

Правило Декарта для хорошей постановки задач

В математике есть поговорка «Хорошо поставленная задача — решенная задача», а алгоритмом для ее реализации в практике служит правило Рене Декарта: «Уточняйте понятия, и вы избавите мир от заблуждений». Хорошие постановки задач нужны не только в математике, но и в государственном и муниципальном управлении. Поэтому аналоги правила Декарта актуальны и здесь.



Нина Петровна ПОЛИЧКА, директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления, доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук



Максим Анатольевич ПОЛИЧКА, директор Дальневосточного центра инноваций социальной сферы, кандидат юридических наук

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов утверждена постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года №96 и в ней коррупциогенным фактором названа юридико-лингвистическая неопределенность, которая определена как «употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера».

Одним из критериев, исходя из которых необходимо формулировать цели государственных программ, является конкретность, которая определяется как запрет на «размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование»¹.

А одной из характеристик требований, которые формулируют при проектировании систем любой природы, является однозначность, то есть «требование должно трактоваться единообразно всеми субъектами процесса»².

Постановка задачи

Несмотря на наличие перечисленных выше, а также иных

¹ Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ утверждены приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582

² Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 59194-2020 «Управление требованиями».

аналогичных по смыслу положений в правовых документах органов власти, постановкам хороших задач в практике государственного и муниципального управления должное внимание не уделяется. В традиционном управленческом цикле, как правило, «постановка задачи» не выделяется в отдельный этап, а в перечне компетенций государственных и муниципальных служащих нет требований к знаниям и умениям его выполнения. Поэтому зачастую в органах власти решаются задачи типа «делаем то, не знаем что», а толкования одних и тех же понятий в разных структурных подразделениях одного органа власти разнятся.

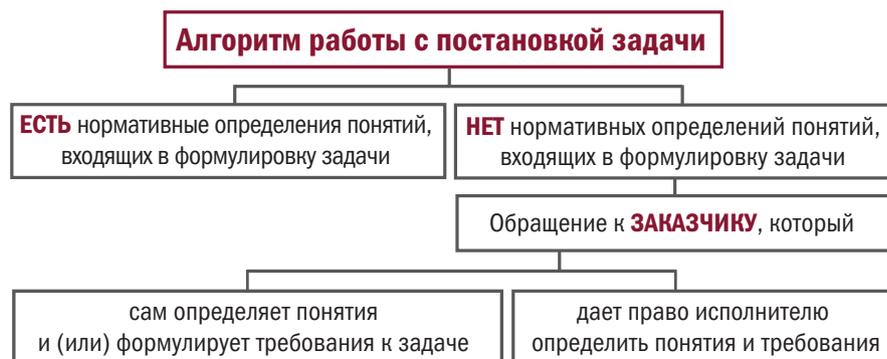
В статьях 14–16 Закона № 131-ФЗ определены вопросы местного значения, которые должны решаться в системе местного самоуправления. Для этого необходимо для каждого вопроса местного значения построить организационно-технические системы³, в основе которых должны лежать определения понятий, используемых в формулировках данных вопросов. Идеально, когда определения таких понятий есть в самом Законе № 131-ФЗ или в других федераль-

³ Организационно-технические системы — иерархический человеко-машинный комплекс, целенаправленно функционирующий с целью реализации его свойств в соответствии с его целевым назначением.

ных законах, что может обеспечить их единообразное понимание всеми участниками процесса. Однако следует признать, что для расшифровки формулировок вопросов местного значения в федеральном законодательстве есть далеко не все необходимые определения. В частности, нет нормативных определений понятий «досуг», «массовый отдых», «общественное питание», «бытовое обслуживание», «создание условий», «организация», «обеспечение» и т. д., которые содержатся в формулировках.

В этих условиях при проектировании муниципальных правовых актов, в том числе муниципальных программ, положений о структурных подразделениях и т. д. возникают большие проблемы с понятийным аппаратом; целесообразностью и правомочностью включения в муниципальные правовые акты тех или иных правовых норм, задач и мероприятий; возможностью расходования бюджетных средств на отдельные виды деятельности и др. Аналогичные проблемы возникают при осуществлении всех видов контроля за деятельностью органов местного

Рисунок 1. Алгоритм постановки задач в муниципальном управлении

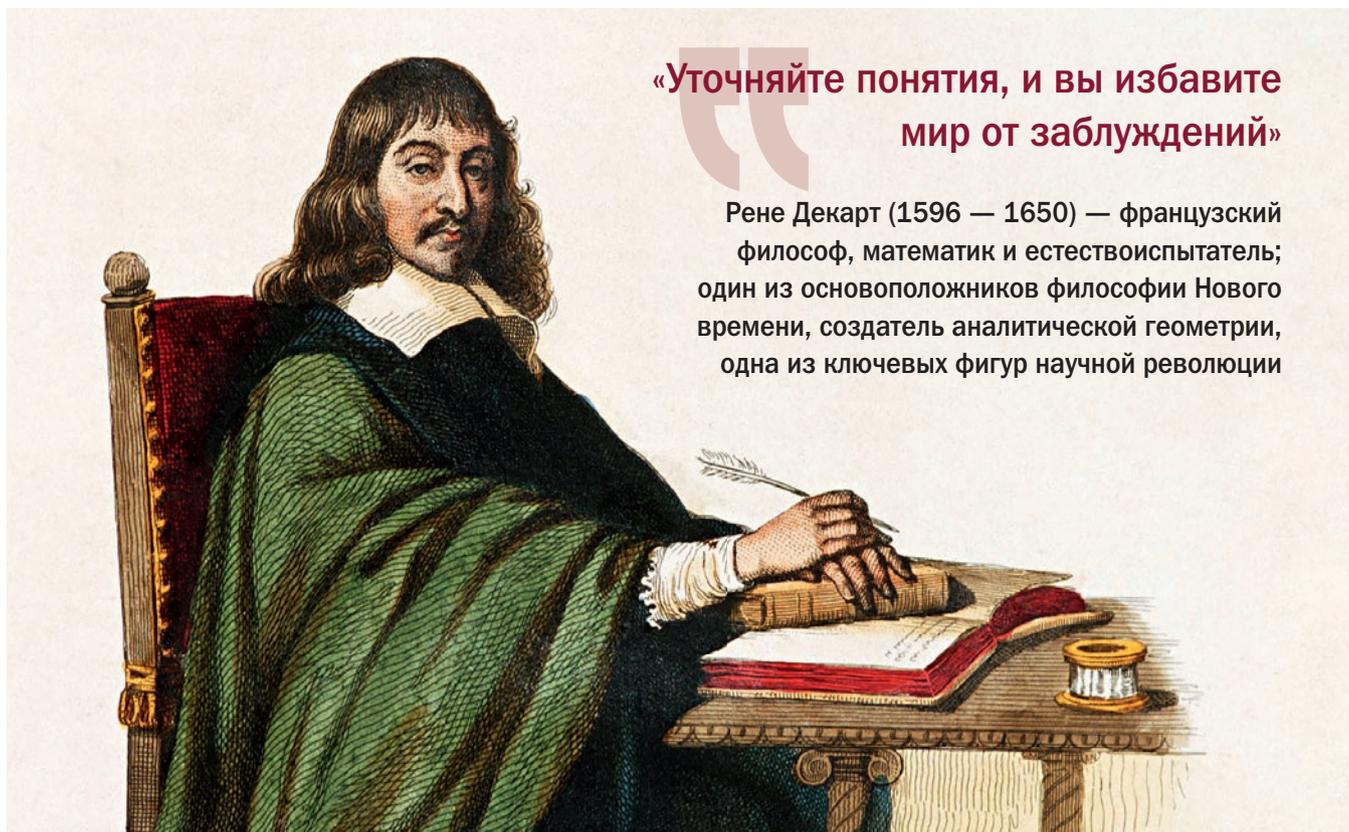


самоуправления, а также в судебной практике.

Для решения перечисленных выше проблем при работе с постановкой задач в муниципальном управлении предлагаем использовать алгоритм, описанный на **рисунке 1**. Практика показывает, что его применение к «расшифровке» вопросов местного значения, полномочий органов МСУ, поручений вышестоящих органов государственной власти и т. д. зачастую приводит к новому видению данных задач и новым подходам к их решению. Покажем это на конкретных примерах.

Туризм

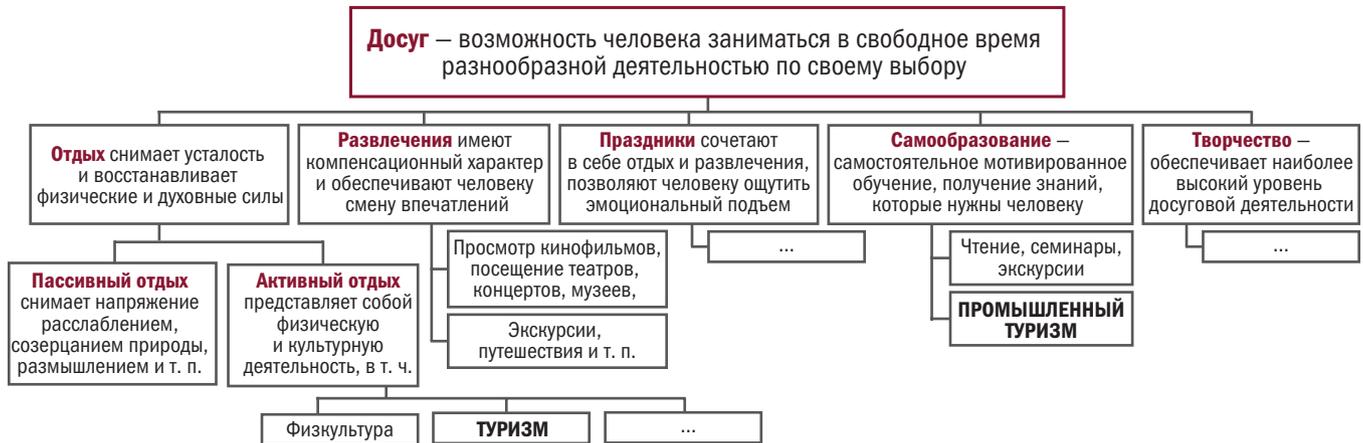
Рассмотрим вопрос местного значения — «создание условий для организации досуга и обеспечение жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры». Для того чтобы проектировать систему для его решения, необходимо как минимум определиться в следующих понятиях: создание условий, организация, досуг, обеспечение. Однако анализ практики показывает, что этого, как правило, никто не делает. В результате решение данного вопроса местного значения сводится к обеспечению жителей услугами муниципальных организаций культуры



«Уточняйте понятия, и вы избавите мир от заблуждений»

Рене Декарт (1596 — 1650) — французский философ, математик и естествоиспытатель; один из основоположников философии Нового времени, создатель аналитической геометрии, одна из ключевых фигур научной революции

Рисунок 2. Что означает досуг



и к досуговой деятельности в них и в местной администрации закрепляется за структурным подразделением, отвечающим за культуру. Если же следовать правилу Декарта и начать с определения понятий, входящих в формулировку вопроса, то решение может быть совсем иным.

В настоящее время ни по одному из понятий данного вопроса местного значения нет нормативных определений. Следуя алгоритму, сформулированному выше, проектировщики системы для его решения имеют право либо собрать (например, в сети интернет) различные определения понятий и выбрать из них какие-либо для работы, либо разработать свои определения.

Очевидно, что первый путь наиболее простой, хотя и здесь потребуются творческий подход при выполнении операции выбора, поскольку необходимо будет задать критерии. В частности, если взять в качестве критерия выбора мнение ведущих правотворческих органов, то можно воспользоваться следующими разъяснениями Государственной думы РФ о значении формулировок «создание условий», «организация», «обеспечение»⁴:

⁴ Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. М.: Издание Государственной думы, 2018. 320 с.

1 Понятие «создание условий» преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и формирование иными способами предпосылок, обстоятельств, благоприятных для данного вида деятельности, и в меньшей степени подразумевает непосредственное руководство, осуществление или участие в осуществлении соответствующей деятельности (предоставлении услуги).

2 Понятие «организация» в большей степени означает осуществление исполнительно-распорядительных функций по решению того или иного вопроса местного значения (включая планирование, прогнозирование, программирование, методическое сопровождение, контроль и т. п.).

3 Понятие «обеспечение» подразумевает принятие всех необходимых и возможных мер для получения гражданами соответствующих благ, ресурсов, услуг.

Анализ информационных ресурсов сети интернет позволяет выявить большой спектр определений понятия «досуг», большинство из которых трактует досуг как возможность человека заниматься в свободное время разнообразной деятельностью по своему выбору. При этом

перечень видов деятельности, которые входят в досуг, как правило, включает в себя отдых, развлечения, праздники, самообразование, творчество, каждая из которых декомпозируется на составляющие (рисунок 2).

В частности, отдых делится на пассивный и активный, а к активному отдыху в том числе относятся все виды туризма. Это означает, что рассматриваемый вопрос местного значения целесообразно разделить на две части (на два вопроса местного значения), а именно: 1) создание условий для организации досуга; 2) обеспечение жителей муниципалитета услугами организаций культуры.

Однако анализ муниципальной практики показывает, что сегодня такого разделения не делается, а туризм в соответствии со статьями 14.1, 15.1 и 16.1 Закона № 131-ФЗ рассматривается только как право органов местного самоуправления на «создание условий для развития туризма». Это приводит к большим спорам по поводу обязанности местных властей реализовывать данное право, а также правомерности выделения бюджетных средств на мероприятия по туризму в муниципальных образованиях, имеющих дефицитный бюджет.

Таблица. Сравнение формулировок статей 16 и 16.1 Закона № 131-ФЗ

Статья 16. Вопросы местного значения муниципального, городского округа	Статья 16.1. Права органов местного самоуправления муниципального округа, ...на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального округа, городского округа...
1. К вопросам местного значения... городского округа относятся: ... 17) создание условий для организации досуга	1. Органы местного самоуправления ...имеют право на: ... 9) создание условий для развития туризма

Для разрешения данного спора достаточно сравнить формулировки (**таблица**). Если снова воспользоваться правилом Декарта и расшифровать понятия «организация» и «развитие», то станет очевидным, что развивать можно только то, что уже организовано. Следовательно, сначала органы местного самоуправления, решая вопрос местного значения — «создание условий по организации досуга (в том числе туризма)», а уже потом при наличии возможностей используют свое право на развитие туризма, опираясь на положения статьи 3.3 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁵.

Мастер-планирование

Примером проблемной постановки задачи для органов МСУ является поручение Президента РФ № Пр-1971⁶. В пункте 4 данного документа указано: «Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, при участии глав муниципальных образований, заинтересованных организаций и представителей общественности в целях улучшения условий проживания граждан, повышения доступности социальных услуг и создания возможностей для самореализации граждан обеспечить:

а) разработку планов развития городов, являющихся административными центрами субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, городов с населением свыше 50 тысяч человек, расположенных на территории ДФО, а также города Тынды и города Северобайкальска, отразив в указанных планах приоритетные направления развития этих городов, а также отрасли экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги;

⁵ Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 года) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

⁶ Перечень поручений по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума 3 сентября 2021 г.

Рисунок 3. Структура плана развития города



б) подготовку мастер-планов развития городов, определенных в подпункте «а» настоящего пункта, в целях реализации стратегий их развития.

Анализ содержания первого абзаца данного поручения позволяет сделать вывод, что сначала должен быть разработан план развития города, имеющий определенную структуру (**рисунок 3**). В плане развития города должны быть отражены приоритетные направления развития этих городов, а также отрасли экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места, которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги.

Очевидно, что такой набор требований к плану развития города коррелирует с требованиями к стратегии социально-экономического развития муниципального образования, определение которой дано в статье 3 Феде-

как соотносятся план развития города и стратегия социально-экономического развития города? Что здесь целое, а что часть?

Не менее проблематичной является и формулировка абзаца «б» пункта 4 поручений № Пр-1971, где говорится о разработке мастер-планов развития городов в целях реализации стратегий их развития. Но при этом не уточняется, о каких стратегиях развития городов идет речь? Поэтому прежде всего необходимо разобраться в понятиях «план развития города» и «мастер-план развития города».

Для решения данной понятийной проблемы в соответствии с алгоритмом (см. выше), который включает в себя обращение к заказчику (лицу, поставившему задачу), через сайт letters.kremlin.ru было направлено обращение с просьбой дать определение понятий «план развития города»

Набор требований к плану развития города коррелирует с требованиями к стратегии социально-экономического развития муниципального образования, определение которой дано в статье 3 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»

рального закона от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Напомним: стратегия социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период. В связи с этим возникают вопросы, ответов на которые пока нет, а именно:

и «мастер-план развития города». Через пять дней от администрации Президента РФ был получен ответ, суть которого в последней фразе: «По нашему мнению, при подготовке проекта поручений... в том числе его пункта 4, были соблюдены все требования, а возможные вопросы, связанные с его реализацией, вызваны новизной и сложностью поставленных задач».

Последующая переписка с администрацией Президента РФ и с пол-

Рисунок 4. Что такое мастер-план?

В отличие от других документов долгосрочного планирования, мастер-план учитывает как социально-экономические, так и пространственные аспекты городского развития



номочным представителем Президента РФ в ДФО также не дала положительных результатов. Попытки других организаций разобраться в данных понятиях также оказались безуспешными, при этом на различных федеральных и региональных экспертных площадках о планах развития городов практически никто не говорил, а все обсуждения сводились только к мастер-планам. В дискуссиях активное участие принимали и разработчики мастер-планов дальневосточных городов. Так специалисты КБ «СТРЕЛКА», которые проектировали мастер-план Хабаровска, развивая идею объединения в одном документе задач по социально-экономическому и пространственному развитию города, предложили следующее определение: «Мастер-план — это комплексный документ стратегического планирования, устанавливающий приоритеты, цели и ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием территории» (рисунок 4). Они ввели еще одно новое понятие — «стратегический мастер-план», в состав которого включили часть разделов стратегии социального-экономического развития города и генерального плана.

В итоге на Восточном экономическом форуме — 2022 **А. В. Шаронов**,

известный российский государственный деятель и предприниматель, сказал: «Мастер-план — это не нормативный документ, поэтому каждый поет эту песню, как он ее понимает... Но что важно, и это консенсус во всем мире, — он должен объединить экономическое и пространственное решение... И вот здесь начинаются проблемы. Мастер-план — это довольно сложная штука, которая требует большого искусства, времени, которое надо прожить, и вот так по щелчку или решению даже президента мастер-планы не рождаются... Я за мастер-планы, но хочу предостеречь от быстрых решений... Небольшие изменения в пространственном размещении одного и того же жилого или многоцелевого комплекса порождали разные экономические последствия для муниципалитетов, настолько разные, что даже диву даешься...»

14 марта 2023 года в интервью ТАСС полномочный представитель Президента РФ в ДФО **Ю. П. Трунев** заявил о том, что «реновация 25 городов ДФО станет началом строительства новой России», и добавил, что почти все министры правительства высказали согласованную позицию по реализации мастер-планов. Правда, что такое реновация городов, полпред не уточнил. Однако 11 сентября 2023 года на Во-

сточном экономическом форуме на совещании по развитию дальневосточных городов Президент РФ **В. В. Путин** поставил задачу: «Неоднократно поднимался вопрос о необходимости создания типовой структуры для мастер-планов, и, конечно, эту задачу также надо решать. Думаю, что все согласятся — нужно закрепить само понятие «мастер-план», определить его место в системе стратегических документов. И к этой работе, безусловно, нужно привлечь широкое экспертное сообщество, в том числе представителей науки и наших институтов развития».

Какой можно сделать вывод? Рассмотренные примеры доказывают необходимость и актуальность: 1) включения в практику проектирования организационно-технических систем для решения вопросов местного значения и реализации полномочий органов местного самоуправления специального этапа «постановка задачи»; 2) формирования у муниципальных служащих компетенций, обеспечивающих хорошую постановку задач как минимум на основе правила Декарта. Суть данного правила в уточнении понятий. В нашем случае тех понятий, которые содержатся в формулировке вопроса местного значения и полномочий органов местного самоуправления.