

## СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ\*

В условиях централизованного руководства экономикой в нашей стране существовали три уровня подчиненности предприятий, организаций и учреждений в рамках государственной собственности – союзное, республиканское и местное. Соответственно на уровне района, города, этими субъектами хозяйствования управляли или направляли их деятельность два органа управления – исполком районного (городского) Совета депутатов и райком (горком) КПСС. На долю местной исполнительной власти в лице райисполкома (горисполком) приходилось в основном управление социальной сферой (народное образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт), предприятиями местного подчинения, торговлей, бытовым обслуживанием населения, жилищно-коммунальным хозяйством, сельским хозяйством, поддержанием общественного порядка.

Райкомы КПСС отслеживали ситуацию и достаточно активно воздействовали через кадровую политику и взаимосвязь с вышестоящими отраслевыми органами управления на деятельность предприятий союзного и республиканского подчинения. Для этого в структуре партийных органов

имелись соответствующие подразделения – отделы промышленности, строительства, транспорта, а на уровне области даже отделы машиностроения, металлургической и химической промышленности, лесного комплекса. С прекращением деятельности райкомов партии в 1991 году выпало важное звено управления в сфере материального производства.

Райгорисполкомы трансформировались в администрации городов и районов с прежним набором функций и структурой управленческого персонала. Более того, были ликвидированы рай(гор)планы, а взамен их в большинстве случаев никакого нового экономического подразделения не появилось. Если раньше финансовые органы, входящие в состав местного исполнительного органа власти, в обязательном порядке получали отчеты и балансы всех юридических лиц, периодически анализировали их финансово-экономическую деятельность, то с образованием налоговых инспекций они перестали получать эту отчетность и лишились возможности отслеживать ситуацию как на конкретных предприятиях, так и в целом в экономике территорий.

Предприятия и организации сферы материального производства форсированно приватизировались, акционировались, переходили в частную собственность и практически становились неподконтрольными местной власти.

Наступил период, когда муниципальные органы власти не знали, как управлять важнейшей составляющей экономики –



Алексеев Вениамин Яковлевич – начальник контрольного управления Правительства Вологодской области, заслуженный экономист Российской Федерации.

\* В основу статьи положен доклад на секционном заседании IV Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект» (2-5 апреля 2003 г.).

сферой материального производства, не имели или не выработали механизма и методов этого управления. Усугубляло ситуацию и то, что государство или распродавало, или теряло часть акций или доли в капитале приватизированных предприятий, что лишало последних рычагов влияния на их деятельность.

К тому же расхожее ошибочное мнение о том, что рынок сам все отрегулирует и расставит на свои места, привело к тому, что перестали планировать и прогнозировать развитие экономики не только на перспективу, а даже на последующий год. Бюджеты районов по доходам составлялись примерно – исходя из динамики поступлений предыдущих лет и предполагаемой инфляции. Последняя зачастую превосходила все мыслимые и немыслимые размеры. Да и сам бюджет на очередной год составлялся не до наступления планируемого периода, а уже в ходе его исполнения, зачастую во второй половине действующего года.

Было потеряно одно из неоспоримых преимуществ дорыночной экономики – предсказуемость, плановость, прогнозируемость. Упущено из виду, что в развитых странах государство активно вмешивается в экономические процессы, прогнозирует, регулирует, направляет развитие экономики, используя рычаги воздействия – налоги, льготы, дотации, субвенции, тарифы, цены, квоты и другие. А если это не помогает и ситуация угрожает национальным интересам, то проводится национализация отдельных предприятий и даже отраслей.

Ведущие страны мира к пониманию прогнозирования и регулирования экономики пришли после великого кризиса и депрессии в 30-х годах XX столетия, когда нерегулируемый рынок показал полную свою несостоятельность. Именно систему планирования и прогнозирования, разработанную в СССР, западные страны взяли на вооружение и адаптировали к рыночным условиям. А мы ввергли экономику в рыночную стихию без учета опыта других и теперь учимся на собственных ошибках, вместо того чтобы учиться на чужих.

Однако вернемся к нашей теме. С приходом к руководству области опытных управленцев и прагматиков был взят курс на восстановление управляемости и предсказуемости развития народного хозяйства. В структуре областной администрации в 1998 году создали специальное управление по изучению социально-экономической ситуации муниципальных образований и выработке рекомендаций по ее улучшению в перспективе.

Возглавить управление было предложено автору настоящей статьи.

В течение прошедших пяти лет управлением, с выездом на место, проанализировано положение дел в народнохозяйственном комплексе 22 муниципальных образований, причем в двух районах – дважды.

Заметим, что проведение такой работы одному человеку, естественно, не под силу. В зависимости от величины района и поставленных задач в работе участвуют специалисты разных профилей департаментов и управлений Правительства области и даже федеральных структур – с численностью группы от 10 до 40–50 человек.

Первое, что удалось решить, – это убедить администрации муниципальных образований пересмотреть структуру управления. В большинстве из них образованы в той или иной форме отделы или группы специалистов, занимающихся анализом состояния экономики района и ведущих предприятий. У ряда глав появились заместители по экономике. В аппарат управления многих муниципальных образований, обладающих значительными лесными ресурсами, введена должность специалиста по лесопромышленному комплексу. Практически везде образованы отделы по торговле, услугам и защите прав потребителей. Идет поиск путей оптимальной структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Вместе с тем, пока структура аппарата управления муниципальным образованием далека от совершенства. Каждый глава в меру своей подготовки и опыта пытается привнести новшества, подчас не сообразуясь с действительностью.

В этом плане представляется целесообразным разработать некую стандартную схему или структуру аппарата управления муниципальным образованием.

По нашему мнению, в условиях Вологодской области муниципальные образования необходимо разделить по структуре управления на 4 группы:

1. Города Вологда и Череповец.
2. Великоустюгский и Сокольский муниципальные районы.
3. Крупные сельские районы с численностью населения свыше 20 тысяч человек оговоренными условиями использования высвободившихся средств), бюджетных (льготных) кредитов и вплоть до использования административного ресурса по-прежнему.
4. Остальные сельские районы с численностью до 20 тысяч человек.

И для каждой из этих групп нужно иметь свою типовую разработку, которая, в условиях действия существующего Федерального закона о муниципальных образованиях, бесспорно, должна носить рекомендательный характер. Тем более что в ближайшем будущем ожидается принятие нового Федерального закона, с вводом его в действие с 2005 года, и такая разработка была бы кстати. По крайней мере, у органов муниципальной власти появится ориентир для создания эффективной системы управления территорией и народнохозяйственным комплексом, чтобы не изобретать каждому «свой велосипед».

Насколько мне известно, Вологодский НКЦ РАН также изучает по договорам ситуацию в районах, есть неплохие аналитические материалы и рекомендации для отдельных районов, в том числе и по структуре управления. К сожалению, они базируются на ситуации одного района, а не группы однородных, что повысило бы обоснованность рекомендаций и предложений для внедрения.

В ходе изучения ситуации в районах и последующей реализации материалов анализа нам удалось повернуть руководство муни-

ципальных образований на разработку прогнозов. Сегодня наличие прогноза общего социально-экономического развития района на очередной год уже факт. Разработка его идет одновременно с проектированием бюджета района. Следующий этап – это среднесрочный и долгосрочный прогнозы и отсюда выработка тактики и стратегии действий муниципальной власти на перспективу. В отдельных районах нам уже удалось добиться разработки таких (на 5 лет) прогнозов. Это Великоустюгский, Харовский, Грязовецкий и некоторые другие районы. Одновременно разрабатываются отдельные целевые и отраслевые прогнозы и программы на перспективу. В некоторых районах число таких разработок достигает 20 направлений с разными сроками исполнения (от 1 до 5 лет).

Встречаются продуманные и довольно реалистичные прогнозы, особенно целевые программы в социальной сфере, подкрепленные финансовыми и материально-техническими ресурсами. И все же большая их часть не опирается на бизнес-планы конкретных, входящих в отрасль, предприятий. А без этого более-менее реальной программы быть не может. Надо создать такую обстановку, чтобы предприятия, в том числе и частные, делились своими планами на будущее с властью, не ссылаясь на коммерческую тайну и боязнь конкурентов.

Речь идет, конечно, прежде всего о программах развития аграрного сектора и лесопромышленного комплекса. Они для большинства сельских районов области – основа местной экономики и финансов. К сожалению, не везде эти программы на перспективу есть (даже кабинетные). О реформе ЖКХ много шума, но программ на несколько лет вперед по этой отрасли тоже нет, в том числе по наведению порядка в ее материально-технической базе. Нет разработок по развитию торговли, сферы услуг, общественного питания, отраслей промышленности (машиностроение, металлообработка, пищевая, легкая и некоторые другие).

Необходимость комплексного подхода в прогнозировании развития района еще

предстоит внедрить в сознание управленцев. Возражения типа, что законодательство не устоялось, идет смена правил «игры» между различными уровнями власти (особенно в сфере межбюджетных отношений) не могут быть причиной отсутствия перспективного планирования, ибо планы, прогнозы и программы служат ориентиром для муниципальной власти, позволяют вырабатывать активные формы и методы воздействия или стимулирования предприятий и организаций для обеспечения эффективности работы народнохозяйственного комплекса территории в целом.

Что касается форм и методов, то их великое множество: от самого простого – убеждения до целевых льгот по налогам (с оговоренными условиями использования высвободившихся средств), бюджетных (льготных) кредитов и вплоть до использования административного ресурса понуждения.

Здесь же лучше остановимся на примерах конкретных районов, где наше вмешательство дало положительный эффект.

Возьмем Усть-Кубинский муниципальный район, где мы побывали дважды – в 1999 и 2000 годах. В обоих случаях материалы изучения ситуации в экономике района были рассмотрены на заседании Правительства области и приняты постановления, направленные на оказание помощи району.

В 1999 – 2000 гг. район в целях развития материального производства как основы образования финансовых ресурсов получил помощь на приобретение техники селу (в том числе для возрождения льноводства), семян льна и многолетних трав, молодняка крупного рогатого скота улучшенной породы, на реконструкцию одного из хлебозаводов в молокозавод, строительство станции очистки воды и водопровода. Кроме того, одно сельхозпредприятие вошло в област-

ную программу оздоровления экономики и получило финансовую помощь. Району оказали помощь в разработке долгосрочной программы развития лесопромышленного комплекса, сферы туризма.

За последние три года в районе выросли инвестиции, объем промышленного производства, увеличилось валовое производство молока, надои на фуражную корову достигли 4 тыс. кг (отдельные доярки надояли по 6 тыс. кг). Налоговые поступления в бюджет возросли в 3 раза. Стабилизировались площади обрабатываемых земель.

Поскольку все проблемы района не удалось решить сразу, состоялось повторное рассмотрение ситуации в его экономике. Принятое последнее постановление еще более масштабно, рассчитано по отелльным позициям до 2008 года и затрагивает вопросы от управления, планирования и структурных перестроек в экономике до прямых финансовых вливаний.

Подобные мероприятия осуществлены и по результатам других проверок. Радуют успехи Белозерского, Вашкинского, Великоустюгского, Нюксенского, Тарногского, Череповецкого, Грязовецкого и многих других районов. Готовится материал по Вожегодскому району, который будет рассмотрен Правительством области в июне т.г.

Подводя итоги, хотелось бы подчеркнуть, что теоретические разработки в вопросах управления экономикой муниципальных образований в современных условиях хороши сами по себе. Но еще лучше, если они сразу проходят апробацию на практике и подтверждают свою жизнеспособность. Думается, что многолетний опыт Вологодчины в этом деле может быть полезен и другим субъектам Российской Федерации.