



## В.А.Лапин

# НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ: ОПТИМИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ

Переход нашей страны к новому политическому и экономическому порядку привел к существенным изменениям в структуре ее народнохозяйственного комплекса. Важной особенностью этого процесса стало появление на региональном уровне дополнительных хозяйствующих субъектов. Если в условиях СССР единственным субъектом региональной политики было государство в лице его органов власти и уполномоченных ими структур, то сегодня, наряду с органами, представляющими интересы центрального правительства, субъектами хозяйственной деятельности (и одновременно – региональной политики) являются также органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, отдельные граждане и организации.

С появлением новых хозяйствующих субъектов, наделенных правом заявлять свои интересы в отношении регионального развития, новое звучание получает проблема оптимизации ресурсов. В настоящем контексте под оптимизацией ресурсов понимается процесс формирования ресурсов регионального развития (не только традиционных, но и связанных изменением статуса региональных структур, а также с историческими традициями и иными местными особенностями) и выработки механизмов их оптимизации (т.е., по сути, процедуры согласования интересов хозяйствующих субъектов). Соответственно, предполагается, что процесс выявления (осознания) ресурсов будет в значительной степени творческим. От его продуктивности во многом зависит эффективность самого регионального развития.

Вопросы, связанные с оптимизацией ресурсов, можно рассматривать и решать на различных уровнях. В условиях федеративного государства существуют по крайней мере четыре основных уровня оптимизации: федеральный, региональный (субъекта Федерации), муниципальный и уровень конкретного субъекта экономических отношений (организации, учреждения, предприятия). В настоящей работе преимущественное внимание будет уделено проблемам оптимизации местных (муниципальных) ресурсов.

В соответствии с российским законодательством роль координатора в отношении местных ресурсов формально принадлежит органам местного самоуправления. Однако для того, чтобы они смогли на практике выполнять эту функцию, одного законодательства мало. Реальным координатором процесса распределения ресурсов станет тот субъект, который выдвинет цель, объемлющую цели других субъектов. Не вызывает сомнений, что выдвижение такой цели органами местного самоуправления будет иметь

значительные (и весьма позитивные) социально-экономические последствия.

**Местные ресурсы — главный резерв регионального развития**

Тот факт, что местные ресурсы представляют собой важнейший источник регионального развития, в нашей стране долгое время игнорировался. Причина заключалась прежде всего в централизованном характере экономики, регулируемой одним собственником — государством. В условиях, когда оптимизация ресурсов осуществлялась в макроэкономическом масштабе, региональные и местные ресурсы часто не принимались во внимание в связи с их кажущейся незначительностью. Многие виды ресурсов вообще не использовались, поскольку органы государственной власти не осознавали их ценности, а иных хозяйствующих субъектов, способных взять на себя их утилизацию, не существовало. Более того, административная система управления экономикой, когда страна развивалась как один большой завод, в принципе исключала возможность учета и эффективной разработки местных ресурсов.

Следствием пренебрежения региональными и местными ресурсами развития стали значительные деформации социального и экономического пространства страны, выразившиеся, в частности, в преобладании заводов-гигантов, стагнации сельского хозяйства, а также в неоправданно высоких темпах строительства новых городов (как правило, с одним или несколькими градообразующими предприятиями) в ущерб благоустройству существующих. Конечно, было бы несправедливо утверждать, что все принятые в период существования СССР решения были волюнтаристскими или неоптимальными с точки зрения будущего страны. Можно привести немало примеров решений (особенно в ситуациях, когда необходимо было достичь максимального эффекта за короткий срок), которые не только являлись оптимальными для конкретного периода, но и сейчас остаются новаторскими, обеспечивающими перспективы развития<sup>1</sup>. Однако высокая степень централизации власти при практическом отсутствии реальной “обратной связи” в целом провоцировала органы управления на действия, противоречащие интересам граждан и страны как таковой. В итоге, колоссальные ресурсы богатой страны не были вовлечены в хозяйственный оборот или, попросту говоря, оказались невостребованными.

С появлением в России субъектов, имеющих региональные и местные интересы, мы вправе ожидать, что подход к оптимизации ресурсов будет иным, чем в советское время. Сразу оговорюсь, что речь не идет о политической дезинтеграции страны и борьбе с федеральным центром за ресурсы, а об устойчивом социально-экономическом развитии регионов и, прежде всего, муниципальных образований (как первичных региональных структур) на основе привлечения новых источников развития не только государственного масштаба, но и регионального и местного значения.

Изменение структуры государственных институтов и появление нового властного института — местного самоуправления — создают предпосылки к перераспределению ресурсов и формированию (высвобождению) новых ресурсных источников регионального развития. К последним в пер-

<sup>1</sup> К ним, в частности, относятся решения о строительстве городов с преимущественным развитием научно-технического комплекса. Следует отметить, что зарубежные аналоги подобных городов — технополисы — появились позже, чем российские “наукограды”.

вую очередь следует отнести *политический, социальный, управленческий и экономический ресурсы*<sup>2</sup>.

Главная составляющая *социального* ресурса заключается в изменении положения ЖИТЕЛЯ, который, с одной стороны, получает право на участие в управлении региональным развитием (самостоятельно или путем делегирования этого права органам местного самоуправления), а с другой – может сам заняться предпринимательской деятельностью на территории муниципального образования, т.е. прямо участвовать в таком развитии. Очевидно, что с предоставлением прав на самоуправление и на предпринимательскую деятельность значительно увеличивается интеллектуальная отдача ЧЕЛОВЕКА. Ее дальнейший рост может быть стимулирован формированием соответствующей системы образования, в рамках которой, наряду с государственным образовательным стандартом, учитываются региональные и местные особенности. Переход к подобной системе способен ускорить подготовку жителей к жизни в условиях самоуправления и появления новых возможностей для реализации творческого потенциала непосредственно по “месту жительства”.

Новый *управленческий* ресурс тесно связан с социальным, но имеет ряд специфических особенностей, которые позволяют рассматривать его отдельно.

Со становлением местного самоуправления возникают реальные предпосылки для создания оптимальной системы управления региональным развитием, учитывающей интересы всех задействованных субъектов, что создает мощную мотивацию к рациональному (оптимальному) использованию муниципальных и региональных ресурсов (материальных и нематериальных). Поскольку в условиях самоуправления субъекты регионального развития имеют возможность формулировать собственные цели, наиболее адекватной формой управления является выработка программы комплексного социально-экономического развития<sup>3</sup>. Иными словами, новая политико-экономическая обстановка способствует применению программно-целевого подхода к решению региональных вопросов.

Исходя из складывающейся на местах ситуации, “просматриваются” и принципы построения такой программы – это должна быть иерархическая программа, включающая в себя в качестве ступеней местное социальное развитие (с особым вниманием к процессу образования), развитие муниципального хозяйства (с соответствующим развитием отраслевых структур, расположенных на территории муниципальной единицы) и становление специфических (муниципальных) экономических отношений.

Кто же будет координатором такой программы? Очевидно, что в орган управления процессом разработки и осуществления программы должны входить представители всех заинтересованных структур (региональных, местных и отраслевых). Однако инициатива и принятие необходимых решений остается за органами местного самоуправления: тем самым реализуется третий из новых ресурсов регионального развития – *политический*.

Сочетание политического, социального и управленческого ресурсов может дать мощный синергетический эффект в виде “муниципального хо-

<sup>2</sup> Все перечисленные виды ресурсов тесно взаимосвязаны, так что их разделение является весьма условным и используется в сугубо аналитических целях.

<sup>3</sup> В нашей стране уже имеется определенный опыт по созданию подобных программ. В качестве примера можно сослаться на многоуровневые программы комплексного развития, разработанные в рамках муниципального образования “Город Заречный” (Свердловская обл.).

заяства” – особого сектора национальной экономики, обладающего рядом специфических свойств и особенностей. Главная из них состоит в том, что ведущим принципом муниципального хозяйства как целостной структуры (в отличие от иных субъектов экономической деятельности) является достижение “не дохода, но пользы”. В этом заключается основной *экономический* ресурс местного самоуправления, позволяющий минимизировать потери на “пути следования” социальной услуги от “поставщика” к “потребителю”, гарантировать предоставление определенного (стандартного) набора социальных услуг, эффективнее использовать возобновляемые ресурсы и т.д.

Рамки настоящего раздела не позволяют более подробно остановиться на деталях формирования и использования новых видов ресурсов. Важно другое – показать, что такие ресурсы (причем весьма мощные) есть, но что они требуют разработки особых механизмов утилизации.

Невостребованные местные (муниципальные) ресурсы являются на сегодня значительным резервом социально-экономического развития России.

### **Оптимизация муниципальных ресурсов**

При решении задачи оптимизации муниципальных ресурсов можно выделить несколько уровней: а) муниципальное образование; б) отдельные сферы, составляющие основу жизнедеятельности муниципального образования как целостной территориальной социально-экономической системы (социум, экономика, управление); в) конкретные отрасли, обеспечивающие решение вопросов жизнедеятельности муниципального образования (образование, здравоохранение, коммунальное хозяйство и др.).

Оптимизация ресурсов на уровне *муниципального образования* осуществляется в рамках программы его комплексного социально-экономического развития. Собственно говоря, такая программа сама по себе является механизмом оптимизации ресурсов. Более того, поскольку на территории муниципального образования часто располагаются предприятия, имеющие разных собственников (в том числе государственные и частные), эта программа представляет собой и механизм согласования интересов государства и местного сообщества.

Очевидно, что самой общей и одновременно самой распространенной целевой функцией муниципальной программы является сохранение муниципального образования как такового. Именно наличие данной функции позволяет органам местного самоуправления принимать оптимальные решения, преодолевая узковедомственный подход при “распределении” ресурсов. Соответственно, основная проблема этих органов заключается в формализации цели сохранения муниципального образования или, другими словами, в выработке как можно более четких критериев при подготовке и принятии конкретных управленческих решений.

Приведу гипотетическую схему построения оптимального решения на примере одного из признаков муниципального образования<sup>4</sup> – наличия населения. Сохранение этого признака связано, в частности, с демографической политикой органов самоуправления. Существенным показателем демографического благополучия является здоровье населения (не говоря

<sup>4</sup> Напомню, что признаками муниципального образования являются: наличие территории, населения, а осознанного интереса населения к совместным действиям по самоуправлению на территории муниципального образования.

уже о том, что здоровое население – важный ресурс развития муниципального образования).

Обеспечить здоровье населения можно многими путями, в частности, через повышение качества обслуживания больных (оборудование, лекарства, квалификация персонала и пр.); совершенствование профилактической работы (постоянный мониторинг, развитие системы оздоровительных учреждений и др.), санитарного контроля и системы общественного питания; пропаганду здорового образа жизни; улучшение экологической ситуации; развитие физической культуры и спорта; укрепление института семьи и т.д. Очевидно, что все названные мероприятия в той или иной степени будут способствовать укреплению здоровья и, как следствие, трудоспособности населения. На каких же из перечисленных направлений сосредоточить ограниченные муниципальные ресурсы?

Как известно, вопросы, связанные с распределением ресурсов, находятся в компетенции выборного органа местного самоуправления и, соответственно, могут решаться путем голосования. Однако использование данного механизма далеко не всегда дает оптимальные результаты, так как итоги голосования могут иметь случайный характер, да и состав депутатов не во всех случаях адекватно отражает интересы муниципального образования.

Для того чтобы обеспечить принятие решений, близких к оптимальным (с точки зрения наиболее эффективного использования муниципальных ресурсов), необходимо прежде всего “договориться” о целях и исходя из этих целей разработать критерии оптимальности, сужая тем самым поле для произвола. Понятно, что выдвинутые представительным органом местного самоуправления цели должны по своему масштабу превосходить цели “отраслей” и “ведомств”, претендующих на использование ресурсов.

Так, если целью является достижение определенных демографических показателей, необходимых для сохранения муниципального образования, то такой ведомственный критерий, как количество “койкомест в стационаре”, не может считаться свидетельством ее реализации. Более того, он может даже говорить об обратном – о росте числа больных, т.е. об ухудшении демографической ситуации.

На сегодняшний день решение задачи оптимизации ресурсов представляет собой скорее искусство, чем науку, и требует от муниципальных лидеров интуиции и таланта, а также умения привлекать и использовать максимальный объем информации. Очевидно, что средства, направленные в соответствии с установленными целями с учетом местных особенностей, “сработают” более эффективно, чем в случае применения традиционных (в основном отраслевых) подходов. Уже сама постановка цели (и утверждение ее представительным органом, например, в виде муниципальной программы) способна привести к значительной экономии муниципальных ресурсов, так как выявляет те “традиционные” области расходования средств, от которых следует отказаться.

Рассматривая проблему оптимизации ресурсов на уровне *отдельных сфер*, обеспечивающих развитие муниципального образования как целос-

тной системы, остановлюсь на муниципальной экономике, точнее, на муниципальном хозяйстве. *Муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на повышение уровня и качества жизни членов местного сообщества.* Важно иметь в виду, что муниципальное хозяйство охватывает все формы собственности и всех хозяйствующих субъектов, выполняющих перечисленные выше функции.

Напомню, что на уровне муниципального образования решаются преимущественно вопросы местного значения, которые по большей части связаны с оказанием социальных услуг населению (в широком значении понятия социальной услуги как удовлетворения потребностей населения). Из этого следует, что муниципальное хозяйство является механизмом предоставления социальных услуг. Данное обстоятельство качественным образом отличает деятельность муниципального хозяйства (как целого) от деятельности иных совокупностей хозяйствующих субъектов. Если целевая функция субъектов рыночных отношений – извлечение прибыли, то целевая функция муниципального хозяйства – обеспечение социальных услуг.

При использовании рыночной системы оказание социальных услуг происходит в значительной степени опосредованно (через систему товарно-денежных отношений). Муниципальное хозяйство способно предоставлять их непосредственно (например, через органы местного самоуправления или муниципальные предприятия и учреждения). Более того, российский опыт (пусть пока еще незначительный) показывает, что муниципальное хозяйство обладает огромным потенциалом в плане эффективного использования муниципальных ресурсов для обеспечения социальных услуг. В то же время, поскольку административные механизмы неоднократно доказывали свою неэффективность, многие считают, что решение этой задачи (как и большинства других) следует предоставить рынку.

Так какой же путь является оптимальным с точки зрения достижения конечной цели – оказания социальных услуг? На мой взгляд, наилучший результат может дать сочетание рыночных и административных механизмов. Дело в том, что рыночные механизмы хорошо работают там, где имеется развитая конкурентная среда, есть спрос и предложение. Когда же нет конкуренции, т.е. в условиях монополии, эффект может быть обратным (и, как правило, это так). Между тем, в сферу муниципального хозяйства попадает множество естественных (местных) монополий (например, тепло-, энерго- и водоснабжение), и создать там конкурентную среду крайне трудно.

Монопольный собственник, действующий в системе рыночных отношений, заинтересован в увеличении расходов: чем больше расход, тем больше прибыль. Органы местного самоуправления, напротив, заинтересованы в экономии ресурсов, поскольку, как уже говорилось, целевая функция их деятельности не прибыль, а услуга.

Следует также учитывать тот факт, что органы местного самоуправления призваны предоставлять определенный минимум услуг всем чле-

нам местного сообщества, вне зависимости от материального положения конкретного человека. Понятно, что эту задачу рынок решить не в состоянии.

Вопрос о том, какую часть социальных услуг возьмет на себя муниципальный сектор, а какую – частный, должны решать органы местного самоуправления. Там, где создание конкурентной среды принципиально возможно (а, главное, более эффективно), необходимо разрабатывать соответствующие механизмы и “подключать” их к системе хозяйственных отношений на территории муниципальных образований. Вариантом таких механизмов могут, по-видимому, стать институты *муниципального заказа и конкурса*.

У органов местного самоуправления значительно больше возможностей для маневра по вопросам оптимизации муниципальных ресурсов, чем у других субъектов хозяйственной деятельности. Часть социальных услуг населению может оказываться за счет местного бюджета, часть – на основе принципа самокупаемости, часть – на рыночных условиях. Для компенсации неизбежных в социальной сфере затрат могут быть использованы доходы от деятельности муниципальных предприятий и налоговые поступления.

Для формирования и реализации муниципальной стратегии в сфере, касающейся вопросов местного значения, органы местного самоуправления должны решить следующие задачи:

- определить оптимальное сочетание муниципальной и иных форм собственности на территории муниципального образования (в первую очередь, в сфере естественных монополий);
- разработать механизмы конкуренции в тех областях, где это может быть эффективно;
- определиться в отношении использования муниципальной собственности: где работать по правилам “рынка”, где – на основе самокупаемости, а где – исходя из заведомой убыточности, компенсируемой доходами от прибыльных предприятий.

Значительный резерв оптимизации муниципальных ресурсов кроется в самой природе муниципального хозяйства, в его структуре. В частности, муниципальное хозяйство позволяет решить такой сложный для рынка вопрос, как замыкание производителей товаров и услуг на потребителей, т.е. создание таких условий, при которых товар или услуга обязательно (со сколь угодно высокой степенью вероятности) найдет своего потребителя на территории муниципального образования. Речь идет об использовании элементов корпоративной экономики регионального типа<sup>5</sup>. Помимо экономии местных ресурсов, корпоративные методы способны обеспечить повышение социальной отдачи муниципального хозяйства (и, как следствие, ослабление социальной напряженности), а также упорядочение конкуренции за доступ к ограниченным муниципальным ресурсам, ведущее к снижению уровня организованной преступности и, соответственно, расходов на борьбу с ней и др.

<sup>5</sup> *Примером эффективного применения такого рода элементов может служить опыт Одинцовского района Московской области.*

\* \* \*

Разумеется, я коснулся далеко не всех аспектов оптимизации муниципальных ресурсов. Так, например, большим потенциалом обладают социальный ресурс и ресурс, связанный с созданием оптимальной системы управления развитием муниципального образования. Однако в заключение мне хотелось бы поговорить не о них, а затронуть тему, имеющую, на мой взгляд, прямое отношение к сюжетам, рассмотренным выше.

Основной пафос настоящей статьи заключается в том, чтобы показать важность использования местных и региональных ресурсов. Совершенно иную (а во многом и противоположную) направленность имеет подготовленная правительством С.В. Кириенко стабилизационная программа, где основная ставка сделана на концентрацию ресурсов на федеральном уровне. Следствием последовательной реализации данной программы (без соответствующих корректировок), наряду с достижением определенной степени централизации средств в “центре”, станет, на мой взгляд, свертывание регионального развития и исчезновение самого его субъекта. В результате местные ресурсы окажутся “законсервированным”, а один из основных региональных субъектов (муниципальное образование) – “мертворожденным”. Будем надеяться, что новое Правительство РФ не допустит этого.