

**СИСТЕМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ РАЗВИТИЕ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Потехин Н.А., Устинова Л.П.

В статье рассматривается сущность и система распределения компетенций муниципального образования. Анализируются результаты административной реформы и реформы местного самоуправления в области разграничения полномочий между федеральными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Выявлены основные тенденции в развитии системы распределения компетенций. Предложены рекомендации по повышению эффективности распределения компетенций муниципального образования.

Четкое определение компетенции органов местного самоуправления и их распределение служит предпосылкой эффективной управленческой деятельности, от которой зависят успехи и неудачи всего управленческого процесса в муниципальном образовании. Особое значение здесь имеет выявление объективных начал и предпосылок определения объема компетенций и их изменения в соответствии с изменениями в общественном производстве и управлении.

Преобразования в системе управления обусловили изменения в распределении прав, обязанностей, ответственности всех государственных и муниципальных органов. На современном этапе важным моментом является социально-экономическое обоснование объемов компетенций различных органов власти и их совокупности, а также отдельных их звеньев и должностных лиц, в свете проводимых преобразований в экономике нашей страны и реформы местного самоуправления в частности. В целях раскрытия объективной природы компетенций рассмотрим несколько определений компетенции муниципального образования. Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" не дает определения и полного объема компетенций муниципального образования, в нем регламентированы лишь вопросы местного значения органов местного самоуправления и перечислено 9 полномочий по ним [1]. С правовой точки зрения, в понимании В.И. Фадеева, компетенцией органа местного самоуправления является "сложная правовая категория, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей" [2, с. 87].

Автор учебного пособия по менеджменту трактует понятие компетенции как наделение определенного лица правом использовать ресурсы коллектива, которым он руководит, направлять усилия этого коллектива на успешное выполнение стоящих перед ним задач [3, с. 15]. Е. Анимица и А. Тертышный под компетенцией местного самоуправления понимают круг его предметов ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов РФ и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления [4].

Еще одно из определений компетенции – это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции органа власти [5]. Аналогичные определения приводятся и другими авторами. Сложившиеся теоретические подходы, к сожалению, не позволяют создать целостное представление о деятельности муниципальных образований. Отсюда создается объективная потребность в использовании адекватной методологии и

теории, раскрывающей все аспекты управленческой деятельности муниципальных образований на своей территории. На наш взгляд, более продуктивной является позиция системно-целостного подхода к познанию социально-экономических процессов [6].

Исходя из обобщения сложившихся знаний в данной области, можно выделить четыре качественно различающихся уровня познания общественных явлений: фрагментарный, линейный, плоскостной и целостный [6]. Преимущество данного подхода заключается в том, что обосновывается методология изучения данного объекта в условиях определенности, т.е. знания структуры и системы деятельности муниципального образования и всего процесса управления. По нашему мнению, при исследовании процесса распределения компетенций необходимо рассматривать муниципальное образование, прежде всего, как социально-экономическую систему.

Анализ отечественной и зарубежной литературы позволяет выделить подход к конструированию определения системы, который с нашей точки зрения представляется наиболее удачным: система рассматривается как некоторый идеальный объект, представляющий собой совокупность (множество) взаимосвязанных элементов [7, с. 62 – 64]. В состав муниципального образования как системы входит все, что обеспечивает реализацию основных функций органов местного самоуправления: люди, техника, технология, различные материальные, энергетические и информационные ресурсы и т.д.

Здесь должно учитываться то, что каждая конкретная система может находиться только в стадии организации или дезорганизации, в организованном или неорганизованном состоянии. Понятие организации характеризует состояние системы. Сущность понятия "организация", если рассматривать его применительно к любой системе, есть движение. Конкретизацией этого положения применительно к системам является понятие "функционирование системы"; наконец, если речь идет о системах социальных, понятие движения еще более конкретизируется в понятии "деятельность" [8]. В процессе деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления происходит реализация их функций.

Функция – вид деятельности работника управления, основанный на разделении и объединении управленческого труда, который характеризуется сложностью и стабильностью воздействий на объект и субъект управления [9]. А.А. Брасс выделяет такие управленческие функции, как прогнозирование, планирование, организация, мотивация, стимулирование, учет и контроль, анализ. Управленческие функции органов местного самоуправления реализуются в рамках управления здравоохранением, образованием, культурой, спортом, жилищно-коммунальным хозяйством, транспортом и связью и другими вопросами местного значения.

В зависимости от объективных интересов и потребностей развития муниципального образования, характеристики взаимосвязей в системе формируется главная цель и система подцелей. Главная цель и главная функция муниципального образования на любом этапе его развития – *повышение эффективности управления, направленного на рациональную организацию развития жизнедеятельности муниципального образования и способствующего повышению благосостояния населения.*

Сформулированная главная цель дополняется совокупностью следующих целей: улучшение качества жизни населения; повышение эффективности экономики муниципального образования; улучшение качества окружающей среды; повышение общественной производительности труда, занятости трудоспособного населения; оптимизация структуры доходов и расходов населения; оптимизация расходов восполняемых и не-

восполняемых природных и общественных ресурсов. Названные цели служат ориентиром в деятельности муниципального образования, его органов, структурных звеньев и должностных лиц. При их соблюдении или несоблюдении возникают различные результаты – позитивные, негативные или застойные.

Существенный признак любой сложной системы, каковым является муниципальное образование, – ее способность к развитию. Развитие муниципального образования – это направленный, закономерный, необратимый процесс. Современная наука выработала три подхода к пониманию процессов и механизмов развития общества: формационный (К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин и др.), рассматривающий социальные факторы в качестве основных, определяющих ход общественного развития; цивилизационный (Н.Я. Данилевский, О. Шпенглер, А. Тойнби, Л.Н. Гумилев, С.П. Хантингтон и др.), рассматривающий процессы развития цивилизации как главный фактор общественного развития, и модернизационный (Л. Ларуш, П.Г. Кузнецов, Н.Н. Моисеев и др.), рассматривающий процессы модернизации, прежде всего – процессы технико-технологического развития.

По мнению Е.А. Королева, которое мы разделяем, в совокупности эти подходы составляют некую трехмерную модель развития общества, которая дает возможность рассматривать процессы общественного развития на единой основе [8]. Разумеется, данная модель представляет собой довольно сильное упрощение реальности. Ни по одной из составляющих развитие не бывает однонаправленным: оно циклично и поэтому возможны диалектические возвраты к пройденным этапам; темпы развития составляющих различны; на разных этапах развития общества преобладающее значение может приобрести та и или иная составляющая и т.д.

Исходя из изложенного можно определить понятие компетенции муниципального образования, которое будет использоваться в данной статье. *Компетенция муниципального образования – это есть совокупность прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, направленных на осуществление объективно необходимой деятельности органов местного самоуправления по выполнению возложенных на них функций и обеспечению развития определенной территории в соответствии с законами природы и общества.*

Управление муниципальным образованием зависит от оптимальности объема его компетенций и эффективной системы их распределения. Для углубленного исследования необходимо рассмотреть данное явление с позиций воспроизводственных процессов общественной жизни в муниципальном образовании. Основной целью и средством воспроизводства общественной жизни есть и останется человек с его высокоразвитыми материальными и духовными потребностями. Поскольку человеческая деятельность – это производительная деятельность, то сущностью социального способа существования (социальной формы развития) является производство [15].

Идея первичности материального производства над духовным привела Маркса и Энгельса к открытию материалистического понимания истории: "Производство идей, представлений, сознания первоначально непосредственно вплетено в материальную деятельность и в материальное общение людей, в язык реальной жизни" [9, с. 75]. Жизнедеятельность отдельного индивида во всех ее проявлениях не обособлена, а органически "вплетена" в целостный воспроизводственный процесс общественной жизни. Развитие муниципального образования, с одной стороны, следствие объективно существующих законов общественного развития, с другой – результат целенаправленной деятельности общества по постоянному воссозданию, возобновлению и воспроизведе-

нию того или иного комплекса характеристик на каждом последующем этапе исторического развития.

Понятие "воспроизводство общественной жизни" может быть широко использовано и для анализа социально-экономических явлений повседневной текущей жизни применительно к трем основным сторонам общественного производства [10]. Первая сторона включает в себя воспроизводство вещей, капитала и сопутствующих им производственных отношений. Вторая сторона общественного производства – это воспроизводство идей, общественных отношений, способов общения, или духовное производство. Наконец, третья сторона общественного воспроизводственного процесса – это воспроизводство самого человека.

В структуре целостного общественного производства выделяются специализированные социальные институты, деятельность которых непосредственно направлена на производство человека, на его жизнеобеспечение путем удовлетворения физических и духовных потребностей. Развитие совокупности этих социальных институтов (социальной инфраструктуры) происходит посредством деятельности органов местного самоуправления.

Схематично идеологическую "раскладку" трех основных производств можно представить в целостном процессе воспроизводства общественной жизни (рис. 1). Исходя из этого, критерием развития муниципального образования, необходимо считать с одной стороны, адекватное растущим потребностям производства человека производство материальных и духовных благ в соответствующих сферах общественного производства, с другой – степень планомерной и целенаправленной реализации этих благ и непосредственном производстве человека.

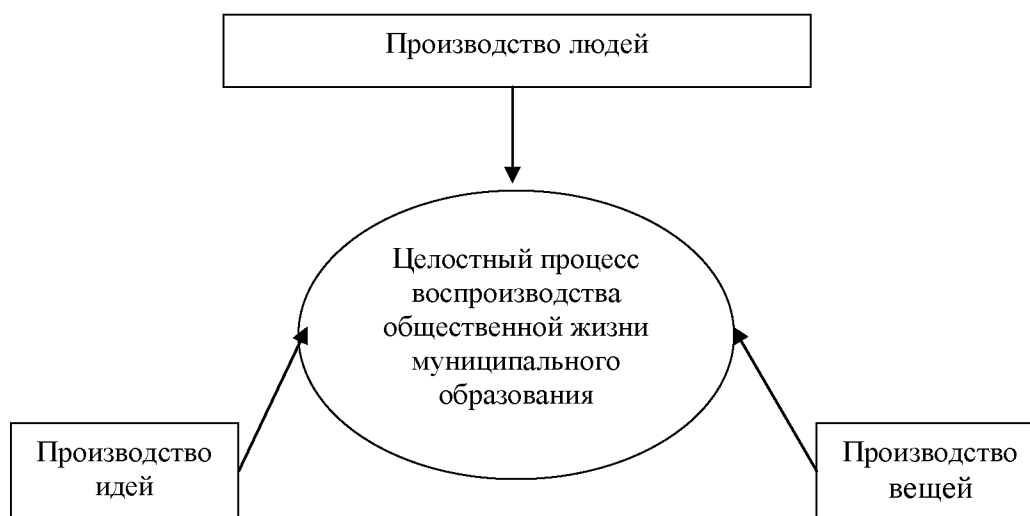


Рис. 1. Воспроизводство общественной жизни в муниципальном образовании

Изложенное позволяет провести связь между управленческими функциями муниципального образования и возложенными на него социально-экономическими функциями. По своей сущности органы местного самоуправления выполняют известные пять социально-экономических функций: воспроизводственную, распределительную, учетно-контрольную, стимулирующую, организационную, и играют тройную роль в развитии муниципального образования [11]. Отсюда возникает объективная необходи-

мость в надлежащем определении компетенций для выполнения возложенных на них объективных функций по обеспечению эффективного комплексного социально-экономического развития территории. Тройкая роль в развитии муниципального образования выражается в том, что эффективность распределения компетенций или способствует позитивному развитию, или ведет к тому, что муниципальное образование занимает нейтральное положение, или сдерживает позитивное развитие и способствует движению вспять.

Воспроизводственная функция органов власти муниципального образования выражается в создании условий для постоянного развития общества определенной территории. Развитие может выражаться в прежних, расширенных или сокращенных масштабах. Развитие в прежних масштабах не обеспечивает прогресса в обществе – это по сути дела "застой". Расширенное воспроизводство предполагает развитие духовно-нравственное, социально-культурное, увеличение численности и продолжительности жизни населения, повышение благосостояния населения территории. Сокращенное воспроизводство предполагает уменьшение численности населения, рост преступности, снижение уровня жизни населения, что в конечном итоге приводит к ухудшению благосостояния населения муниципального образования.

Распределительная функция выражается, во-первых, в распределении компетенций муниципального образования между органами и должностными лицами местного самоуправления; во-вторых, в размещении ресурсов муниципального образования в соответствии с объективной необходимостью и устоявшимися в обществе пропорциями как в сфере производства материальных благ и услуг, так и в сфере обращения и потребления в целях решения вопросов местного значения. Существует четыре типа распределительных отношений: эквивалентные, неэквивалентные, уравнительные, смешанные [12].

Учетно-контрольная функция выражается в том, что в процессе общественного воспроизводства постоянно происходит соизмерение затрат и результатов. В деятельности муниципального образования предполагается учет состояния общественного производства территории, потребностей населения муниципального образования, учет и контроль за деятельностью органов местного самоуправления по распределению ресурсов муниципального образования и осуществлению возложенных на них компетенций по решению вопросов местного значения.

Стимулирующая функция предполагает мотивацию к повышению благосостояния населения, уровня профессиональной подготовки, развитию социально-культурной, жилищно-бытовой сферы, созданию условий для повышения уровня жизни населения муниципального образования в соответствии с объективной стратегией и тактикой развития муниципального образования.

Организационная функция состоит в решении органами местного самоуправления задач, связанных с организацией жизнедеятельности муниципального образования, в создании эффективной системы распределения компетенций.

Отмеченное позволяет определить социально-экономические основы распределения компетенций муниципального образования как систему социально-экономических законов и закономерностей развития общества, специализации и кооперации общественного производства, социально-экономических функций и тройкой роли органов местного самоуправления, которые определяют состояние и изменение компетенций.

Описанные в нормах права структура и формы распределения компетенций позволяют выделить следующие компетенции: **исключительные, делегированные, совместные и дополнительные*** (компетенции по собственной инициативе), необходимые для эффективного выполнения возложенных обществом на органы местного самоуправления и должностных лиц социально-экономических функций, согласованных с действующим законодательством России, но не закрепленных законодательно.

При изучении процесса распределения компетенций муниципального образования нам представляется наиболее значимой позиция авторов, которые выделяют уровни хозяйствования с соответствующими циклами и фазами развития [13]. С позиций воспроизводственного подхода *горизонтальные и вертикальные уровни* распределения компетенций можно отразить в виде схемы [6] (табл. 1). Важность вычленения воспроизводственных циклов и фаз для изучения категории распределения компетенций заключается в том, что это дает представление о категории как динамической. Исследование цикла на уровне муниципального образования создает объективное представление о фазах обновления системы распределения компетенций, сроках сменяемости, а также границах эффективности использования и модернизации системы распределения компетенций.

Проведенный анализ развития системы распределения компетенций муниципального образования позволил сделать вывод о том, что ее формирование проходит неравномерно и обуславливается состоянием и развитием стратегии общества, экономики, организации государства и политики (табл. 2). Представленная таблица позволяет проанализировать этапы формирования системы распределения компетенций с позиции пяти социально-экономических функций, гуманистических целей и определить основополагающие тенденции, вследствие которых современная система распределения компетенций приобрела те или иные характеристики. Это, в свою очередь, способствует объективному установлению слабых и сильных сторон в системе распределения компетенций муниципального образования.

Происходящие сегодня в стране процессы позволяют выделить основные тенденции, складывающиеся в области распределения компетенций, по уровням хозяйствования:

- **во-первых**, усиление за последние годы вертикали власти и сосредоточение компетенций у федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ, рост политического и административного давления со стороны центрального правительства, проявившийся, в частности, в объединении округов и регионов и назначении губернаторов, и, как следствие, изменение структуры и содержания компетенций по уровням государственной и муниципальной власти;

* Такое название мы ввели условно.

Таблица 1

Концептуальный подход к исследованию и управлению развитием системы распределения компетенций муниципального образования

		Фазы производственных циклов																			
		Производство	Распределение	Обмен	Потребление (использование)																
Уровень хозяйственной деятельности																					
Народное хозяйство																					
Отрасль-регион		Разработка новой научно-технической идеи	Освоение идеи	Совершенствование идеи	Исчерпание потенциала идеи переход к более прогрессивной																
Территория		Внедрение новой системы распределения компетенций	Функционирование и распространение новой системы распределения компетенций	Модернизация системы распределения компетенций	Система распределения компетенций устарела, переход к новой системе распределения компетенций																
Основное хозяйственное звено		Идеологическое обеспечение	Кадровое	Методическое	Экологическое (техника безопасности)	Социально-культурное	Экономическое	Правовое	Маркетинг (прямая и обратная связь с потребителем)	Технологическое	Организационное	Научно-техническое	Конструкторское	Создание опытного образца	Логистика	Производство (тиражирование)	Утилизация вторичных ресурсов	Прекращение старого производства (продукции и технологий)	Переход на новое производство (технологии)		
Отдельный человек		Подготовка к включению в производственную и социальную деятельность территории	Непроизводственная и социальная деятельность территории	Оценка результатов производственной и социальной деятельности территории	Материальное возмещение производственной и социальной деятельности территории	Отдых и общественно полезная деятельность в свободное время	Выход из производственной и социальной деятельности территорий														
		Реальное время производства																			

Таблица 2

**Изменения в развитии социально-экономических основ распределения компетенций
муниципального образования**

Социально-экономические характеристики периода	Основные показатели изменения состояния в распределении компетенций муниципального образования	Правовая регламентация	Организационная структура управления
Система распределения компетенций	Социально-политическая идея государства		
1991 – 1994 гг. Индекс Джини составил 0,26 в 1991 г. Децильный показатель в 1991 г. составлял 4,5 раза	Создание новой системы распределения компетенций между уровнями хозяйствования в соответствии с развитием общественных отношений	Новые цели, рубежи, направления неопределенны	Разделение функций между государственными и муниципальными органами управления. Определение местного самоуправления как не входящего в структуру государственной власти
1995 – 1998 гг. По сравнению с 1994 г. число бедных увеличилось в 1995 г. на 0,4 млн. человек и составило в среднем за год 36,6 млн. человек. ВВП в 1997 г. составил 100,9%, в 1998 г. - 95,1%	Некоторое совершенствование действующей системы на основе накопленного опыта	Государством впервые декларируются новые направления и концепции развития местного самоуправления	Новые организационные структуры управления на всех уровнях народного хозяйства
1999 - 2002 гг. Индекс Джини вырос с 0,26 в 1991 г. до 0,396 в 1999 г. Децильный показатель в 1999г. равнялся 14,5 раза, увеличившись за менее чем 10 лет в 3,3 раза. Инфляция в 2000г. составила 20,2%.	Действует прежняя система. Обостряются противоречия экономического, социального и организационного порядка	Определенные ранее рубежи и задачи проявили себя как несостоятельные	Система распределения компетенций на базе существующих технологий не функциональна. Снижаются эффективность, темпы развития, усложняются связи между подразделениями
2003 г. по настоящее время Инфляция в 2003 г. – 12%. Децильный показатель составил 45 раз.	Переориентация задач местного самоуправления в соответствии с развитием общественных отношений	Критерии, показатели дальнейшего развития отсутствуют решения, принимаются по факту, по итогам изменения социального-экономического положения	Совершенствование сложившейся структуры, введение двухуровневой структуры местного самоуправления

- **во-вторых**, ограничение центром и субъектами федерации до минимума прав и гарантий органов местного самоуправления в финансово-бюджетной, налоговой сферах, что порождает отсутствие мотивации муниципальных образований к наращиванию собственных доходов ввиду укоренившейся практики перераспределения доходов или их изъятия в пользу субъектов Российской Федерации, влекущее снижение собственных доходов муниципальных образований; это ведет к обострению проблем формирования местных бюджетов, невозможности решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, неэффективности действий местной власти и как результат – дискредитации муниципальной власти и всей публичной власти в государстве;
- **в-третьих**, рост организационных структур муниципального образования и расходов на их содержание, а соответственно увеличение численности муниципальных служащих и снижение их квалификации.

Сегодня все большие темпы набирает реформа местного самоуправления. В целом, именно вопрос о компетенциях муниципального образования является центральным при осуществлении реформы. Если проанализировать материалы реформы местного самоуправления, становится очевидным, что ее структура не отвечает требованиям целостности охвата всех социально-экономических функций, не учитывается тройная роль органов местного самоуправления.

Отсюда компетенции формулируются в значительной степени с субъективно-политических позиций. В ходе реформы проведена существенная ревизия содержательной части вопросов местного значения, при этом некоторые из них сужены, а некоторые важнейшие вопросы переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Основной блок социальных вопросов передан на уровень субъектов РФ. Из компетенции муниципального образования также исключены компетенции по комплексному социально-экономическому развитию территории, содействию занятости населения и ряд других необходимых компетенций. Таким образом, можно констатировать, что вопросы исключительной компетенции муниципальных образований значительно сужены.

Изменения происходят и с делегированными компетенциями муниципального образования. Органы местного самоуправления будут продолжать исполнять полномочия, которые они осуществляют сегодня (предоставление льгот в социальной сфере, а также в ЖКХ и на транспорте), но, кроме того, им будут переданы отдельные новые государственные компетенции, которые охватывают вопросы местного значения, но в рамках перераспределения компетенций отнесены к государственным (предоставление жилищных субсидий, финансовое обеспечение процесса образования и т.д.). Объем собственных расходных полномочий муниципальных образований в среднем сокращается на 30 – 40% от сегодняшнего уровня. При этом доля расходов на исполнение государственных полномочий увеличивается на 40 – 50% от объема местных бюджетов.

Ситуация с совместными компетенциями мало меняется в процессе проведения реформ. Основные компетенции, например в области обеспечения общественного порядка, противопожарной безопасности, организации медицинских услуг населению, обеспечения услугами связи, дорожного строительства и т.д., остаются как на уровне муниципального образования так и государства.

Вместе с тем в отличие от действующего законодательства список вопросов местного значения будет закрытым, т.е. органы местного самоуправления не смогут осу-

шествовать компетенции, не предусмотренные законодательством. Тем самым ограничивается возможность осуществлять дополнительные (по собственной инициативе муниципальных образований) компетенции. Столь существенное перераспределение полномочий и реальное сужение объема компетенции местной власти проведены в совокупности с фактическим сужением прав местного самоуправления в бюджетной сфере. По существу, речь идет о таких изменениях, которые касаются значительного перераспределения властных полномочий, перераспределения бюджетных ресурсов, собственности не только на муниципальном уровне, но и между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местной властью; о растущей зависимости муниципальных образований от бюджетных ссуд и все более масштабном перераспределении доходов внутри регионов.

Вместе с тем, реформа предполагает рост расходов на организацию системы распределения компетенций. Наблюдается тенденция увеличения муниципальных структур и чиновников, в том числе количества депутатов. Двухуровневая система организации местной власти предполагает наличие глав муниципальных образований и создание представительных, исполнительных, контрольных и иных органов в каждом поселении, муниципальном районе, городском округе, которые будут являться муниципальными образованиями, а соответственно увеличение числа чиновников.

Изменения в организационной структуре органов местного самоуправления можно проиллюстрировать следующими цифрами:

1) около 20 тысяч новых поселенческих муниципальных образований создано в России в результате реализации реформы. Число муниципальных районов составляет порядка 2300 единиц, увеличившись в 1,6 раза;

2) численность муниципальных чиновников вырастет с 550 тыс. человек до 1,4 млн. человек; если сейчас на 1000 жителей приходится примерно 3,5 муниципального чиновника, то будет – 10 чиновников, численность представительных органов местного самоуправления в целом увеличится в 2,5 раза;

3) если сейчас доля муниципальных расходов на содержание местного самоуправления составляет в среднем 6,6%, то будет 16,5%.

Таким образом, можно сделать вывод, что разрушение четкой вертикали и горизонтали власти вылилось на практике в усиление центральной власти – по отношению к субъектам федерации, а субъектов федерации по отношению к местному самоуправлению. Это привело к невозможности для органов местного самоуправления осуществлять эффективное управление по комплексному социально-экономическому развитию территории. Однако проводимые реформы по своей структуре и содержанию не имеют целостного характера и не учитывают социально-экономические функции и тройную роль муниципального образования.

Разработка нового организационного типа системы распределения компетенций муниципального образования на современном этапе предполагает, прежде всего, учет того, что она (эта система) подвержена трансформации, под которой понимается преобразование ее организационного типа. Любая социально-экономическая система, в т.ч. система распределения компетенций муниципального образования, обязательно в качестве основных включает такие характеристики, как цель, средства, результат и сам процесс деятельности [8].

Управленческую деятельность местного самоуправления можно описать совокупностью из восьми категорий: *субъект* распределения компетенций [*S*], *объект* распределения компетенций [*O*], *цель* [*C*]; *метод* [*M*]; используемые при этом *ресурсы*

[*R*], их количество, необходимое для осуществления намеченных мероприятий [*Kr*]; пространство [*P*], где осуществляется данная управленческая деятельность, и время [*T*] ее осуществления [8].

Поскольку все характеристики взаимозависимы, преобразование хотя бы одной из них приводит к изменению всех других и, следовательно, к преобразованию данной системы управления в целом. Действительно, любое преобразование субъекта распределения компетенций непременно приведет к изменению целей деятельности, объекта приложения сил, методов (технологии). Изменение технологии (характеристика *M*) меняет остальные характеристики и т.д.

Таким образом, трансформационный процесс системы распределения компетенций есть процесс преобразования ее характеристик, который приводит к преобразованию субъектов, объектов, способов (методов, технологии), ресурсного потенциала и форм системы распределения компетенций, изменению ее целевой направленности, пространственных и временных характеристик.

Рассмотрим системный аспект характеристик системы распределения компетенций муниципального образования. В формализованном виде их взаимосвязь можно показать в форме матрицы, в клетках которой показаны взаимосвязи характеристик системы распределения компетенций по принципу "каждый с каждым и с самим собой". Элемент строки является доминирующим по отношению к элементу столбца. Обозначения элементов, которые были приняты в ходе предыдущих рассуждений, сохранены (рис. 2).

	<i>S</i>	<i>O</i>	<i>C</i>	<i>M</i>	<i>R</i>	<i>Kr</i>	<i>P</i>	<i>T</i>
<i>S</i>	$S \rightarrow S$	$S \rightarrow O$	$S \rightarrow C$	$S \rightarrow M$	$S \rightarrow R$	$S \rightarrow Kr$	$S \rightarrow P$	$S \rightarrow T$
<i>O</i>	$O \rightarrow S$	$O \rightarrow O$	$O \rightarrow C$	$O \rightarrow M$	$O \rightarrow R$	$O \rightarrow Kr$	$O \rightarrow P$	$O \rightarrow T$
<i>C</i>	$C \rightarrow S$	$C \rightarrow O$	$C \rightarrow C$	$C \rightarrow M$	$C \rightarrow R$	$C \rightarrow Kr$	$C \rightarrow P$	$C \rightarrow T$
<i>M</i>	$M \rightarrow S$	$M \rightarrow O$	$M \rightarrow C$	$M \rightarrow M$	$M \rightarrow R$	$M \rightarrow Kr$	$M \rightarrow P$	$M \rightarrow T$
<i>R</i>	$R \rightarrow S$	$R \rightarrow O$	$R \rightarrow C$	$R \rightarrow M$	$R \rightarrow R$	$R \rightarrow Kr$	$R \rightarrow P$	$R \rightarrow T$
<i>Kr</i>	$Kr \rightarrow S$	$Kr \rightarrow O$	$Kr \rightarrow C$	$Kr \rightarrow M$	$Kr \rightarrow R$	$Kr \rightarrow Kr$	$Kr \rightarrow P$	$Kr \rightarrow T$
<i>P</i>	$P \rightarrow S$	$P \rightarrow O$	$P \rightarrow C$	$P \rightarrow M$	$P \rightarrow R$	$P \rightarrow Kr$	$P \rightarrow P$	$P \rightarrow T$
<i>T</i>	$T \rightarrow S$	$T \rightarrow O$	$T \rightarrow C$	$T \rightarrow M$	$T \rightarrow R$	$T \rightarrow Kr$	$T \rightarrow P$	$T \rightarrow T$

Рис. 2. Схема взаимосвязей характеристик системы распределения компетенций муниципального образования

Взаимосвязь всех характеристик здесь проявляется особенно наглядно: каждая из них воздействует на другую и, соответственно, испытывает обратное воздействие. Уровнем развития муниципального образования, как мы уже говорили, является неубывающий темп роста способности общества к воспроизводству. Это может реализоваться только при условии непрерывного (в историческом масштабе) развития науки, техники и технологии, которое, хотя и осуществляется через деятельность людей, но имеет объективный характер.

Исходя из этого, ключевым фактором развития муниципального образования и, следовательно, главным звеном, определяющим ход и результат трансформационных процессов в системе распределения компетенций на длительных исторических этапах, является технология. Иные характеристики могут служить катализаторами трансформационных процессов лишь на сравнительно коротких исторических этапах и не обеспечивают устойчивого развития системы.

Стало быть, исходный пункт нашего анализа при построении модели распределения компетенций муниципального образования, исследование проблем технологии и ее взаимосвязей с иными характеристиками системы распределения компетенций.

Рассмотрим следующую наиболее общую схему трансформации системы распределения компетенций [8] (рис. 3). Система распределения компетенций характеризуется совокупностью вполне определенных значений указанных восьми характеристик, которые обозначены индексом (1). Любой трансформационный процесс в упрощенном виде есть смена состояний системы, т.е. изменение значений всех параметров, совокупность которых характеризует это состояние. Стало быть, трансформация этой системы из состояния (1) в состояние (2) есть преобразование всех характеристик (на схеме эти новые состояния указаны с индексом (2)).

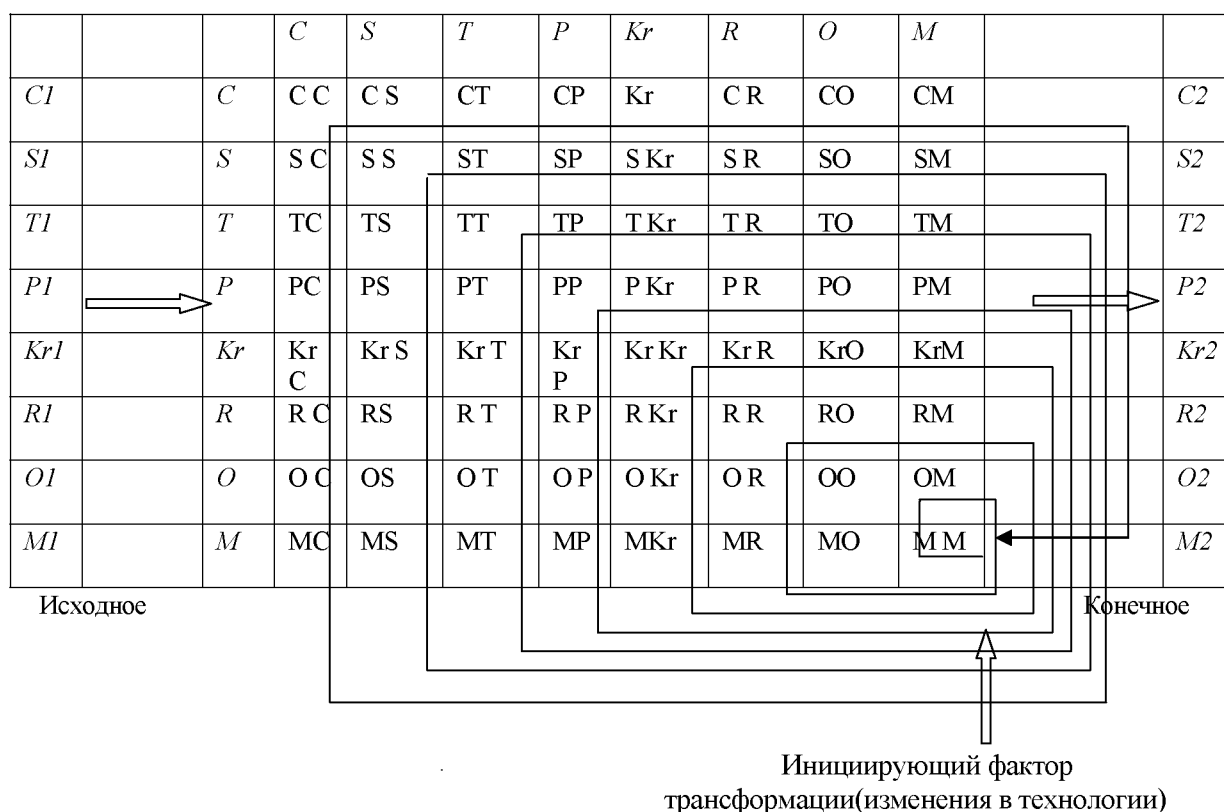


Рис. 3. Схема трансформационного процесса системы распределения компетенций муниципального образования

Линиями внутри матрицы показана направленность трансформационных процессов и их последовательность. Для обеспечения более компактного написания формулы стрелки в клетках матрицы не показываются. Предположим, что под влиянием некоторого изменения в технологии (иницирующий фактор трансформации) начинается преобразование системы распределения компетенций в новое состояние.

Создание новой техники и технологий распределения компетенций (изменение фактора M) означает решение таких социально-экономических задач, для постановки и решения которых ранее не имелось объективных предпосылок. То есть появляются

предпосылки для трансформации фактора O , т.е. прав, обязанностей, ответственности и ресурсов, предоставленных муниципальному образованию.

Но поскольку всякие новые технологии предъявляют новые требования к ресурсному обеспечению, порождается необходимость существенного изменения качественных и количественных параметров по всей номенклатуре используемых и вновь вовлекаемых ресурсов. Возможность реального создания новых организационных типов системы распределения компетенций муниципального образования определяется целым рядом социально-экономических, политических и иных факторов. Прежде всего, речь идет о возможностях данного муниципального образования наладить соответствующие производства, развивать социальные институты, обеспечивающие соответствующий уровень организации производства и потребления, привлекать инвестиции, обеспечивать повышение уровня и качества жизни населения территории и т.д. То есть речь идет о преобразовании пространственных (фактор P) и временных (фактор T) характеристик системы распределения компетенций.

Все это требует существенной трансформации всей системы распределения компетенций (фактор S – ее структуры, организации и т.д.). В результате происходит и трансформация целевых характеристик (фактор C) системы распределения компетенций. В свою очередь, изменение вектора целей приводит благодаря наличию петель обратных связей к изменению всех остальных факторов распределения компетенций муниципального образования, включая и дальнейшее ускорение или замедление (если цель определена неверно) темпов развития.

На основе проведенного анализа можно сформулировать следующие рекомендации:

1) поскольку природа компетенций муниципального образования обусловлена общественным производством, социально-экономическим воспроизводством каждой конкретной территории, а также объективными законами развития, степенью развития правовых и социально-экономических наук, которые предопределяют в совокупности степень обобщения и конкретизации определенных и распределенных компетенций по уровням хозяйствования, целесообразно приводить объем предоставленных прав, обязанностей и ответственности в соответствии с объективными законами природы, общества, человека и уровнями хозяйствования;

2) использование системно-целостной методологии познания процесса распределения компетенций позволит эффективно управлять муниципальным образованием, разрабатывать и реализовывать перспективные решения, направленные на развитие общества территории;

3) распределение компетенций муниципального образования должно рассматриваться как форма изменения соотношения внешних и внутренних потоков ресурсов, процесс изменения технологии распределения компетенций, соответственно ее организационного типа, а также распределения и перераспределения ресурсов для эффективного их использования населением муниципального образования, на основе правовой регламентации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

2. Фадеев В.А. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994.
3. Кокорин В.П. Менеджмент организации. М.: СПАРК, 1993.
4. Анимица Е., Тertyшный А. Компетенции и полномочия органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. 1999. № 4.
5. Социальный менеджмент: Учебник / Под ред. Д.В. Валового. М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", Академия труда и социальных отношений, 2000.
6. Потехин Н.А. Экономико-правовые основы управления: Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2001.
7. Системные исследования. Ежегодник 1970. М.: Наука, 1970. С. 62 – 64.
8. Королев Е.А. Организационный механизм трансформации экономических систем. Проблемы теории и практики / Отв. ред. Н.А. Потехин. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2002.
9. Брасс А.А. Основы менеджмента: Учеб. пособие. Минск: ИП "Экоперспектива", 1999. 239 с.
10. Ласточкин А.В. Социальная форма материи. Свердловск, 1990.
11. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.3.
12. Экономика региона на пути стабилизации / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
13. Потехин Н.А., Головина А.Н. Методология распределения компетенций по уровням управления жизнедеятельностью общества. Препринт. Екатеринбург: УрО РАН, 2001.
14. Курс экономической теории./ Под ред. Чепурина М.Н. Киров: Изд-во "АСА", 2001.
15. Потехин Н.А. Совокупный работник. Интенсивное производство, управление. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1987.