

*Регион: экономика и социология, 2009, № 2, с. 137–155*

## ОБ АНТИКРИЗИСНЫХ ДЕЙСТВИЯХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

**А.И. Татаркин, В.С. Бочко**

*Институт экономики УрО РАН*

### **Аннотация**

Показаны основные черты экономического кризиса и его воздействие на муниципалитеты. Подчеркнута неизбежность перехода в результате кризиса к новой экономике, базирующейся на бережливости, рациональном потреблении, новом экономическом мышлении, инновационном хозяйствовании, росте производительности труда. Предложены направления действий местных органов власти по работе на опережение для обеспечения послекризисного экономического роста.

**Ключевые слова:** муниципалитет, экономика, кризис, методы хозяйствования, послекризисный рост, ценность труда

Экономический кризис, неуклонно распространяющийся по территории России, постепенно втягивает в свою орбиту не только новые отрасли и сферы производства, но и пространства муниципальных образований. Поскольку кризисные явления первоначально охватывают банковскую и производственную сферы, бюджетные структуры начинают ощущать их действие, во-первых, с определенным временным лагом, а во-вторых, опосредованно, через неблагоприятие в отраслях бизнеса. Для муниципальных органов власти такое «запаздывание» влияния кризиса обеспечивает дополнительные шансы для выработки мер по противодействию кризисным явлениям.

При этом руководителям муниципалитетов следует понять, что прежняя экономика, существовавшая до осени 2008 г. и основанная на достаточном количестве «нефтяных», «минерально-сырьевых» и «металлургических» денег, закончилась. Ее больше нет. Она ушла вместе с ее исторической эпохой. На смену «старой» экономике пришла экономика «новая», неизведанная и жесткая. Она пока еще малопонятная, необычная, со своими принципами и особенностями, но она уже реально существует. С этим надо считаться.

Новые явления, порожденные кризисом, активно войдут в нашу жизнь, наберут силу и станут чертами нашей хозяйственной и нравственно-психологической жизни. Содержанием новой экономики станут бережливость и рациональное потребление. Нам предстоит жить по средствам, причем по средствам, полученным не в результате бумажно-посреднических действий, а в результате производства физической реальной продукции и физически реальных услуг.

В этой статье в нашу задачу не входит проведение детального анализа особенностей современного экономического кризиса, в том числе специальное рассмотрение финансовых проблем кризиса и их влияния на муниципальные бюджеты. Мы лишь отметим его наиболее характерные признаки, которые необходимо учитывать муниципалитетам при выработке антикризисных мер.

Во-первых, возникновение кризиса в России связано не только с общемировыми процессами, но и с появлением диспропорций, вызванным «жизнью взаим», т.е. за счет доходов от экспорта сырья, а не за счет развития своего наукоемкого производства. Количество наличных денег, получаемых от текущей и «будущей» (кредиты) деятельности, стало существенно превышать массу имеющихся товаров, произведенных в стране и поступивших из-за рубежа. Но российское общество продолжало наращивать потребление, превращаясь в «общество потребления», о чем свидетельствовал массовый повышенный спрос на автомобили, бытовую технику, электронику, жилую площадь, туристические путевки и т.д. Особенно давили на товарную массу полученные кредиты, т.е. уже существующие, но еще не заработанные деньги. В результате разрастания таких процессов произо-

шел надлом имевшегося, хотя и слабого, баланса между предложением товаров (услуг) и платежеспособным спросом.

Во-вторых, в основе российского экономического кризиса лежат технологическая отсталость страны и «товарно-импортная» ментальность ее населения. Сформировавшаяся потребительская ментальность населения, состоящая в желании покупать высококачественные товары, не подкрепляется производственно-технической ментальностью, заключающейся в способности этого же населения производить конкурентоспособные товары. Люди не хотят покупать то, что сами производят. Из-за низкой конкурентоспособности отечественной продукции сокращается ее выпуск, а за этим следуют увольнения и рост безработицы, нарушение пропорций между предложением и платежеспособным спросом, что провоцирует кризисные явления.

В-третьих, современный российский экономический кризис не является кризисом перепроизводства товаров. Избытка товаров по отношению к платежеспособному спросу не наблюдается, как бывает при «классическом» экономическом кризисе. Наоборот, в России товаров не хватает для удовлетворения спроса на несоразмерно выросшую денежную массу. Поэтому для сбалансирования спроса и предложения применяется рычаг увеличения цен.

В-четвертых, протекание кризисных явлений в России зависит от внешних факторов, прежде всего от валютного курса рубля.

В-пятых, экономический кризис в России носит системный характер. Выход из него невозможен «самотеком», т.е. в силу естественного действия рыночных сил. Потребуется сильное воздействие более мощных факторов, главным из которых является государство.

Таким образом, руководителям местных органов власти следует понимать, что современный экономический кризис затрагивает не только производство. Он пронизывает все стороны жизнедеятельности людей. Его следствием станет переворот в менталитете людей, в системе организации и управления, в понимании общественных ценностей. В конечном счете данный кризис переведет социально-экономическое развитие как страны в целом, так и всех муниципальных образований из одних координат в другие.

## КРИЗИС – ВРЕМЯ ПЕРЕМЕН В ЭКОНОМИЧЕСКОМ МЫШЛЕНИИ

Главная перемена, которая произойдет в результате действия кризиса, – это изменение экономического мышления населения, но в первую очередь – руководителей властных и хозяйствующих структур. Однако она не осуществится сама по себе. Ее надо понимать и продвигать, подобно тому как умелые маркетологи обеспечивают продвижение нужных им товаров и услуг.

В основу перестройки общего экономического мышления должна быть положена *идея утверждения ценности труда*. Из массового сознания надо искоренить утвердившееся представление о «легких деньгах», т.е. о возможности их получения различными способами, не предполагающими производительный труд.

Ценность производительного труда, т.е. труда, создающего реальные блага и услуги, должна отодвинуть на второй план «трудовые действия» по извлечению денег путем различных искусственных посреднических услуг, многократной перепродажи готовых товаров, биржевых спекуляций и кредитно-финансовых операций. Возвышение ценности производительного труда станет ментальной основой для развертывания национального и местного производства, для широкого вовлечения в производственный оборот местных ресурсов.

Можно предположить, что углубление экономического кризиса приостановится к началу лета 2009 г. Но вслед за этим не начнется бурный экономический рост, а наступит медленное, в первый период почти незаметное оживление, которое станет более отчетливым лишь к концу года.

Но главные перемены будут состоять не в самом факте изменения кривой экономического развития, а в переходе к новому качеству роста, которое сможет формироваться на основе зарождающегося нового экономического сознания. Новое экономическое сознание будет включать в себя

- понимание ценности производительного труда;
- отношение к инновациям как обязательному элементу всякой экономической деятельности как в производстве товаров, так и в оказании услуг;

- признание необходимости существования многоотраслевой экономики на любой территории, и т.д.

На основе нового экономического сознания должно сформироваться и развиваться инновационное хозяйствование. Оно по своей природе является хозяйствованием на базе знаний о способах и технологиях производства, о новых характеристиках сырья, материалов, техники, о современных вариантах комбинации разнообразных факторов производства. При этом инновационное хозяйствование опирается не на единичное или мелкогрупповое научно-технологическое знание, т.е. принадлежащее отдельному лицу или небольшой группе людей, а на массовое знание, на знание технических, технологических и организационных новшеств основной массой экономически активного населения.

Это вытекает из того, что экономика, базирующаяся на знаниях, представляет собой не столько совокупность высокотехнологичных машин, механизмов, капиталов, сколько объединенный интеллект людей, совместно работающих для производства современной продукции путем постоянного изобретения и усовершенствования как орудий труда, так и способов их организации и эксплуатации.

В инновационном хозяйствовании происходит *смена ведущего звена в производственной деятельности*. Если раньше таким звеном выступали преобразования в средствах производства и технологиях и только вслед за ними происходили изменения в организации и стимулировании производства, то теперь преобразования в организации становятся основными движущими силами трансформаций в технике и технологиях.

Распространение основ инновационного хозяйствования приведет к возникновению инновационно активных муниципальных образований, в которых местное сообщество, используя материальную и инфраструктурную базу территории, развивается в направлении широкого применения новых технологий и иных инноваций, создания наукоемких рабочих мест, повышения квалификации местных кадров и формирования гражданского общества в целях роста благосостояния населения территории.

Введение в научный и правовой оборот понятия «инновационно активное муниципальное образование» позволит по-новому взглянуть на

изучаемые социально-экономические проблемы, перевести управленческие действия на современный уровень, являющийся следствием развития общества в условиях научно-технологического и информационного прогресса. Понимание муниципального образования как феномена, обладающего инновационной активностью, ведет к устранению структурной обезличенности благосостояния и предполагает выделение в нем в качестве самостоятельного элемента, который должен становиться ведущим, инновационно обусловленного благосостояния [1].

### **ПОДГОТОВКА МЕР ДЛЯ БУДУЩЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

Руководители муниципальных образований должны заранее готовить меры, которые станут необходимыми, когда страна в целом и отдельные муниципалитеты начнут выходить из кризисной ситуации. Система мер и рычагов должна быть разработана до того, как они «вдруг» понадобятся.

Естественно, что в каждом муниципальном образовании может быть своя специфическая система действий, обусловленная особенностями ресурсного наполнения территории, сложившейся доходностью, уровнем развития местного производства и т.д. Вместе с тем закономерности развертывания кризиса показывают, что система будущих действий может включать в себя лишь немногие важные направления.

В первую очередь нужны меры по поддержанию и развитию внутреннего спроса на товары и услуги. Для этого надо контролировать динамику безработицы, обеспечивать своевременную выдачу заработной платы и своевременные социальные выплаты, предоставлять в необходимых случаях налоговые льготы и иные преференции, сохранять торговлю в нормально действующем состоянии, не позволять ей разрушаться. Значительное внимание должно быть уделено развитию местного производства товаров, усилению импортозамещения. Там, где это возможно, нужно предоставлять льготы по ипотечному кредитованию. Следует направить действия на существенное уменьшение численности посредников между производителями и потребителями.

Другая группа мер должна быть связана с развитием собственного наукоемкого производства и созданием наукоемких рабочих мест. Для этого необходимо сформировать план стратегического развития территории и закрепить данное направление в качестве приоритетного в муниципальной экономической политике. За счет ориентации предприятий на рост производительности труда надо обеспечивать снижение себестоимости продукции и, соответственно, ее цены. Следует оказывать финансовую поддержку отечественным малым предприятиям, занятым производством товаров.

Особое внимание должно быть уделено подготовке и переподготовке высококвалифицированных кадров рабочих и техников. Возникшая в предкризисные годы их нехватка будет сдерживать темп выхода на расширение местного производства. Расходы на переобучение работников и безработных – это, по своей сути, вложения в человеческий капитал. Переобучение не должно быть разовым или осуществляться один раз в год: знания, как правило, забываются или устаревают. Например, для сотрудников контактной зоны – продавцов, официантов, горничных, администраторов закрепление знаний и навыков следует проводить три-четыре раза в год с интервалом в три-четыре месяца. При этом переобучение следует строить на основе предоставления общей информации и одновременно нужно формировать у специалистов умение быстро реагировать на изменения в конкретной ситуации.

Следует заметить, что развитие наукоемкого производства и создание наукоемких рабочих мест порождают новое явление в социально-экономической жизни общества. Оно состоит в ускорении формирования благоприятных условий жизнедеятельности людей. Так, занятые на наукоемких рабочих местах обычно получают более высокую заработную плату. Но для того чтобы на них трудиться, необходимо регулярно повышать профессиональное образование. Повышенная заработная плата и растущий образовательный уровень меняют социальный статус человека, формируют у него более высокие нравственные и другие потребности, которые, в свою очередь, оборачиваются желанием трудиться на еще более наукоемких рабочих местах. Такое явление мы называем *социальной акселерацией*, а результат, получаемый в процессе ее реализации, – *мультисоциальным эффектом*.

В самостоятельную группу мер следует объединить разработку стратегического плана развития территории и мониторинговые действия по его выполнению. Хотя в настоящее время муниципальные образования включились в реализацию «Стратегии 2020», однако такие планы составляются в ускоренном режиме и поэтому довольно часто носят формальный характер. Задача заключается в том, чтобы вернуться к утвержденным мероприятиям и превратить их в реальное руководство. Высшая степень реальности такого стратегического плана состоит во включении его мероприятий в бюджет муниципалитета.

Пути формирования действующего варианта плана стратегического развития территории не новы. Они описаны в научной литературе, поскольку в той или иной мере стратегическим планированием в России занимаются уже более 10 лет [2]. Довольно продуктивной была разработка Стратегического плана развития Екатеринбурга (утвержден в 2003 г.). Его успешная реализация обусловлена тем, что разработчики предложили трехзвенный механизм подготовки и осуществления мероприятий [3, 4]. Положительные результаты имеются в Новосибирске, Омске, Казани, Ростове-на-Дону, Челябинске и некоторых других городах. Сейчас настало время сделать разработку планов стратегического развития территорий всеобщим явлением.

Еще одна большая группа мероприятий как антикризисного характера, так и послекризисного должна быть связана с обеспечением эффективного функционирования жилищно-коммунальной сферы. Следует обратить повышенное внимание не столько на регулирование тарифов, поскольку их величина не всегда зависит от действий муниципалитета, сколько на обновление и модернизацию материальной базы ЖКХ. Именно от этой проблемы муниципалитетам не только не удастся уйти, но она с каждым годом будет усиливаться, поскольку изношенность сетей, систем и оборудования лишь нарастает.

Наконец, нужна специальная группа мер по воздействию органов местной власти на социально-экономические процессы, разворачивающиеся на территории муниципального образования. Необходимость разработки и осуществления данных мер связана с тем, что кризис имеет системный характер, а потому выйти из него невозможно без определенного содействия со стороны властей всех уровней, в том



числе муниципального. Одной из мер должна стать борьба с коррупцией на местном уровне. Важно умирить выплаты чиновникам и руководителям муниципальных унитарных предприятий. В мероприятия данного раздела можно включить оказание преференций капиталу, ищущему применение на муниципальном рынке. Сюда же должны войти меры по поддержке беднейших групп населения. Надо также прописать мероприятия по укреплению связей с союзами предпринимателей для поддержания заработной платы на приемлемом уровне и сдерживания увольнений.

Конечно, подготовка эффективных муниципальных мероприятий осложняется «промежуточной» ролью органов местного самоуправления в системе отношений между государством и бизнесом. Однако это не должно становиться основанием для отказа формировать такие мероприятия.

## **ОРИЕНТАЦИЯ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОВ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

Экономический кризис с его требованиями экономии, бережливости и результативности действий подвигает муниципалитеты к разработке и использованию новых методов самоуправления, в основе которых лежит экономическая эффективность. Следствием применения таких методов становится рост производительности управленческого труда.

Особо следует выделять рост производительности административно-управленческого труда. Он проявляется не в увеличении количества написанных и принятых документов, а в эффективности использования имеющихся ресурсов, что выражается в росте бюджетной наполняемости.

Американские ученые считают, что когда критерием роста производительности управленческого труда становится экономический эффект, это означает, что к нему применяются методы частного сектора. По их мнению, перенесение методов частного сектора в государственное управление (в США государственными признаются учреждения

как федерального, так и муниципального уровня) ведет к существенной экономии бюджетных ресурсов при сохранении объема предоставляемых услуг. В 80-х годах в США, по оценкам Главного бюджетно-контрольного управления, каждые 5% роста производительности труда на федеральном уровне оборачивались экономией в размере около 4,5 млрд долл. [5].

Поскольку кризис требует повышения эффективности работы муниципальных служащих, сокращение издержек в управлении должно стать для органов муниципальной власти одной из важных антикризисных мер.

Экономический эффект, выражающийся в сокращении управленческих расходов, для муниципалитетов может проявляться как абсолютно, так и относительно. При абсолютном сокращении непосредственно уменьшается сумма денежных средств, предназначенная на оплату труда управленцев. Этот способ может быть применен как вынужденная мера. Более эффективным является относительное сокращение управленческих расходов. Оно состоит в повышении качества управленческих решений, что равносильно экономии бюджетных ресурсов. Это возможно за счет выполнения управленческой работы хорошо подготовленными профессионалами.

Использование методов частного сектора всегда должно иметь свою логику, а не выступать в качестве популистских или случайных мер. Для этого следует опираться на определенные принципы. Наиболее ярко методы частного сектора в управлении муниципальными образованиями могут проявляться в действиях администраций по сокращению муниципальных бюджетов в условиях экономического кризиса. На наш взгляд, можно выделить как минимум три принципа, которые, особенно на начальной стадии кризиса, необходимо ставить во главу угла.

Первый принцип – сокращать расходы наименьшей значимости, которые имеются у любой администрации. Их можно еще назвать избыточными расходами. К ним относятся развлекательные и имиджевые проекты, дорогостоящие командировки, представительские расходы, ремонт административных зданий и т.д.

Второй принцип – по минимуму урезать те направления, которые потом принесут доходы. Другими словами, следует бережно относиться к расходам, в которых высокий удельный вес зарплаты. Известно, что значительная часть доходов в муниципалитет поступает за счет налога на физических лиц. Если урезать расходы с высоким удельным весом зарплаты, то уменьшится пополнение местного бюджета. В кризисных условиях более правильным является сокращение фондоемких и материалоемких расходов.

Третий принцип – не спешить с урезанием расходов по программам, которые обеспечивают двойной эффект. Например, программы по благоустройству, с одной стороны, способствуют облагораживанию территории города, а с другой – поддерживают занятость населения. Работы по таким программам относят к разряду общественных работ. Об их содержании будет сказано ниже.

Эти принципы можно применять для любых территорий: для малых и больших городов, для территорий-доноров и тех, которые находятся на дотации. Необходима лишь конкретизация действий в зависимости от особенностей территории.

Обеспечение роста производительности административно-управленческого труда является довольно сложной проблемой. Главная трудность связана с практической оценкой результатов более производительного труда и определением, какая его часть обеспечена конкретным работником. В этом направлении предстоит выполнить большую научную и практическую работу, в том числе по формированию оценочных нормативов.

Вместе с тем уже сейчас можно использовать ряд приемов, обеспечивающих рост производительности управленческого труда муниципальных работников. Во-первых, это выполнение работ на базе стратегических планов развития. Выработанные цели и задачи, а также сбалансированные меры по достижению этих целей и выполнению намеченных задач позволяют разумно распределять рабочее время, своевременно просчитывать возможные негативные последствия, вызывать потребности и ресурсы.

Во-вторых, это создание условий для постоянного повышения культурного, общеобразовательного и профессионального уровня ра-

ботников. Данный метод повышения производительности труда является самым быстрым и самым эффективным, потому что изнутри мотивирует исполнителя на улучшение качества выполнения управленческой работы.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАБОТ**

Одним из направлений подготовки органов местного самоуправления к смягчению кризисной ситуации в муниципальном образовании должна стать система мер по организации и проведению общественных работ. Они должны выступать как один из элементов стратегического развития территории. Такое утверждение не является порождением современной экономической мысли. Именно так считали в России более 100 лет назад. Во всяком случае, в России эта форма использовалась еще до 1917 г. для оказания помощи сельскому населению в трудные экономические времена [6]. К общественным работам относили дорожное строительство, осушение болот, укрепление оврагов и берегов рек от оползней и размывания, прокладывание придорожных канав, осушительные и оросительные работы.

Кстати, следует обратить внимание на то, что идея общественных работ, которую приписывают президенту США Ф. Рузвельту, поскольку он реализовал ее в начале 30-х годов XX в. в качестве одной из антикризисных мер, имеет более длинную историю. Благодаря Ф. Рузвельту она приобрела мировую известность, однако зародилась до его правления и, возможно, в другой стране.

Как пишет З.Г. Френкель, один из наиболее известных специалистов в области земства и самоуправления конца XIX – первой четверти XX в., в России «в качестве обычной меры помощи населению при недородах постоянно практиковалась организация так называемых общественных работ» [7, с. 67]. Далее он поясняет, что для того «чтобы такие работы могли быть поставлены целесообразно и приносили бы пользу как в смысле доставления заработка именно тем группам хозяйств, которые пострадали от недорода, так и в смысле плодотворности и экономности самих работ, необходимо, чтобы план общественных работ, разработанный заблаговременно, был осуществлен при

осведомленном техническом руководстве» [7, с. 67]. Выработка общего плана должна была производиться уездными и губернскими земствами при посредстве специальных инженерных сил, а «непосредственное осуществление и хозяйственное заведование общественными работами, имеющими исключительно местное значение, должно принадлежать волостному земству» [7, с. 67].

В первые годы советской власти также широко проектировались общественные работы (см., например, [8]). Поэтому в 1925 г. Народный комиссариат труда СССР опубликовал специальную инструкцию «О порядке проведения общественных работ». В методическом отношении она является интересной и для современного периода. Так, в ней отмечалось, что общественные работы представляют собой трудовую помощь безработным и должны иметь результатом передачу ассигнуемых на них средств в руки безработных в виде заработной платы. Указывалось также, что расход на материалы не должен превышать 20% всей стоимости работ. Число квалифицированных рабочих, занятых по своей специальности на этих работах, должно составлять не более пятой части всех требуемых на них рабочих. Общественные работы должны быть хозяйственно целесообразными и иметь если не общегосударственное, то важное местное значение.

В настоящее время многие руководители муниципалитетов не очень хорошо понимают, что собой представляют общественные работы. Довольно часто их связывают с такой формой благоустройства, как подметание улиц. Поэтому срочно требуется разработка специального документа (положения или инструкции), в котором следует не только объяснить содержание общественных работ, но и раскрыть механизм их организации, показать систему финансирования, учета и отчетности. К общественным работам можно относить, например, работы

- по внешнему благоустройству населенных пунктов;
- по улучшению санитарных условий в муниципальных образованиях;
- по устройству и содержанию дорог местного значения, а также проселочных и полевых дорог;
- по строительству мостов и дорожных сооружений местного значения;
- по устройству плотин, выполнению мелиоративных мероприятий.

## РАЗВИТИЕ КООПЕРАЦИИ

Для современного периода функционирования российской экономики развитие кооперации является *«новой старой» задачей*. Необходимость таких действий вытекает из того, что существующие в городах и сельской местности мелкие товаропроизводители не могут в самих себе почерпнуть силы для успешного развития. В научном плане, так же как и в практической деятельности, возможно, стоит обратиться к опыту кооперативного движения в России в начале XX в., когда активно развивались рыночные отношения, в том числе в период нэпа.

В первые годы XX в. в России единого кооперативного центра не было. Кредитные кооперативы находились в ведении Минфина, потребительские – в ведении МВД, артели – в ведении Министерства торговли и промышленности, сельскохозяйственные – в ведении Главного управления землеустройства и земледелия. В 1914 г. в стране насчитывалось 30 тыс. кооперативных объединений, в которых состояло более 10 млн чел.

В условиях нэпа с восстановлением свободы рыночных отношений и вольного товарообмена кооперация приобрела новые функции торгового посредника. Общее число членов кооперативных организаций выросло с 5 млн чел. в 1923 г. до 11 млн в 1926 г., что составило примерно 26–27% населения страны. С 1922 по 1926 г. оборот сельских обществ вырос в 10 раз, городских – в 6 раз\*.

Сейчас, особенно в кризисный период, следовало бы начать возрождать *систему кооперативов* (промысловых, сельскохозяйственных, кредитных). Это могут быть товарищества по совместному использованию дорогостоящей техники, кооперативы по сбыту продукции мелких товаропроизводителей, по ремонту оборудования, по химической защите полей, по семеноводству, по мелиорации, по взаимному кредитованию, по переподготовке кадров и т.д.

Другими словами, таких кооперативов должно быть много. Они будут способствовать мелким производителям в решении различных вспомогательных вопросов. При этом важно подчеркнуть, что такого

---

\* См. комментарий Т.М. Говоренковой к главе XVII работы З.Г. Френкеля [7, с. 243–245].

рода кооперативы не становятся артелями или колхозами с обязательным участием в совместном производственном или ином труде.

Общая хозяйственная деятельность в таких кооперативах отсутствует. Производители остаются свободными хозяйствующими субъектами. Их участие в кооперативе означает лишь возможность в случае необходимости организованно и своевременно получать определенную услугу по согласованным в кооперативе ценам. По внешней форме такие кооперативы будут своего рода «клубами», в которых их члены участвуют путем регулярной уплаты взносов и получают определенные выгоды. Поэтому для современных кооперативов характерными будут переменный состав членов и добровольность вхождения в них или выхода из них. Существовать такой кооператив должен на получаемые взносы и доходы от своей производительной деятельности.

Большое значение для хозяйств населения и крестьянских (фермерских) хозяйств будет иметь создание **системы сбытовых кооперативов**. Это связано с тем, что для основной массы мелких товаропроизводителей сбыт сельскохозяйственной продукции (картофеля, мяса, молока, ягод) является сложным делом из-за небольших ее объемов и значительных затрат на транспортировку, складирование, оплату торговых мест. Поэтому создание сбытовых кооперативов является особенно важной формой стимулирования производства и занятости населения.

Можно развить **систему производственно-сбытовых кооперативов** для мелких производителей промышленной продукции.

Для поощрения крестьян и мелких товаропроизводителей к кооперированию следует разработать систему стимулирующих мер. Важными среди них могут стать преимущественное размещение в кооперативах муниципальных и государственных заказов, авансирование кооперативных организаций при заключении договоров на выполнение таких заказов.

## ПОДГОТОВКА БАЗЫ ДЛЯ БУДУЩИХ ИНВЕСТИЦИЙ

То, что инвестиции выступают важным рычагом развития любого хозяйствующего субъекта или территории, является давно признан-

ной истиной. Это хорошо понимают и руководители муниципальных образований, однако при этом они опираются на принцип «решать проблемы по мере их возникновения». Возможно, что в условиях ритмичного развития экономики такой подход оправдывается уверенностью неизбежного появления инвестиций в нужное время. Когда же экономика вступила в кризисное состояние, нарушаются пропорции развития, недостает кредитов, сокращаются объемы производства, следует быстро и однозначно отказаться от благодушного отношения к появлению инвестиций. На смену выжидательному принципу должен прийти принцип работы на опережение. Именно он позволит своевременно подготовиться к быстрому включению экономики территории в будущие процессы оживления производства.

Работа на опережение при решении вопросов, касающихся будущих инвестиций, должна строиться на претворении в жизнь положений о территориальном планировании, которое является одним из видов стратегического развития территорий. Основные требования к территориальному планированию и механизм его осуществления изложены в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

Руководителям муниципальных образований следует обратить внимание на то, что с 1 января 2010 г. не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Различают три уровня территориального планирования: уровень Российской Федерации, уровень субъектов Федерации и уровень муниципальных образований. Документами территориального планирования муниципальных образований являются схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов.



Схема территориального планирования муниципального района включает в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе

- объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района;
- автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;
- иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

Подготовка генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов осуществляется применительно ко всем территориям поселений, городских округов. При этом генеральные планы могут готовиться для отдельных населенных пунктов, входящих в состав поселения или городского округа.

С учетом того, что с января 2010 г. вводятся ограничения на принятие решений о резервировании земель, их изъятии, переводе из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, муниципальным образованиям следует использовать время экономического кризиса для подготовки схем своего территориального планирования. Особое внимание надо обратить на подготовку правил землепользования и застройки межселенных территорий, на создание проектной документации и на определение сроков возведения объектов капитального строительства местного значения.

## **СОЗДАНИЕ ОБЛАСТНОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО СОВЕТА ПРИ ГУБЕРНАТОРЕ**

В период кризиса особенно нужны синхронная работа властей, более тесная связь руководителей субъектов Федерации с главами муни-

ципальных образований. Однако в субъектах РФ нет узаконенного и постоянно действующего органа, который в кризисной ситуации оперативно объединял бы губернаторов и глав муниципальных образований. Периодически проводимые совещания или участие глав муниципальных образований в заседаниях регионального правительства не могут дать нужного эффекта для руководителей муниципалитетов. На таких встречах они присутствуют, как правило, в роли слушателей. Полученная информация касается текущих, оперативных дел и носит рекомендательный характер. Не отрицая важности такой формы работы с главами муниципалитетов, необходимо отметить, что специально подготовленные вопросы, например по антикризисным действиям муниципалитетов, почти не обсуждаются.

Конечно, в субъектах РФ имеются разного рода союзы, ассоциации, объединения органов местного самоуправления. Но по своей сути это полностью общественные структуры, которые могут лишь выражать свое мнение и обращаться с просьбами в определенные инстанции. Их решения являются не только рекомендательно-просительными по отношению к различным властным структурам, но и необязательными для самих муниципальных образований. Задача заключается в том, чтобы перевести согласованные мнения руководителей муниципалитетов в ранг реальных поручений различным исполнительным структурам.

Для решения этой проблемы, на наш взгляд, стоит воспользоваться опытом работы Президента РФ с губернаторами. Так, для связи регионов с Президентом РФ существует Государственный совет Российской Федерации. Он создан для содействия реализации полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти России и субъектов Федерации. Председателем Государственного совета является Президент РФ. В состав Совета входят высшие руководители субъектов Федерации. На заседании Совета рассматриваются общефедеральные вопросы.

Возможно, по аналогии с Государственным советом РФ в каждом субъекте Федерации следовало бы создать постоянно действующий

орган, который бы назывался, например, «Муниципальный совет при губернаторе (президенте республики)» или «Областное (республиканское, окружное) муниципальное совещание». Его важнейшими функциями могли бы стать изучение и распространение опыта работы муниципальных образований, выработка путей удовлетворения потребностей местного населения, согласование действий государственных и муниципальных органов по социально-экономическому развитию территорий, обеспечение скоординированного изучения и использования производительных сил региона. Этот орган стал бы реальным институтом развития территорий, явился бы надежной площадкой для обсуждения и выработки коллективных решений по антикризисным мерам, затрагивающим муниципальные образования.

### Литература

1. Татаркин А.И., Бочко В.С. Проблемы и направления дальнейшего совершенствования местного самоуправления // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 42–50.
2. **Пространственная** организация общества: Сб. науч. тр. / Под общ. ред. акад. А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2007. – 248 с.
3. **Стратегический** план Екатеринбурга. – Екатеринбург, 2003. – 192 с.
4. **Стратегия** развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход) / Науч. рук. авт. кол. проф. Е.Г. Анимца и проф. В.С. Бочко. – Екатеринбург, 2003. – 456 с.
5. **Бухарт Г.** Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. – М.: Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.
6. **Кличин Ф.** Общественные работы как мера борьбы с последствиями неурожая. – СПб., 1912. – 97 с.
7. **Френкель З.Г.** Волостное самоуправление: его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. – 270 с.
8. **Любимов Д.А.** Об организации общественных работ // Коммунальное хозяйство. – 1925. – № 24. – С. 24–35.