яз. – М., 1994. – 800 с.

65. Президент России [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – М., 2000. – Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru>.

66. Проблемы социально-экономического развития субъектов местного самоуправления Иркутской области / В.И. Самаруха [и др.] ; ИГЭА. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2000. – 211 с.

67. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. [Электронный ресурс] : аналит. докл. Ин-та соврем. развития. – Режим доступа: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>.

68. Россия в цифрах. 2009 : крат. стат. сб. – М. : Статистика России, 2009. – 525 с.

69. Русакова О.И. Страхование (в схемах) : учеб. пособие / О.И. Русакова, Е.В. Андреева, М.Н. Евсевлева. – Иркутск : Изд-во БГУ-ЭП, 2002. – 93 с.

70. Савинская Н.А. Риски и устойчивость предприятия / Н.А. Савинская, М.Н. Багиева ; под ред. Д.В. Соколова. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 1999. – 100 с.

71. Самаруха В.И. Выработка управленческих решений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Байкальского региона / В.И. Самаруха, Н.М. Шодорова. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2002. – 171 с.

72. Самаруха В.И. Развитие финансов Иркутской губернии : ист. очерк / В.И. Самаруха, А.А. Козлов, И.В. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2002. – 392 с.
73. Самаруха В.И. Становление регионального и муниципального рынка услуг / В.И. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. – 162 с.
74. Самаруха В.И., Основы регионалистики : учеб. пособие / В.И. Самаруха, Т.Г. Краснова. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 201. – Т. 1. – 337 с.
75. Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации». 17.07.2008 г. [Электронный ресурс] // Президент России : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/819>.
76. Суходолов А.П. Черемховский район / А.П. Суходолов, А.М. Скворцов. – Иркутск, 2002. – 179 с.
77. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений: история и современность. Опыт России / Н.С. Тимофеев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. – 176 с.
78. Федеральное казначейство [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа: www.goskazna.ru.
79. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.
80. Финансовые риски [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.finrisk.ru.
81. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе (THE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPE) / Э. Харлоф ; пер. с англ. и предисл. В.И. Камышанова. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 207 с.
82. Хохлов Н.В. Управление риском : учеб. пособие для вузов / Н.В. Хохлов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 240 с.
83. Хрестоматия по курсу «История России» : учеб. пособие / под ред. А.С. Орлова [и др.]. – М. : Простор, 1996. – 592 с.
84. Чернова Г.В. Управление рисками : учеб. пособие / Г.В. Чернова, А.А. Кудрявцев. – М. : ТК Велби : Проспект, 2005. – 160 с.
85. Чернышов Л.Н. Экономика городского хозяйства / Л.Н. Чернышов. – Иркутск : Иркут. обл. тип. № 1, 1999. – 328 с.

86. Човушян Э.О. Управление риском и устойчивое развитие. Учеб. пособие для экономических вузов / Э.О. Човушян, М.А. Сидоров. – М. : Изд-во РЭА им. Ф.В. Плеханова, 1999. – 528 с.

87. Шлихтер А. Местное самоуправление в системе федерализма: проблемы России и опыт США / А. Шлихтер // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 6. – С. 45–54.

88. Экономика России и других постсоветских стран : учеб. пособие / под ред. А.С. Булатова. – М. : Экономистъ, 2005. – 415 с.

89. Экономическая безопасности [Электронный ресурс] : сайт / Акад. экон. безопасности. – Режим доступа: <http://www.econsafety.ru>.

90. Электронное правительство построили по росту [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.etc.ru/public.cms/?eid=688248>.

91. Энциклопедический словарь : в 86 т. Т. Россия / изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – репр. воспроизведение изд. 1890 г. – СПб. : Полградис, 1993.

92. Энциклопедия для детей. Т. 5 : История России и ее ближайших соседей. – Ч. 2 / под ред. М. Аксёнова. – М. : Аванта+, 1997. – 686 с.

93. Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы : метод. пособие / М.И. Яндиев. – М. : ТЭИС, 2000. – 77 с.

94. Яндиев М.И. Теория финансов. Трансформация финансов органов власти : учеб. пособие / М.И. Яндиев. – М. : ТЕИС, 2001. – 240 с.

95. Яркина Т.В. Основы экономики предприятия [Электронный ресурс] / Т.В. Яркина. – Режим доступа: www.aup.ru/books/m64/1_3.htm.

96. Kaczmarczyk A. Perspectives of cyberdemocracy [Electronic resource] / Andrzej Kaczmarczyk. – Access mode: <http://www.imm.org.pl/mat/ACybdemA.html>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Основные (шаблонные) антикризисные мероприятия муниципальных районов Иркутской области

Мероприятие	Территории
Проведение по МО мониторинга высвобождения работников в связи с ликвидацией, банкротством организаций либо с сокращением численности или штата работников, а также неполной занятости работников организаций.	Иркутск Ангарск
Активизация работы межведомственных комиссий при МО по рассмотрению вопросов о задолженности по заработной плате и во внебюджетные фонды организаций и предприятий всех форм собственности.	Иркутский р-н Боханский р-н
Мониторинг выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы за счет средств консолидированного местного бюджета.	Братск Братский р-н
Анализ влияния кризисных процессов на социально-экономическое развитие МО района; определение краткосрочных последствий и долгосрочных факторов воздействия кризисных явлений на функционирование их экономики и социальной сферы.	Зима Черемхово Жигаловский р-н
Выявление «болевых точек» экономики, финансовой и социальной сфер МО района, наиболее подверженных негативным последствиям мирового финансово-экономического кризиса; выделение из их числа объектов приоритетного внимания для органов местного самоуправления.	Заларинский р-н Зиминский р-н Киренский р-н
Формирование перечня предприятий, формирующих экономическую, финансовую и социальную основу МО района (далее – системообразующие предприятия).	Куйтунский р-н Нижнеудинский р-н
Оказание содействия приоритетным организациям, расположенным на территории МО, в решении проблемных вопросов.	Нукутский р-н Ольхонское МО
Обеспечение предоставления преференций (налоговых кредитов, установленных законодательством сроков, в течение которого определенная группа субъектов малого бизнеса освобождается от уплаты того или иного местного налога, снижения ставок на аренду имущества и земли) при размещении заказов на поставки товаров для муниципальных нужд.	Осинский р-н Саянск Тайшетский р-н Тулун
Оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в реализации, произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции через муниципальные сельские рынки, ярмарки «выходного дня» с учетом возможностей бюджетов МО района.	Усольский р-н Усть-Илимск Усть-Илимский р-н
Формирование перечней муниципального имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, законодательное установление льготного размера их арендной платы на имущество и землю, ограничение возможности ее корректировки, увеличение значения площади арендуемого имущества, на приобретение которого субъекты малого и среднего предпринимательства имеют преимущественное право, закрепление минимального срока аренды имущества и земли субъектами малого и среднего предпринимательства – не менее 5 лет.	Усть-Кутское МО Усть-Удинский р-н Черемховский р-н Эхирит-Булагатский р-н

Мероприятие	Территории
Увеличение с учетом возможностей бюджетов МО объемов финансирования мероприятий, связанных с поддержкой субъектов малого предпринимательства в рамках муниципальных целевых программ поддержки малого предпринимательства.	
Инвентаризация действующей сети бюджетных учреждений и анализ целесообразности их деятельности в рамках приоритетов проводимой государственной политики Иркутской области и объемов районного муниципального заказа и услуг.	
<p>Оптимизация расходов, связанных с расходами на содержание исполнительных органов местного самоуправления, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оптимизация структуры бюджетных организаций и их штатного расписания; – оптимизация расходов на оплату труда; – оптимизация расходов, связанных с обеспечением бюджетных организаций, установление нормативов расходов на содержание (служебные машины, средства связи, аренда помещений и т.д.); – сокращение количества мероприятий, требующих значительных финансовых затрат (конференции, форумы, совещания, и т.д.); – совершенствование механизмов стимулирующих выплат с учетом результативности и качества труда служащих в пределах имеющегося фонда оплаты труда; – разработка нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления. 	
Участие в работе Межведомственных комиссий по пополнению доходной части бюджетов, постоянно действующих при инспекциях ФНС России.	
Участие в работе Комиссий по легализации заработной платы и доведения ее до уровня среднестатистического отраслевого показателя при инспекциях ФНС России.	Иркутск Ангарск Иркутский р-н Братск Зиминский р-н Тайшетский р-н Черемховский р-н Шелеховский р-н
Мониторинг дебиторской и кредиторской задолженности, проведение проверок обоснованности кредиторской задолженности.	
Активизация работы по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат.	
Сохранение объемов предоставления муниципальных услуг в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, а также мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.	
Сохранение размеров платы за жилищные услуги для граждан на уровне 2008 г.	
Предоставление мер социальной поддержки гражданам по оплате за жилищные услуги.	
Предоставление мер социальной поддержки гражданам по оплате за коммунальные услуги.	
Обеспечение бесперебойного снабжения организаций социальной сферы и населения теплом и другими коммунальными услугами в осенне-зимний период 2009–2010 гг.	
Проведение мероприятий по привлечению средств областного бюджета и Фонда содействия реформированию ЖКХ на проведение капитального ремонта жилого фонда, переселение граждан из аварийного жилищного фонда.	

Мероприятие	Территории
Обеспечение публичных нормативных обязательств бюджета города перед работниками бюджетной сферы в части оплаты первоначального взноса при получении кредита (займа) на строительство жилья.	
Обеспечение координации действий правоохранительных органов и органов местного самоуправления города по снижению уровня криминализации экономики города.	
Разработка проекта Годового плана на 2010 г., Комплексной программы социально-экономического развития Братска на 2008–2017 гг. с учетом выполнения плана антикризисных мероприятий.	
Обеспечение повышенной информированности населения о социально-экономической ситуации в городе, в том числе о ситуации на рынке труда.	
Оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в реализации, произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции, через рынки, ярмарки «выходного дня» с учетом возможностей бюджетов муниципальных образований ЗРМО.	
Реализация муниципальной программы развития и поддержки малого бизнеса в районе на 2008–2012 гг. в части развития сельского хозяйства.	
Участие в областных программах для получения субсидий из областного бюджета поддержки сельскохозяйственного производства.	
Разработка баланса потребностей и возможностей производства в области продукции сельского хозяйства.	
Проведение работы с предприятиями торговли по вопросам использования оптимальных торговых надбавок.	
Проведение финансово-экономических комиссий по результатам деятельности муниципальных учреждений.	
Осуществление взаимодействия с Ассоциацией муниципальных образований Иркутской области с целью реализации мер по повышению сбалансированности муниципальных бюджетов.	
Оптимизация и повышение эффективности и результативности исполнения комплексных целевых программ, разработка и принятие долгосрочных и ведомственных целевых программ.	
Организация работы антикризисных консультационных пунктов, «горячих линий» и предувольнительных консультаций, разработка и распространение информационных и методических материалов, издание информационных буклетов и брошюр в помощь руководителям малых предприятий и работникам организаций, попавших в связи с кризисом в трудное финансовое положение.	
Определение порядка уменьшения размера определенной на текущий год потребности в привлечении иностранных работников и размера утвержденных на текущий год квот, и связанной с этими изменениями корректировки распределения определенной на текущий год потребности по приоритетным профессионально-квалификационным группам.	
Поддержка лесозаготовителей посредством проведения аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.	

Мероприятие	Территории
Проведение анализа площадей недвижимого имущества, сдаваемого в аренду, и площадей, взятых в аренду, для размещения муниципальных учреждений и исполнительных органов власти МО в разрезе территорий.	
Проведение инвентаризации имущества, состоящего на балансе (и за балансом) МО, не используемого в предоставлении муниципальных услуг (жилой фонд, котельные, служебные помещения, земельные участки).	
Подготовка предложений по эффективности использования.	
Проведение инвентаризации получателей льгот и пособий, создание базы получателей.	
Подготовка анализа состояния расчетов учреждений бюджетной сферы, жилищно-коммунального хозяйства (дебиторская, кредиторская задолженность).	
Организация консультационной помощи гражданам и доступа к информационному порталу федеральной службы по труду и занятости.	
Разъяснительная работа с пенсионерами и ветеранами в период финансового кризиса.	
Размещение на официальном сайте администрации информации о работе антикризисной группы.	
Проведение открытых семинаров (для желающих).	
Повышение эффективности профессионального обучения и организация повышения квалификации и переподготовки граждан на базе гос. и муниципальных образовательных учреждений.	
Получение лицензий на право ведения образовательной деятельности и внедрения эффективных образовательных информационных технологий для подготовки и переподготовки специалистов на получение знаний по современной технике и технологиям.	
Размещение информации в средствах массовой информации о работе социальных магазинов, проведении социальных акций на территории района.	
Проведение сертификации органов местного самоуправления по принципу СМК.	
Активное внедрение ИКТ с автоматизацией процессов муниципального управления.	
Обеспечение проведения дистанционной переподготовки кадров муниципалитетов и организаций территории.	

Оценка социального самочувствия жителями Иркутского района

Социологический опрос был проведен силами администрации Иркутского района и МО района в июле – августе 2006 г. Было опрошено 800 человек. Анкеты были распределены пропорционально численности и половозрастному составу жителей МО Иркутского района, поэтому результаты исследования можно признать объективными. Обработка полученной информации произведена сотрудниками научно-исследовательской части БГУЭП.

Целью исследования было определить социальное самочувствие жителей района, этот показатель является интегральным и в него входит оценка самими респондентами уровня материального благополучия, физического самочувствия, оценка социальных явлений, происходящих в обществе в целом и непосредственно в области, районе и МО. А также определить с точки зрения жителя основные приоритеты развития как всего района, так и отдельного жителя. Кроме того, такое исследование выполняет коммуникативную функцию, оно позволяет выяснить отношение жителей к проводимой администрацией района и муниципалитетов социально-экономической политике и привлечь внимание общественности к решению проблем.

Результаты исследования мы разделили на блоки: материальное благополучие, физическое самочувствие, социальные приоритеты, видение региональных проблем и отношение к ним, видение собственного будущего и будущего района.

На рис. 1 представлена структура доходов населения, составленная по собственным оценкам жителей района. Из источников доходов семей жителей района основным остается заработная плата – 46 % (этот показатель значительно ниже по сравнению с городом, по результатам наших исследований в городе заработная плата в доходах населения занимает от 70 % в зависимости от уровня безработицы). На втором месте, с большим отрывом, пенсии – 15 %, по данным районной и областной статистики, на территории Иркутской области происходит старение трудовых ресурсов, поэтому пенсии являются вторым по значимости источником дохода и этот показатель имеет тенденцию к росту. Недостаточной является оценка респондентами такого источника дохода, как доходы от подсобного хозяйства. Его значение должно быть более указанных 10 %, вероятно, не все жители оценивают результаты подсобного хозяйства как доход, либо недостаточно оценивают доходы подсобного хозяйства, переводя в денежный эквивалент, либо это говорит о том, что жители более заняты работой по найму, так как около половины получают заработную плату. Последнее менее вероятно, так как результаты, описанные ниже, позволят сделать вывод, что каждый третий активно занимается подсобным хозяйством.

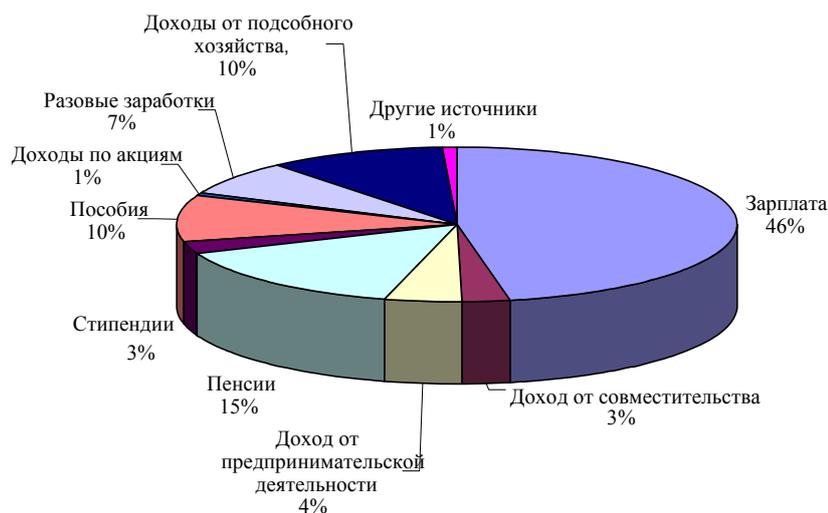


Рис. 1. Источники семейного бюджета жителей района

Результаты такого распределения источников доходов позволяют чуть более половине – 55,5 % (31,7 + 20,3 + 3,5 %) жителей района жить достаточно благополучно (рис. 2).

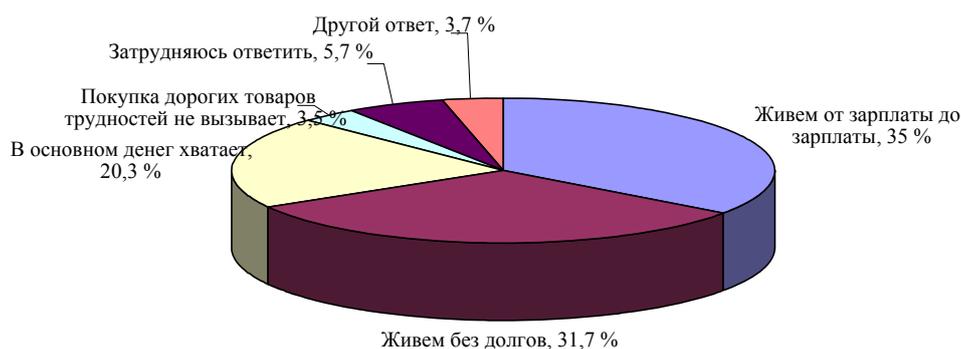


Рис. 2. Оценка материального положения своих семей жителями района

Оценивая собственное имущество респонденты ответили, что больше половины из них имеет собственный автомобиль (53,3 %), около половины владеет приватизированной квартирой (45,1 %). Вклады на сумму более 10 тыс. р. имеет только 3,7 % (рис. 3).

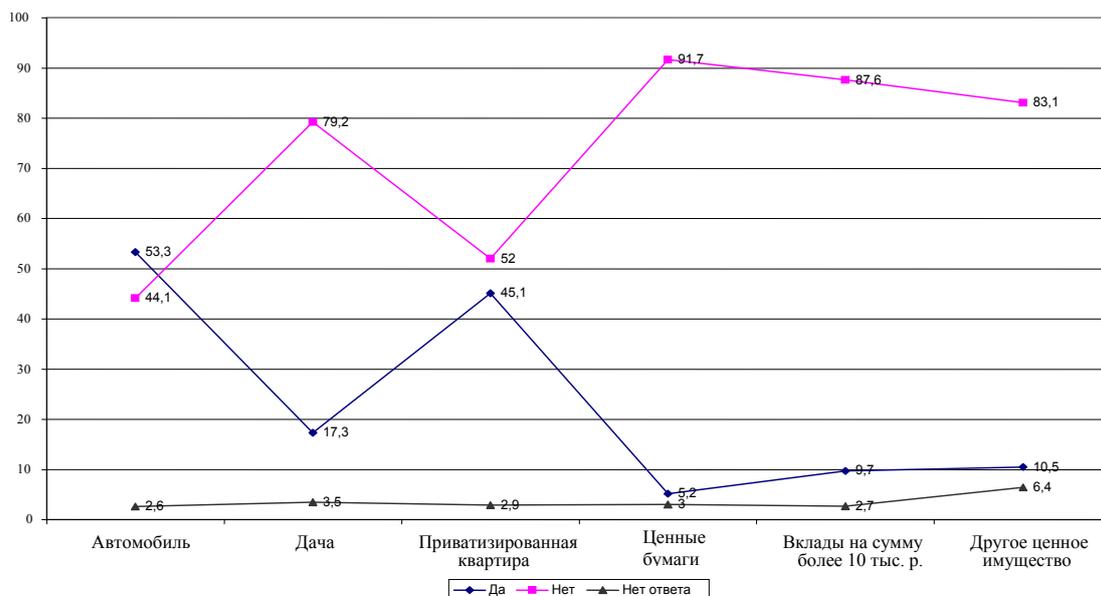


Рис. 3. Оценка жителями района собственного имущества

Сравнивая собственное материальное положение с другими семьями района (рис. 4), жители считают, что живут не хуже других (54 %). Этот показатель достаточно высокий и говорит о небольшой степени социальной стратификации общества по материальному благополучию.

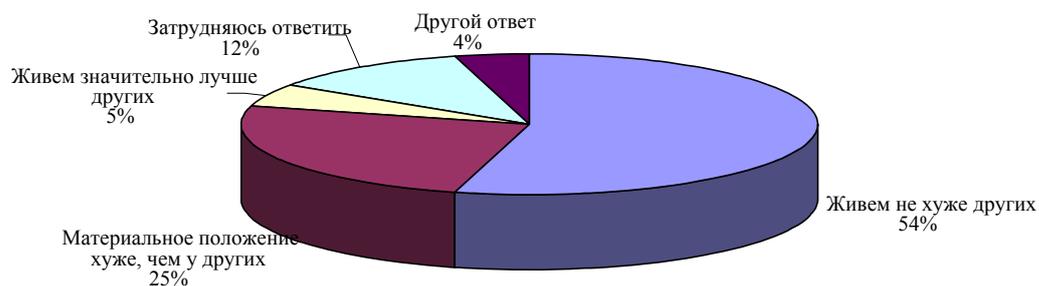


Рис. 4. Оценка собственного материального положения жителями района в сравнении с другими жителями

Большинство жителей района имеют одинаковый уровень материального обеспечения. Однако каждый четвертый считает свое материальное положение хуже, чем у других. Достаточно высокий процент респондентов (12 %) затруднились ответить.

Мы решили также оценить собственное материальное благополучие жителей не только в сравнении с окружающими, но и в целом относительно времени и современных стандартов (рис. 5). На этот вопрос мы также имеем большинство положительных оценок – чуть более половины (51 %) ответили, что достигли нормального уровня материального обеспечения, а 6 % считают, что достигли достатка. Однако все-таки 35 % считают, что оказались в нищете.

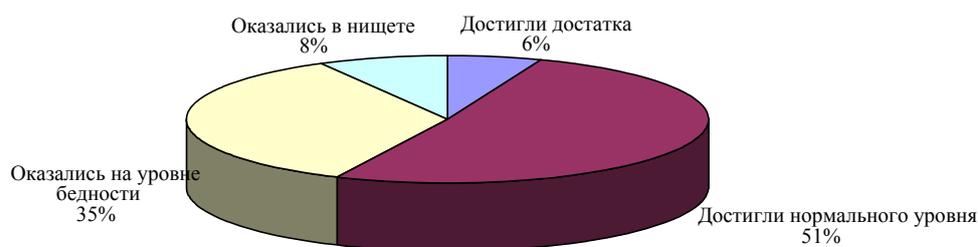


Рис. 5. Оценка собственного материального положения жителями района во временном периоде

Для определения возможных путей решения проблем занятости на селе был задан вопрос о возможности открытия собственного дела для изучения потенциальной активности и мотивации жителей. На рис. 6 наглядно представлены результаты ответов на этот вопрос. Доля ответивших положительно несколько выше – 43 %. Это достаточно высокий показатель, так как мы имеем возможность сравнить ответы других МО Иркутской области. Необходимо отметить, что предыдущие исследования были проведены в районах, где не развито сельское хозяйство, поэтому мы предполагаем, что это связано с более выраженным «инстинктом собственника» сельского жителя. Это большая перспектива для района, и проводимая в настоящее время федеральная политика поддержки сельского хозяйства должна найти поддержку среди жителей Иркутского района.

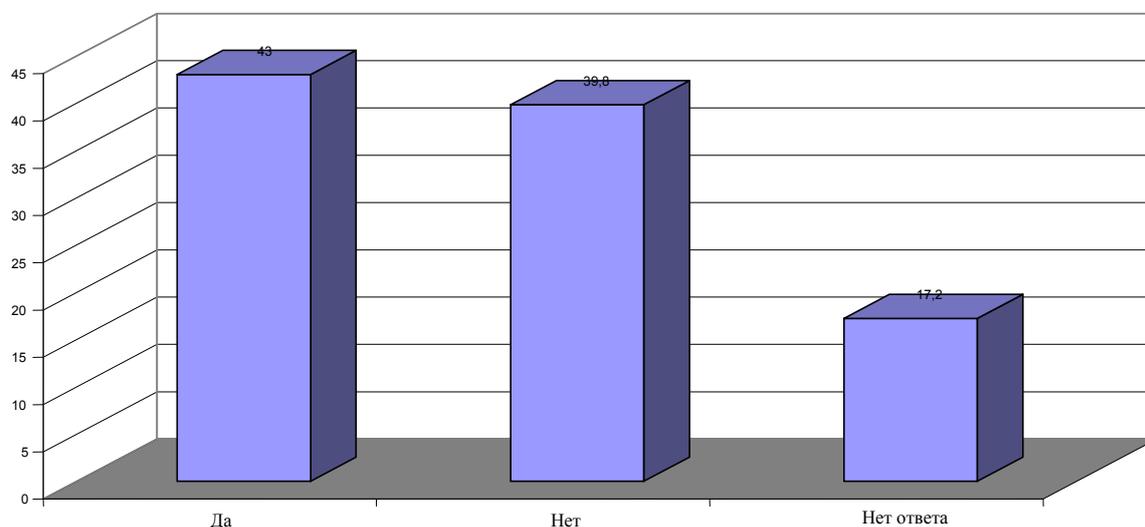


Рис. 6. Оценка желания жителей района открыть собственное дело

Следующий блок вопросов был посвящен физическому здоровью населения (рис. 7). Большинство жителей района (66,3 %) ответили, что за истекший год ни разу не брали лист нетрудоспособности, каждый четвертый был на больничном 1–2 раза. Такие показатели могли бы сказать о хорошем здоровье жителей, но ответы на следующий вопрос закладывают сомнения. И мы делаем вывод о том, что причиной того, что жители не берут больничные листы, является отсутствие возможности оставить работу.

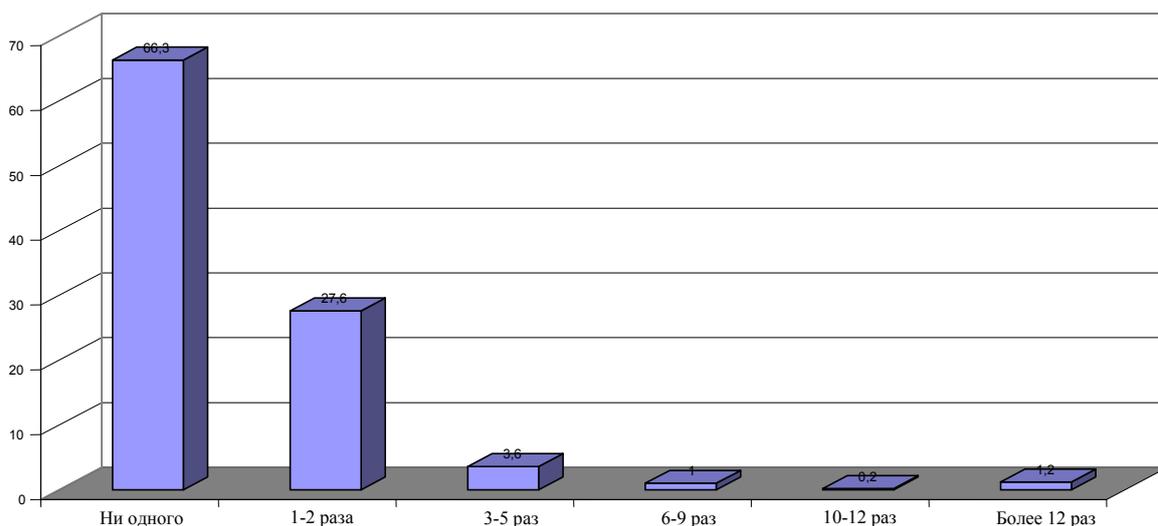


Рис. 7. Ответы жителей о количестве периодов нетрудоспособности

На рис. 8 жители дали ответы на наличие нервных расстройств: более половины (68,6 %) ответили, что испытывают нервные стрессы, 24,5 % ответили, что не испытывают.

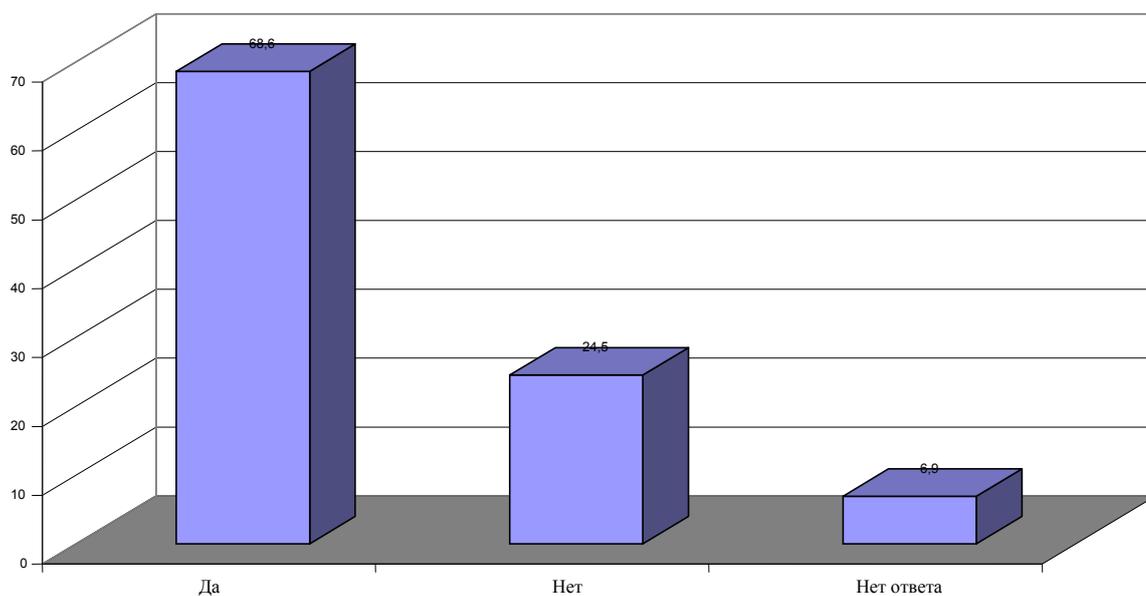


Рис. 8. Наличие нервных расстройств у жителей района

Чаще всего респонденты переживают из-за материальных затруднений – таких 40,2 %. На втором месте – «неуверенность в завтрашнем дне» (25,5 %) и «трудности на работе» (24,7 %). Однако рис. 9 показывает, что такой показатель, как «неуверенность в завтрашнем дне» имеет и другую оценку: она никогда не является причиной стресса для 27,1 % жителей. Структуру причин беспокойства можно подробнее изучить на рисунке.

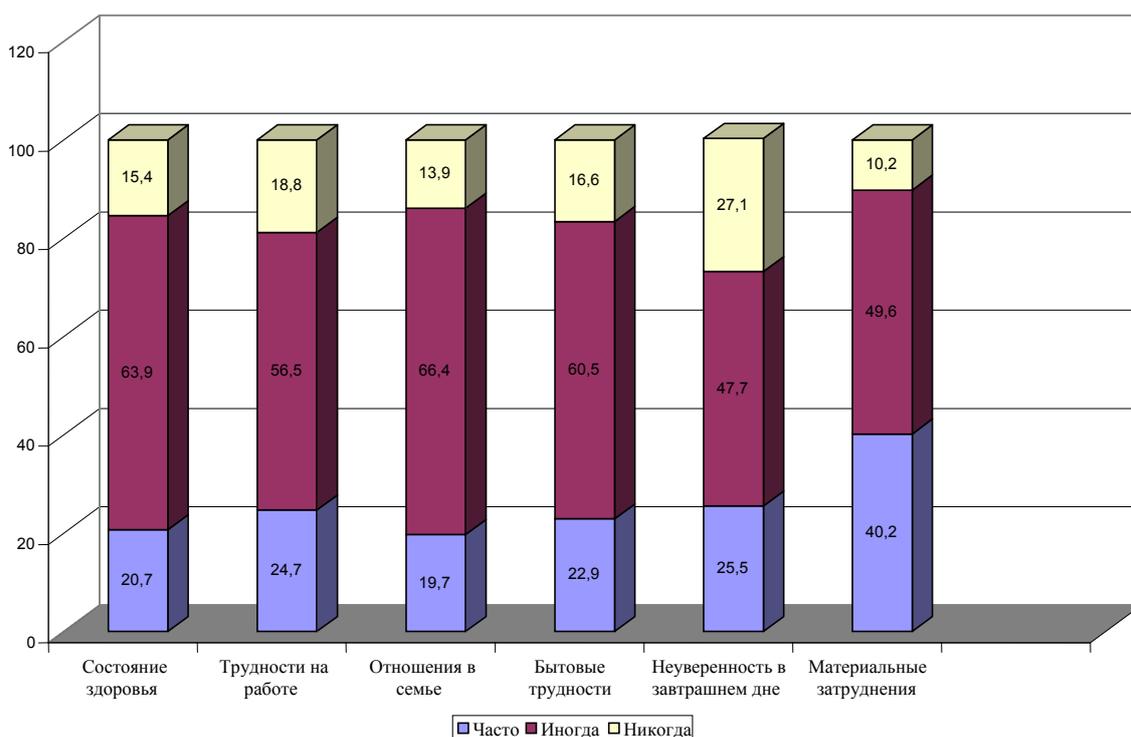


Рис. 9. Причины нервных стрессов

Первые два блока вопросов о материальном положении и физическом здоровье позволили сделать вывод о том, что в целом материальное положение по всему району можно оценить как удовлетворительное, однако необходимо провести дополнительное исследование о наличии собственности, а также возможностей начать собственное дело. А здоровье жителей ими самими оценено как хорошее, но эти показатели преувеличены.

Следующие результаты ответов на вопросы позволят нам определить отношение жителей города к проводимой администрацией МО политике, определить перспективы развития, оценить отношение к институтам власти

Но для начала мы дадим социальный портрет жителя района, его моральных установок и отношения к собственному будущему.

Во-первых, жители района более чем горожане привязаны к своим семьям и своему хозяйству. Так, на вопрос о том, «есть ли место, где вы чувствуете себя спокойно и хорошо?», большинство (58,7 %) ответили, что это их семьи (рис. 10).

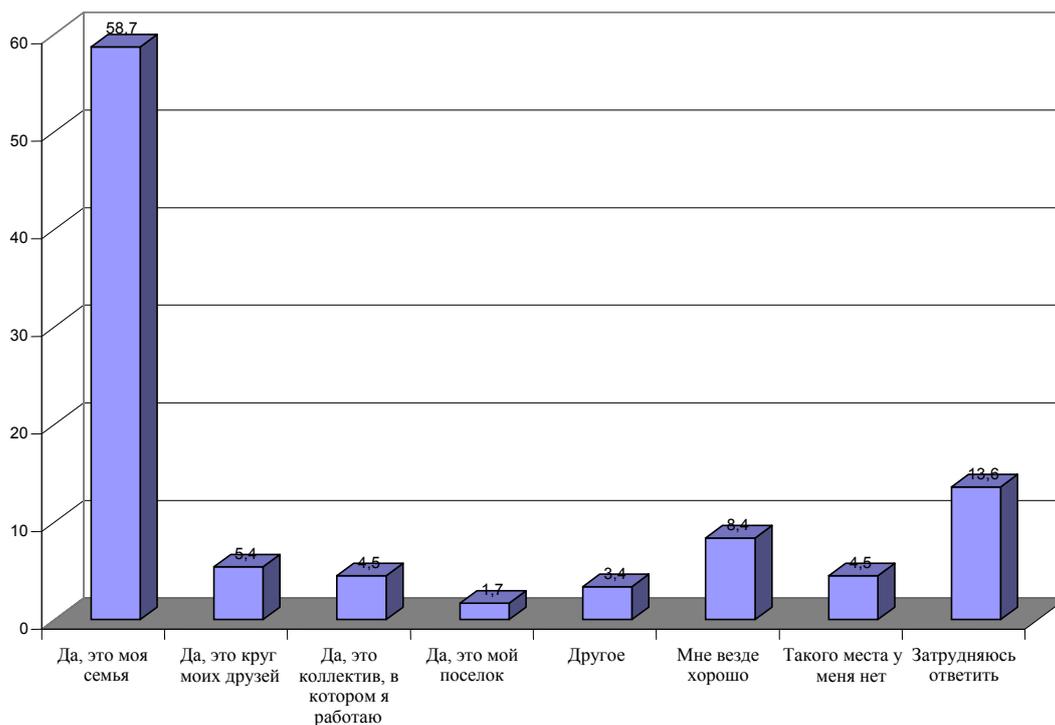


Рис. 10. Места, где жители района чувствуют себя спокойно и хорошо

А свое свободное время жители проводят на собственном приусадебном участке (30,3 %), данные представлены на рис. 11.

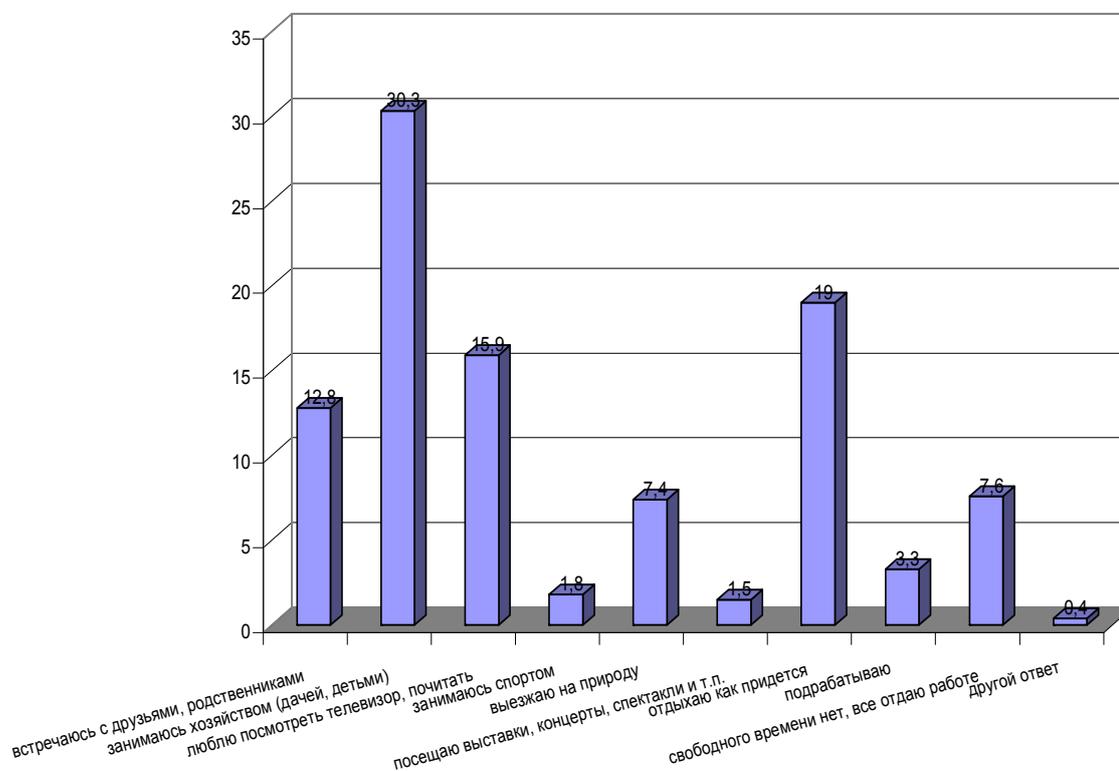


Рис. 11. На что тратят жители района свое свободное время?

Переезжать за пределы района большинство жителей не собирается (рис. 12).

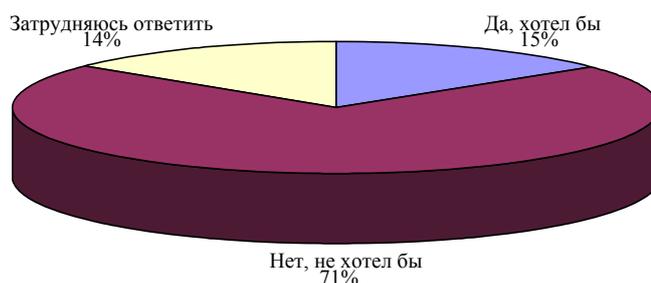


Рис. 12. Ответы респондентов о возможности смены места жительства за пределы Иркутского района

И большинство жителей надеются на перемены к лучшему – 47,7 % (рис. 13).

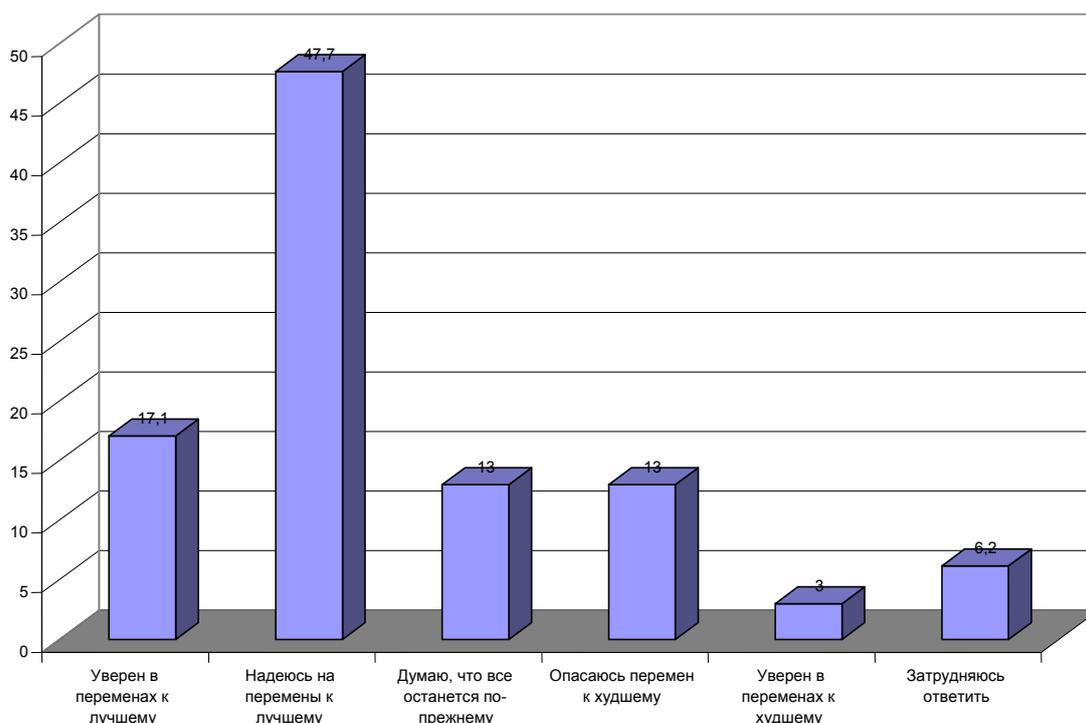


Рис. 13. Оценка жителями возможных изменений в ближайшее время

Мы предоставили варианты ответов для жителей района в тех обстоятельствах, если социально-экономическая ситуация в Иркутском районе ухудшится, то здесь жители проявили высокую степень самостоятельности – 39,5 % ответили, что будут самостоятельно искать возможности для улучшения жизни, что говорит о трудовой мобильности жителей района, и это положительный момент, так как они не будут сидеть без дела. Но, с другой стороны, это предупреждение о том, что администрация муниципалитетов может утратить доверие своих жителей (рис. 14).

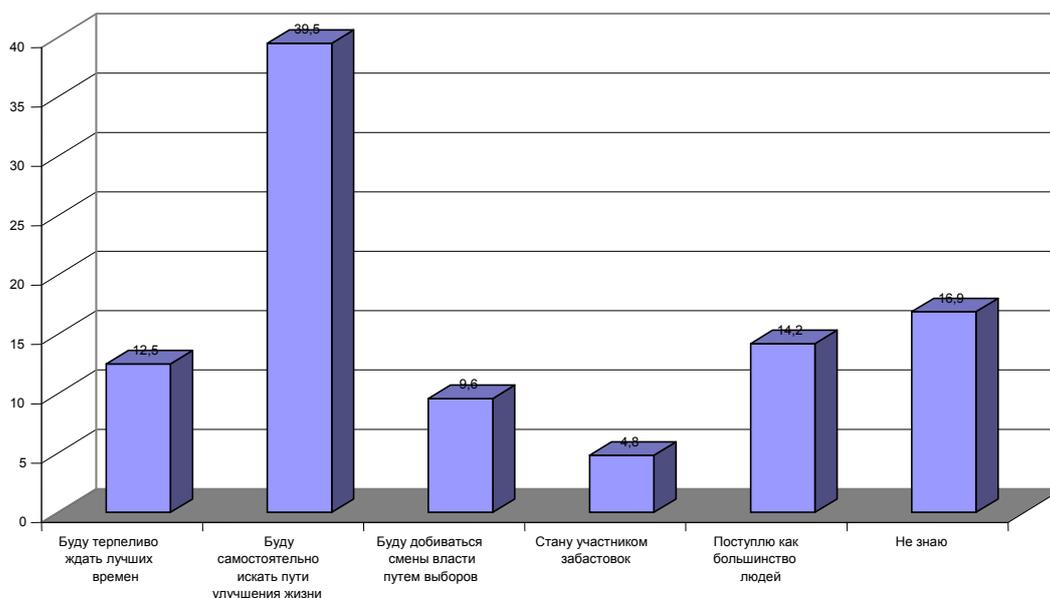


Рис. 14. Перспективное поведение жителей района при ухудшении социально-экономической ситуации в Иркутском районе

Предыдущий вывод подтверждается и результатами ответов на следующий вопрос: «Какую реакцию вызывает у Вас жизненная ситуация, в которой Вы (Ваша семья) сегодня оказались?». И большинство ответивших определило свою реакцию как стремление сделать что-то самому и изменить ситуацию – 34,3 %. Конечно мы должны обратить внимание на то, что каждый пятый в целом доволен жизненной ситуацией – 20,5 %. (рис. 15).

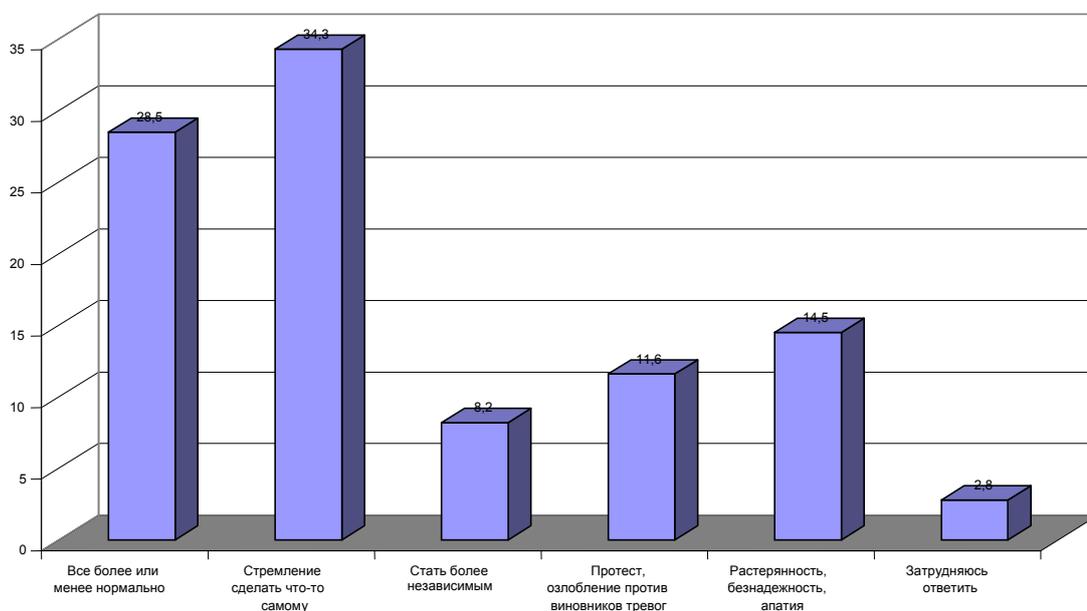


Рис. 15. Реакция на жизненную ситуацию, в которой сегодня оказались жители района

А из тех характеристик качества жизни, которые предложили исследователи, наиболее высокую оценку получила «Интересная работа», 47,2 % жителей

района находят большое удовлетворение в выполняемой работе. Кроме того, жители испытывают гордость за то, что они являются жителями своего поселка и района – 44 %.

А также не удовлетворены уровнем заработной платы, медицинским обслуживанием, уровнем обеспечения правопорядка и безопасности (рис. 16).

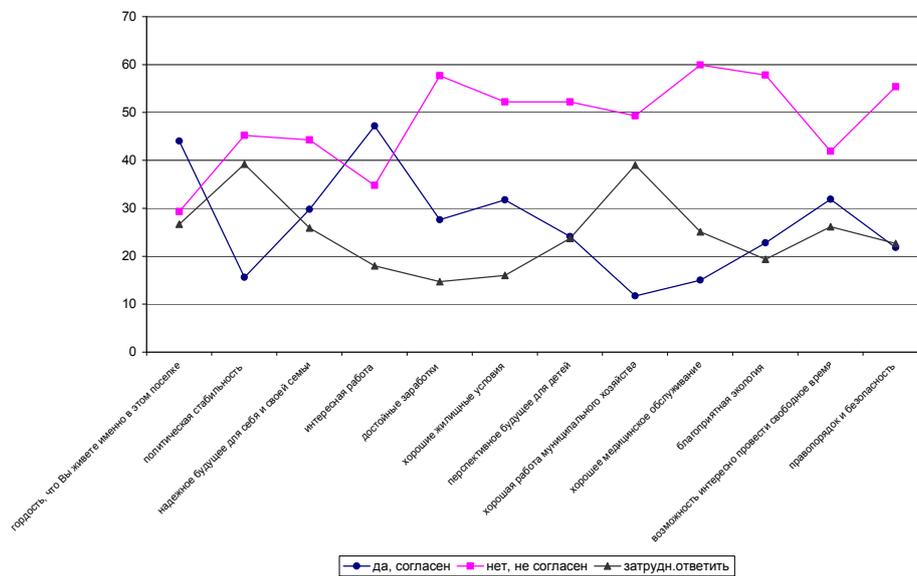


Рис. 16. Оценка характеристик качества жизни жителями района

Научное издание

Самаруха Алексей Викторович
Сачков Дмитрий Иванович

**Совершенствование механизма управления
муниципальным образованием**

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 18.12.13. Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 11,3. Тираж 500 экз. Заказ

Отпечатано в мини-типографии «Листок».
664003, г. Иркутск, ул. Сухэ-Батора, 18, оф. 333, тел. (3952) 24-34-17.