

Правило Декарта для хорошей постановки задач в муниципальном управлении



Поличка Нина Петровна

Доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук, директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления, Хабаровск, Российская Федерация
e-mail: npolichka@mail.ru



Поличка Максим Анатольевич

Кандидат юридических наук, директор Дальневосточного центра инноваций социальной сферы, Хабаровск, Российская Федерация
e-mail: m79143174387@gmail.com

Аннотация

В статье доказывается необходимость уточнения понятий, которые используются в формулировках муниципального управления, а также формирования у муниципальных служащих умений делать такие уточнения.

Ключевые слова

• понятия, уточнение понятий • проектирование систем для муниципального управления • мастер-планы •

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

Так, одним из коррупциогенных факторов названа юридико-лингвистическая неопределенность,¹ которая трактуется как «употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера». В то же время, одной их характеристик требований, которые формулируются при проектировании систем любой природы, является однозначность, то есть «требование должно трактоваться единообразно всеми субъектами процесса».² Наконец, одним из критериев, исходя из которых необходимо формулировать цели государственных программ, является конкретность, которая определена требованием: «не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование».³

Несмотря на наличие перечисленных выше, а также иных аналогичных по смыслу положений в правовых документах органов власти, хорошим постановкам задач в практике государственного и муниципального управления не уделяется должного внимания. 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 толкование одних и тех же понятий в разных структурных подразделениях одного органа власти разное. Покажем это на конкретных примерах.

В статьях 14-16 Федерального закона от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон 131-ФЗ) определены вопросы местного значения, которые должны решаться в системе местного самоуправления. Для этого необходимо для каждого вопроса местного значения построить организационно-технические системы,⁴ в основе которых должны лежать определения понятий, используемых в формулировках данных вопросов.

Идеально, когда определения таких понятий есть в законе 131-ФЗ или в других федеральных 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 вопросов местного значения.

¹ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/9a217db2fc2942a34d7a4cdc8574ea56951da929/ (дата обращения 30.08.2023)

² Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 59194—2020 «Управление требованиями» [Электронный ресурс]. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data/753/75310.pdf>. (дата обращения 30.08.2023)

³ Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ, утверждены приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года N 582 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/9f9709e2d09e05e690a33ba90c48f1ca1f94e22c/ (дата обращения 30.08.2023)

⁴ Организационно-технические системы - иерархический человеко-машинный комплекс, целенаправленно функционирующий с целью реализации его свойств в соответствии с его целевым назначением [Электронный ресурс]. URL: <https://poznayka.org/s61555t1.html> (дата обращения 30.08.2023).

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 т.д.

Аналогичные проблемы возникают при осуществлении всех видов контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также в судебной практике.

В подтверждение сказанному рассмотрим, например, вопрос местного значения «создание условий для организации досуга и обеспечение жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры». Для того, чтобы проектировать систему для решения данного вопроса местного значения, необходимо, как минимум, определиться в следующих понятиях: «создание условий», «организация», «досуг», «обеспечение». Однако анализ практики показывает, что этого никто не делает, и в результате решение данного вопроса местного значения сводится к обеспечению жителей услугами муниципальных организаций культуры и к досуговой деятельности в этих организациях. А потому решение данного вопроса местного значения закрепляется за структурным подразделением местной администрации, отвечающим за культуру. Если же следовать правилу Декарта и начать с определения перечисленных выше базовых понятий, то муниципальная политика по решению данного вопроса местного значения может быть совсем иной.

Поскольку в настоящее время ни по одному из перечисленных выше базовых понятий данного вопроса местного значения нет нормативных определений, то проектировщики системы 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 в нём потребуются творческий подход при выполнении операции выбора, поскольку необходимо будет задать критерии для него. В частности, если взять в качестве критерия выбора мнение ведущих правотворческих органов, то можно воспользоваться следующими разъяснениями Государственной Думы Российской Федерации о значении формулировок «создание условий», «организация», «обеспечение»:⁵

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.

⁵ 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. [Электронный ресурс]. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/20_MSU2018.pdf (дата обращения 30.08.2023)

Анализ информационных ресурсов сети Интернет позволяет выявить большой спектр определений понятия «досуг»,⁶ но большинство из них включает в себя следующие виды деятельности: отдых, развлечения, праздники, самообразование, творчество. При этом отдых делится на пассивный и активный, а к активному отдыху, в том числе, относятся все виды туризма.⁷

Это означает, что рассматриваемый вопрос местного значения следует разделить на две части (на два вопроса местного значения), а именно:

- создание условий для организации досуга;
- обеспечение жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры.

Однако анализ показывает, что сегодня в муниципальной практике такого разделения не делается, а туризм в соответствии со ст. 14.1, 15.1 и 16.1 закона 131-ФЗ рассматривается только как право органов местного самоуправления на «создание условий для развития туризма», а не как составная часть вопроса местного значения «создание условий для организации досуга». Это приводит к большим спорам по поводу обязанности органов местного самоуправления реализовывать данное право, а также правомерности выделения бюджетных средства на мероприятия по туризму в муниципальных образованиях, имеющих дефицитный бюджет.

Для разрешения данного спора достаточно сравнить формулировки:

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

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 должны решить вопрос местного значения «создание условий по организации досуга (в т.ч. туризма)», а уже потом при наличии возможностей использовать своё право на развитие туризма, опираясь на положения ст. 3.3. Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».⁸

Ещё одним примером проблемной постановки задачи для органов местного самоуправления является следующее Поручение Президента Российской Федерации (Пр-1971, п.4):

«4. Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, при участии глав муниципальных образований, заинтересованных организаций и представителей общественности в целях

⁶ [Электронный ресурс]. URL: <https://didacts.ru/termin/dosug.html>, (дата обращения 30.08.2023)

⁷ [Электронный ресурс]. URL: <https://psk-group.su/znacheniya/aktivnyi-otdyx-cto-eto-takoe> (дата обращения 30.08.2023)

⁸ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения 30.08.2023)

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 тыс. человек, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа, а также г. Тынды и г. 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;

б) подготовку мастер-планов развития городов, определенных в подпункте «а» настоящего пункта, в целях реализации стратегий их развития».⁹

Анализ первого абзаца данного поручения позволяет сделать вывод, что план развития города должен включать в себя приоритетные направления развития города, а также отрасли экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос на производимые в них товары и оказываемые услуги за пределами этих городов. 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 федерального закона от 28.07.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ».¹⁰ В связи с этим возникают вопросы, ответов на которые пока нет, а именно: «Как соотносятся понятия “план развития города” и “стратегия социально-экономического развития города”? Что здесь целое, а что часть?»

Не менее проблематичной является и формулировка абзаца б) п.4 поручения 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 идёт речь?

Таким образом, для реализации поручения Пр-1971, п.4 необходимо, прежде всего, разобраться в понятиях «план развития города» и «мастер-план развития города». Поскольку в российском законодательстве определений данных понятий пока не существует, их использование может квалифицироваться как коррупциогенный фактор, «юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера».¹¹

Для решения таких понятийных проблем в Дальневосточном научном центре местного самоуправления разработан алгоритм, который включает в себя обращение к лицу, которое поставило задачу, с предложением об уточнении понятия. Поскольку задачу поставил Президент Российской Федерации, через сайт <http://www.letters.kremlin.ru/> было направлено обращение с просьбой дать определение понятиям «план развития города» и «мастер-планы развития города». Через пять дней от Администрации Президента Российской Федерации 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 Адми-

⁹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/66958> (дата обращения 30.08.2023)

¹⁰ Стратегия социально-экономического развития муниципального образования - документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 30.08.2023)

¹¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/9a217db2fc2942a34d7a4cdc8574ea56951da929/ (дата обращения 30.08.2023)

нистрацией Президента Российской Федерации и с Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе также не дали положительных результатов.

Заметим, что 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». Кроме того, они ввели ещё одно новое понятие «стратегический мастер-план», в состав которого включили часть разделов стратегии социально-экономического развития города и генерального плана. Поэтому А. Шаронов на ВЭФ-2022 сказал: «Мастер-план – это не нормативный документ, поэтому каждый поёт эту песню, как он её понимает...».¹²

14 марта 2023 г. в интервью ТАСС¹³ Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнев заявил: «... 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 Восточном экономическом форуме в ходе Совещания по развитию дальневосточных городов Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «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» (здесь уже тоже Марат Шакирзянович Хуснуллин об этом говорил), 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».¹⁴

Рассмотренные примеры доказывают необходимость и актуальность:

- включения в практику проектирования организационно-технических систем для решения вопросов местного значения и реализации полномочий органов местного самоуправления специального этапа «постановка задачи»;
- формирования у муниципальных служащих компетенций, обеспечивающих хорошую постановку задач, как минимум, на основе правила Декарта, суть которого в уточнении понятий, которые содержатся в формулировке вопроса местного значения и полномочий органов местного самоуправления.

¹² [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/sessions/eef-2022-novaya-zhizn-dalnevostochnykh-gorodov-strategii-razvitiya/translation/> (дата обращения 30.08.2023)

¹³ [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/v-strane/17266665> (дата обращения 30.08.2023)

¹⁴ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72250> (дата обращения 30.08.2023)

Descartes' rule for good goal- settings in municipal administration

Polichka Nina Petrovna

PhD in Pedagogy, Candidate of Science in Physics and Mathematics, The Far Eastern Scientific Center for Local Self-Governance, Director, Khabarovsk, Russian Federation
e-mail: npolichka@mail.ru

Polichka Maxim Anatolyevich

PhD in Jurisprudence, The Far-Eastern Social Innovation Center, Director, Khabarovsk, Russian Federation
e-mail: m79143174387@gmail.com

Abstract

The article proves the need to clarify the concepts that are used in the formulations of issues of local importance, as well as the formation of municipal employees' skills to make such clarifications.

Key words

• concepts • clarification of concepts • system design to address local issues • master-plan •