

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ**

**Информационно-аналитический  
журнал**

**№1 (9) январь 2015 год**

## СОДЕРЖАНИЕ

### УПРАВЛЕНИЕ МЕГАПОЛИСОМ

<i>Мушинова Н.Н.</i> Создание двухуровневой модели управления в Челябинском городском округе.....	3
<i>Хмельченко Е. Г.</i> Маркетинговые технологии как инструмент формирования имиджа города .....	7
<i>Кириллова А.Н.</i> Методы синхронизации текущей эксплуатации многоквартирных домов с региональной программой капитального ремонта жилищного фонда .....	11

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

<i>Семкина О.С., Попадюк Н.К.</i> Опыт использования программно-целевых методов в муниципальном управлении .....	14
<i>Сираждинов Р.Ж.</i> Использование информационных технологий в повышении эффективности местного самоуправления .....	17
<i>Сапожников А.А.</i> Системные основы муниципального целевого управления: муниципальный системный подход .....	21
<i>Бутова Т.В.</i> Организация взаимодействия властных структур и бизнеса на муниципальном уровне.....	24

### КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<i>Филиппов Ю.В. , Авдеева Т.Т.</i> Об опыте подготовки управленческих кадров по направлению «государственное и муниципальное управление» в кубанском государственном университете .....	31
<i>Зайнашева З.Г.</i> О проблемах формирования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в современных условиях .....	39
<i>Вильчинская О.В.</i> Особенности организации подготовки кадров для местного самоуправления (опыт Краснодарского края).....	44

### ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

<i>Рой О.М.</i> Влияние 136-ФЗ на развитие местного самоуправления в РФ .....	48
<i>Литвинова Н.П., Кирсанов С.А.</i> Развитие движения обучающихся регионов и городов в России .....	52
<i>Кирсанов С.А., Анопченко Т.Ю.</i> Формирование и размещение государственных и муниципальных закупок за рубежом .....	57

## СОЗДАНИЕ ДВУХУРОВНЕВОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

МУСИНОВА Н.Н.

доцент, кандидат экономических наук, доцент ФГБОУ ВПО  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

**Аннотация:** В статье анализируется процесс создания двухуровневой модели местного самоуправления в Челябинске – первом городе в России, реализующим поправки в Федеральный закон (от 27.05.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** Крупнейший город, система местного самоуправления, модели местного самоуправления, двухуровневая модель местного самоуправления, Челябинский городской округ.

**Abstract:** This paper analyzes the process of creating a two-tier model of local self-government in Chelyabinsk - the first city in Russia, implementing the amendments to the Federal Law (from 05.27.2014) "On general principles of organization of local government in the Russian Federation."

**Keywords:** The largest city, local government system, the model of local government, a two-tier model of local self-government, Chelyabinsk city district.

Важность создания в крупнейших городах России эффективной системы местного самоуправления потребовала реформирования структурной организации муниципальной власти. Определяющими факторами в этом процессе явились социально-экономическая эффективность и имеющийся опыт современной организации управления и самоуправления в крупнейших зарубежных городах, оценка нынешнего состояния местного самоуправления в России и требования федерального законодательства.

В соответствии с базовым федеральным законом о местном самоуправлении в РФ<sup>1</sup>, принятым в 2003 году, территориальная организация местного самоуправления в крупнейших городах со статусом городского округа основывалась на одноуровневой модели. Исключение составили только города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. В этих городах местное самоуправление осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях, а на городском уровне функционируют органы государственной власти субъекта РФ. Это означает, что за рамками внимания базового закона оказались значимые вопросы оптимизации самоуправления в остальных крупнейших инфраструктурно развитых городах.

В конце мая 2014 года федеральным законом № 136-ФЗ были внесены значительные поправки в базовый закон о местном самоуправлении в РФ, касающиеся, прежде всего, территориальной основы местного самоуправления в крупных городских округах. Их суть состоит в том, что на территории городского округа могут располагаться внутригородские муниципальные образования – городские районы. Этим законом введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Исходя из этого, в практике организации местного самоуправления в городских округах могут использоваться не только одноуровневые, но и двухуровневые модели.

Одноуровневая модель обеспечивает концентрацию всех управленческих полномочий на общегородском уровне. Двухуровневая модель предполагает создание органов местного самоуправления, как на общегородском уровне, так и в каждом из функционирующих автономно внутригородских районов. Органы местного самоуправления каждого уровня наделяются соответствующей компетенцией, а их взаимодействие осуществляется, как правило, на основе договорных отношений.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электр. ресурс]: – www.consultant.ru

Смысл принятых поправок в том, чтобы в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают в крупнейших городах.

Теперь федеральным законом предоставляется возможность законами субъектов РФ устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. В первую очередь речь идет о закреплении за городскими округами вопросов местного значения, необходимых для развития их экономического и инновационного потенциала (участие в определении вопросов промышленной и научно-технической политики, здравоохранения, высшего и среднего профессионального образования и др.). При этом дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением не могут одновременно являться государственными полномочиями Российской Федерации или субъектов РФ.

Территориальные преобразованиями в сфере организации института местного самоуправления в городских округах в июне 2014 года получили широкое обсуждение в объединениях муниципальных образований (советах, союзах, ассоциациях), законодательных (представительных) органах субъектов РФ. По итогам обсуждения первым из крупнейших российских городов на двухуровневую систему местного самоуправления переходит Челябинск, занимающий восьмое место в рейтинге городов России по численности населения (на 01.01.2014 – 1 169 432 чел.). Депутаты Законодательного собрания Челябинской области полагают, что таким образом управление городом будет осуществляться на качественно новом уровне.

С вступлением в силу регионального законодательства муниципальное образование верхнего уровня получило два равнозначных официальных наименования: «Челябинский городской округ» и «город Челябинск». Деление города Челябинска на внутригородские районы осуществлено с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства, предусматривающего наличие семи районов в городе: Калининского, Курчатовского, Ленинского, Metallургического, Советского, Тракторозаводского, Центрального – при условии соблюдения их территориальной целостности. Во всех внутригородских районах прошли выборы депутатов по одномандатным избирательным округам. В результате избрано 170 депутатов. Примерная численность каждого избирательного округа в городе составила 3,5-4 тысячи человек. Подобная небольшая численность избирателей позволит депутату за год не только узнать своих избирателей в лицо, пообщаться с каждым, но и при желании выяснить, какие проблемы их беспокоят. Депутаты, наладившие прямую связь с населением, смогут быть поддержкой главе района.

В шести районах Челябинска сформированы советы депутатов в составе 25 человек, в Центральном районе, вследствие малочисленности, — в составе 20 человек. Советы депутатов внутригородских районов приняли Положение о постоянных комиссиях Совета депутатов и сформировали от 4 до 6 комиссий в каждом Совете.

Районные депутаты избирают главу района и в дальнейшем на конкурсной основе назначают главу администрации в каждом районе. Глава района, он же председатель Совета депутатов, будет представлять депутатский корпус, ответственный за принятие нормативных правовых актов, касающихся жизнеобеспечения жителей данного района, а глава администрации будет выполнять эти решения. Глава района избирается на первом заседании представительного органа внутригородского района. Администрация новообразованных районов формируется в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа внутригородского района.

Городская Дума отныне формируется путем избрания по 7 представителей от каждого из семи районов. Из числа районных депутатов в Городскую Думу делегировано 49 человек. Депутаты осуществляют свою деятельность на непостоянной основе, совмещая ее с выполнением трудовых или служебных обязанностей по месту основной работы. Аппарат городской думы не изменится и его финансирование останется на том же уровне.

Глава Челябинского городского округа избирается из состава Городской Думы и исполняет полномочия ее председателя. Глава Администрации города назначается городской Думой по результатам конкурса на замещение должности Главы Администрации города сроком на два года.

На момент написания статьи внесены необходимые поправки в Устав города Челябинска (от 05.08.2014 №53/3 ; от 18.11.2014 №2/3 ) и подготовлены проекты уставов внутригородских районов. В соответствии с Законом Челябинской области и Уставом города Челябинска уставами внутригородских районов закреплены 13 вопросов местного значения, которые полностью совпадают с установленным их перечнем в Федеральном законе (ст. 16-2). Анализ вопросов местного значения города Челябинска и вопросов местного значения внутригородских районов показал, что 8 вопросов местного значения

внутригородских районов из 13, представленных в уставах внутригородских районов, полностью совпадают с вопросами местного значения города (таблица 1).

*Таблица 1.  
Совпадающие по наименованию вопросы местного значения ВМО –  
городской район и города Челябинска*

№ п/п	Вопросы местного значения	Статья, пункт и позиция Устава	
		Города Ст.9.п.1	ВМО Ст.8.п.2
1	Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов	2) городского округа	2)
2	Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах ...	11) города	4) района
3	Создание условий для обеспечения ... услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	15) населения города Челябинска	5) жителей района
4	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей ... услугами организаций культуры	17) города Челябинска	6) района
5	Обеспечение условий для развития на территории ... физической культуры и массового спорта	20) города Челябинска	7) района
6	Создание условий для массового отдыха жителей ..., и организация обустройства мест массового отдыха населения	21) города Челябинска	8) района
7	Утверждение правил благоустройства территории ..., устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории ...	26) городского округа	10) района
8	Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства	35)	11)

Заметим, что осуществление местного самоуправления на территориях внутригородских районов должно быть организовано таким образом, чтобы не нарушалось единство городского хозяйства. Как уже отмечалось, до недавнего времени разделение города на самостоятельные муниципальные образования было характерно только для городов Москвы и Санкт-Петербурга, и в целях преодоления подобной ситуации местное самоуправление на внутригородских территориях этих мегаполисов осуществляется с учетом целого ряда особенностей. Так, согласно ст. 12 Налогового кодекса РФ законом города Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» установление и введение в действие местных налогов и сборов отнесено к полномочиям органов государственной власти города Москвы (ст.4). Целесообразность введения данной нормы вполне очевидна, так как в рамках одного города нежелательна ситуация, когда в различных его районах существуют разные ставки местных налогов. Однако редакционными поправками, внесенными Законом № 136-ФЗ в базовый федеральный закон, подобные требования не предусмотрены. Согласно Закону № 131-ФЗ п.1. ст. 16.2 к вопросам местного значения внутригородского района относятся установление, изменение и отмена местных налогов и сборов. В соответствии с этой нормой теперь получается, что каждый внутригородской район будет сам устанавливать ставки местных налогов (так же, как и Челябинский городской округ в целом). На лицо – явная правовая коллизия.

Однако, при этом необходимо учитывать, что полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских

районов по решению указанных в Федеральном законе вопросов местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта РФ между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов. Данная норма позволяет, не нарушая единства городского хозяйства, избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных муниципальных образований относительно пределов их компетенции. Однако, Законодательное собрание Челябинской области при подготовке Закона «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» данную норму не применило.

Как это теперь будет решено на практике, предугадать достаточно сложно. Ясно одно – 2015 год будет переходным, поскольку требуется внести целый ряд изменений, как в федеральное законодательство, так и в региональное. Поэтому в следующем году внутригородские районы будут финансироваться по старой схеме — по смете. Параллельно будет формироваться новая система бюджетирования, определяться, какие налоги будут отданы на местный уровень и, безусловно, должны уточняться полномочия по решению вопросов местного значения внутригородских районов в городе Челябинске.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электр. ресурс]: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
2. Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003» от 27.05.2014 // Правовая система «Консультант»
3. Закон Челябинской области от 10.06.2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Правовая система «Консультант»
4. Закон Челябинской области от 10.06.2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Правовая система «Консультант»
5. Закон Челябинской области от 16.11.2004 г. № 308-ЗО «О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Челябинской области» // Правовая система «Консультант»
6. Идея разделения города находит законодательное закрепление на федеральном уровне // Практика муниципального управления. - 2014. - № 5
7. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.
8. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. Учебно-методическое пособие. 2-е изд. исп. и дополн./ под ред. В.Б. Зотова. – М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы. 2010. – 296 с.

### BIBLIOGRAPHY

1. Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ "On general principles of local self-government in the Russian Federation" // [Electr. resource]: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
2. Federal Law № 136-FZ "On amendments to the Federal Law № 131-FZ of 06.10.2003" on 27/05/2014 // The legal system "Consultant"
3. The law of the Chelyabinsk region of 10.06.2014, № 703-ZO "On the implementation of local government in Chelyabinsk city district" // The legal system "Consultant"
4. The Law of the Chelyabinsk region of 10.06.2014, № 706-ZO "On the status and boundaries of the Chelyabinsk city district and inner city areas in its composition" // The legal system "Consultant"
5. The Law of the Chelyabinsk region of 16.11.2004 № 308-ZO "On the names of local governments and heads of municipalities in the Chelyabinsk region" // The legal system "Consultant"
6. The idea of the separation of legislative consolidation of the city is at the federal level // Practice Municipal upravleniya. – 2014. – № 5
7. Local self-government in Russia: status, problems and ways to improve. Final report. - M.: Eco- Inform, 2009. - 524 p.
8. The administration and self-government in the largest cities: current status and problems. A teaching aid. 2nd ed. App. and Add. / ed. VB Zotova. – M.: SUM; MGUU Moscow Government. 2010. - 296 p.

## МАРКЕТИНГОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ГОРОДА

*ХМЕЛЬЧЕНКО Е. Г.*

*доцент, кандидат биологических наук, доцент ФГОБУ ВПО  
«Государственный университет управления»*

*Аннотация:* В статье анализируется использование маркетинговых технологий в формировании положительного имиджа территории на Выборгской стороне в г. Санкт-Петербурге.

*Ключевые слова:* маркетинг территорий, маркетинговые технологии, положительный имидж территории.

## MARKETING TECHNOLOGY AS A TOOL OF FORMATION CITY IMAGE

*HMELCHENKO EG*

*ASSOCIATE PROFESSOR, PH.D., ASSOCIATE PROFESSOR FGOBU VPO  
«THE STATE UNIVERSITY OF MANAGEMENT»*

*Abstract:* This paper analyzes the use of marketing techniques in promoting a positive image of the territory of the Vyborg district in St. Petersburg.

*Keywords:* marketing areas, marketing techniques, positive image of the territory.

В обществе долгое время бытует мнение, что Россия в своем развитии идет по «собственному пути». Но как показывает практика, зачастую мы лишь повторяем опыт европейских стран, с некоторым опозданием и рядом русских особенностей.

Наряду с Европой (20-30 летней давности) во многих крупных городах России остро стоит вопрос развития, реконструкции и перепрофилирования промышленных территорий. В результате постоянного роста мегаполисов упадок промышленных зон становится причиной транспортной загруженности и экологической загрязненности. Данные проблемы могут решаться путем перепрофилирования таких территорий, создания бизнес центров и вывода предприятий за черту города.

Стоит отметить, что подобные изменения невозможны без проведения тщательных маркетинговых исследований и анализа территорий. Ярким доказательством является опыт компании ЗАО «Агентство Бекар» (далее «Бекар»), осуществляющей свою деятельность в г. Санкт-Петербурге. Данная компания имеет обширный опыт создания концепций городских территорий, подготовки планов по их эффективному развитию и перепрофилированию.

Именно «Бекару», в свое время, было поручено преобразование целой территории на Выборгской стороне в г. Санкт-Петербурге. Речь шла о площади в 100 га с обширной промышленной застройкой, где располагались производственно-административные корпуса и общежития петербургских заводов («Двигатель», «Русский Дизель», «Мезон», «Петербургский Текстиль», «Красная Заря», «Красная нить» и др.).

Для подготовки долгосрочного плана преобразования территории «Бекару» потребовалось провести серьезное маркетинговое исследование. Ключевыми шагами для создания предложений по реконструкции Выборгской стороны являлись сбор фактического материала и анализ полученного массива данных.

Исследование территории города показало, что исторически Выборгская сторона складывалась, как одна из крупнейших промышленных зон Санкт-Петербурга. Сначала это было обусловлено окраинным (по понятиям того времени) расположением района, впоследствии - сложившейся традицией. Это привело к тому, что Выборгская сторона оказалась одной из крупнейших жилых и промышленных зон, по количеству зарегистрированных предприятий занимающая 4-е место в городе. На этом фоне она стала одной из самых экологически неблагоприятных в Санкт-Петербурге.

Стоит отметить, что промышленная специализация района повлияла на формирование социального слоя населения, в большей степени состоящего из рабочих с близлежащих предприятий. Упадок заводов, частое сокращение сотрудников и низкие зарплаты послужили причинами алкоголизма среди населения и высокой криминальной обстановки. Все это не могло ни сказаться на имидже района.

В тоже время Выборгская сторона обладает рядом преимуществ перед другими частями города. Прежде всего, это близость к центру Санкт-Петербурга, развитая транспортная инфраструктура (к примеру, в районе проходит магистраль, которая обеспечивает сквозной проезд по 4/5 города, при этом в районе функционирует 8 станций метрополитена). На Выборгской стороне расположено много объектов недвижимости, привлекательных для инвестиций, построенных в 30-х годах и позднее. Эти здания строились для нужд заводов, поэтому даже по своевременным меркам они прекрасно обеспечены мощностями. Несмотря на просроченные сроки ремонта, общую ветхость и отсутствие современной телекоммуникационной сети, эти здания не требуют полной перестройки.

© Хмельченко Е.Г., 2014

После сбора вышеизложенных фактических данных появилась необходимость провести анализ групп, заинтересованных в преобразованиях Выборгской стороны.

Необходимо было выяснить их ключевые потребности, ожидания и ограничения, определить зоны, где интересы совпадают, а где – нет. Все эти нюансы были отражены в таблице приведенной ниже.

**Таблица**  
**Определение потребностей заинтересованных кругов территории**

Категории	Ожидания	Барьеры	Выгоды от развития территории
Собственники предприятий	- помощь со стороны государства (неэффективный подход) - модернизация производства и получение прибыли (эффективный подход)	- потеря постоянного дохода от сдачи недвижимости в аренду - боязнь перемен	- возможность выгодной продажи недвижимости и земли - получение средств для перевода предприятия за черту города и модернизацию производства
Население территории, рабочие неэффективных предприятий	- проживание и работа в благоустроенном районе	- потеря основного заработка - необходимость ездить на новое место (куда может переехать предприятие) - боязнь перемен	- возможность благоустройства района - создание развитой инфраструктуры - удорожание жилой недвижимости данного района
Население города	- перенос предприятий, загрязняющих окружающую среду за черту города - необходимость в создании центра деловой активности города	- боязнь перемен - необходимость ездить на новое место (куда может переехать предприятие)	- улучшение экологии города - создание транспортно доступного делового центра города - разгрузка центра города
Правительство города	- создание благоустроенной территории без значительных денежных вложений	- снижение производственных показателей города	- создание благоустроенной территории - общее повышение уровня инвестиций в экономику и благосостояние города

После анализа фактов о территории и определение потребностей заинтересованных кругов стало очевидно, что с помощью развития Выборгской стороны возможно решение насущных проблем города:

- разгрузить центр Санкт-Петербурга от транспорта;
- решить вопрос нехватки объектов недвижимости и невозможности строительства в центре города;
- проблему экологической загрязненности одного из крупнейших районов, близкого к центру;
- необходимость вывода предприятий за черту города и их модернизации для увеличения промышленного потенциала.

Исторически сложилось, что 44% территории города Санкт-Петербурга до начала 90-х годов XX века занимали промышленные предприятия. Этот показатель свидетельствует о явной переурбанизации. С такой же проблемой столкнулись многие города Европы за 20-30 лет до нас.

Во многих крупнейших мегаполисах мира схожие проблемы решали по одному и тому же сценарию: на месте бывших промышленных территорий возводили т.н. «бизнес-Сити», куда выводили из центра города офисы и представительства крупнейших компаний. Таким образом, центр освобождался от транспорта, улучшалась экологическая обстановка, решались вопросы с объектами недвижимости в центре мегаполисов.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что для перепрофилирования и развития промышленных территорий требуется вмешательство государства. Чаще всего при развитии территорий именно государство брало на себя затраты по благоустройству и лишь впоследствии получало весьма значительную прибыль. После тщательного изучения территории и проведения маркетинговых исследований создавался единый план развития территории, проводилась значительная работа по разъяснению населению и деловым кругам плана развития территории города. На следующем этапе на государственные деньги производился выкуп у собственников земли на перепрофилируемой территории, вкладывались деньги в рекультивацию земли, отравленной промышленными производствами. В дальнейшем государство вкладывало деньги в создание новой инфраструктуры, в том числе транспортной. Только после этого затраты начинали «отбиваться». Подготовленные таким образом земельные участки начинали продавать в частные руки. То есть государство осуществляло вложения и потом возвращало свои деньги с прибылью за счет продажи земли повышения налогов на имущество на данной территории. Такая политика приводит к целостной концепции развития территории по заранее обдуманному плану – за 15-20 лет.

Для решения этих проблем компания «Бекар» предложила создать на Выборгской стороне бизнес-Сити. Эта идея основывалась на международном опыте, таких стран, как Франция и Англия. Один из ярких примеров - деловой центр «Дефанс» в Париже, который сегодня представляет собой гигантскую платформу, внутри которой находятся магазины, парковка, метро, железная дорога и офисные здания. Начиная с 1964 года, в «Дефансе» выросло 45 башен, в которых размешено 650 крупных фирм, банков, страховых компаний. Сто тысяч служащих работают сегодня на пространстве 255 млн. кв.м.

Следует также упомянуть «Докленд» в Лондоне, который был построен в 1980-е годы. Тогда под давлением общественного мнения было решено запретить строительство небоскребов в центре и использовать для размещения деловых компаний территорию бывших судостроительных верфей в восточной части Лондона. Сейчас «Докленд» успешно функционирует, как главный деловой район Лондона.

По итогам проведенных исследований «Бекар» в рамках созданной концепции предложил правительству города Санкт-Петербурга следующие шаги:

- 1) отменить льготы для промышленных предприятий, расположенных на Выборгской стороне (по земельному налогу и т.д.);
- 2) признать данные территории зоной административно-деловой застройки (т.е. любые изменения на ней должны происходить только в соответствии с новой утвержденной городом концепцией);
- 3) сформировать денежный фонд для осуществления реконструкции территории;
- 4) предоставить ЗАО «Агентство Бекар» ряд полномочий для реализации данной концепции.

В результате переговоров правительство Санкт-Петербурга согласилось воплотить в жизнь лишь некоторые из предложенных «Бекаром» действий. А именно утвердить разработанную концепцию развития территории и отдать ЗАО «Агентство Бекар» право утверждать проекты реконструкции и капитального ремонта.

Только за счет энтузиазма сотрудников ЗАО «Агентство Бекар», его упорного продвижения и PR разработанной концепции, проведения просветительской работы среди населения, удалось достичь некоторых успехов.

В рамках развития территории «Бекаром» были проведены следующие работы:

- разработана Концепция развития территории Выборгской стороны;
- проведена инвентаризация территории, выявлены свободные земельные участки для реализации инвестиционных проектов;
- заключено соглашение с банком «Еврофинанс» о выделении кредитной линии \$50 млн;
- подано 15 заявлений на ИТК с предложениями по использованию земельных участков;
- организовано участие более чем в 35 общественных мероприятий с целью освящения деятельности ЗАО «Агентство Бекар» по развитию территории;
- разработаны мультимедийные презентации «Выборгская сторона - Деловой Сити» для использования на мероприятиях, посвященных развитию территории Санкт-Петербурга;
- постоянно проводилось информирование общественности о деятельности ЗАО «Агентство Бекар» по развитию территории через СМИ;
- проведен анализ нормативно-правовой документации, в части перебазирования предприятий из центра города;
- проводились переговоры с потенциальными инвесторами, а так же с организациями, предлагающими свои услуги для сотрудничества по развитию территории.

Таким образом, Выборгская сторона стала одним из самых «распиаренных» проектов развития территорий города Санкт-Петербурга. Однако, ЗАО «Агентство Бекар» не получило необходимых для работы полномочий, столкнувшись с отсутствием государственной поддержки и сопротивлением неэффективных собственников предприятий, которым было выгоднее сдавать ветшающие помещения заводов в аренду.

Тем не менее «Бекару» удалось реализовать ряд поставленных задач, в частности, провести инвентаризацию территории, выявить свободные участки для реализации инвестиционных проектов, заключить соглашение с банком «Еврофинанс» о выделении кредитной линии \$50 млн. Благодаря осуществлению грамотной и многоканальной коммуникации Выборгская сторона стала одним из самых популярных проектов развития территорий Санкт-Петербурга.

В результате, стоимость земли увеличилась с \$30 за м.кв. до \$150, а реконструированные и строящиеся здания изменили архитектурный облик Выборгской стороны. В различной стадии реализации находится более 30 инвестиционных проектов. Построено 5 бизнес-центров, в процессе строительства - 10. Строятся объекты деловой инфраструктуры - АЗС, автосалоны и т.п. На данный момент реализовано 8 проектов строительства и реконструкции жилых домов, 4 проекта реконструкции зданий под гостиницы.

Именно благодаря использованию маркетинговых технологий, проведению глубокого анализа, изучению зарубежного опыта, удалось сформировать концепцию, которая, не смотря на недостаточную поддержку со стороны государственных структур, смогла принести свои плоды. ЗАО «Агентство Бекар» удалось сделать главным вектором изменений Выборгской стороны – направление в развитии деловой функции.

Анализируя опыт работы агентства, можно сделать вывод о том, что государство зачастую не только не оказывает должную поддержку, но и порой становится основным тормозящим фактором. Отсутствие целостных данных о состоянии недвижимости, коммуникаций и территории, нежелание делиться информацией не только с деловыми структурами, но и внутри государственных структур, их обособленность, отсутствие необходимых средств для развития территорий – это и есть главные особенности «нашего пути развития».

#### **ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА:**

1. Хмельченко Е.Г. Маркетинговые технологии в развитии территории на примере проекта «Сочи – 2014» // Вестник университета (Государственный университет управления), 2010, №22.
2. <http://www.bpn.ru> «Значение маркетинговых исследований в развитии городских территорий».

#### **REFERENCES:**

1. Hmelchenko EG Marketing technologies in the development of the territory as an example of «Sochi - 2014» // Bulletin of the University (State University of Management), 2010, №22.
2. <http://www.bpn.ru> «The value of marketing research in the development of urban areas.»

## МЕТОДЫ СИНХРОНИЗАЦИИ ТЕКУЩЕЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ С РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММОЙ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

*Кириллова А.Н.*

*д.э.н., гл. научный сотрудник*

*Института региональных исследований*

*и городского планирования НИУ Высшая школа экономики*

В современных условиях важнейшим методом обеспечения сохранности жилищного фонда и улучшения условий проживания населения выступают капитальный и текущий ремонты, как форма простого воспроизводства жилищного фонда, неразрывно взаимосвязанная с процессом расширенного воспроизводства (реконструкции, модернизации и строительства). Значение ремонтно-воспроизводственной политики обновления жилищного фонда в условиях многообразия форм собственности на жилье, организационно-экономических и правовых механизмов капитального ремонта жилищного фонда заметно возрастает в условиях сложившихся недостаточных объемов ремонтных работ, что ведет к нарастанию преждевременного физического износа, моральному устареванию, ухудшению стандартов проживания населения, и, как следствие, сокращению жизненного цикла многоквартирных домов и потере стоимости жилищного капитала. Необходимость стратегического подхода к определению целевых ориентиров обеспечения сохранности жилищного фонда предопределяет разработку и использование методов перспективного планирования и выбора ремонтных стратегий.

Под ремонтной стратегией жилищного фонда понимается научно обоснованное планирование системы капитальных и текущих ремонтов объектов жилой недвижимости, качественных положительных изменений жилищных условий населения, восстановление и поддержание эксплуатационных качеств многоквартирных домов. Примером долгосрочного планирования является создание долгосрочной программы капитального ремонта зданий, достигших своего предельного состояния по физическому и моральному износу и требующих ремонтно-восстановительных работ.

Планирование ремонтных стратегий базируется на теории жизненного цикла объектов недвижимости с последовательным выполнением ремонтных мероприятий текущего и капитального характера. Методическую основу достижения эффективных решений составляют методы формирования вариантных моделей ремонтных стратегий на каждом объекте жилой недвижимости с использованием организационно-правовых ограничений, финансовых факторов и особенностей его состояния, выявляемых на основе экономико-математического и статистического анализа приведенных затрат.

Особую актуальность выбор ремонтных стратегий приобретает в условиях, когда практически все субъекты РФ утвердили долгосрочные **региональные программы капитального ремонта многоквартирных домов. Региональные программы капитального ремонта на период 2014-2040гг. включают** перечень практически всех многоквартирных домов, расположенных на территории субъекта РФ (за исключением аварийных и подлежащих сносу домов), перечень услуг/работ по капитальному ремонту в каждом **многоквартирном доме**, а также предельный срок его проведения, установленный в региональной программе.

Большинство программ представляют собой упорядоченные только по фактическим срокам эксплуатации адресные перечни домов с установленными периодами проведения капитального ремонта и планируемыми перечнями ремонтных работ. В целях реализации Программ органы местного самоуправления утверждают краткосрочные (сроком до трех лет) планы реализации Программы.

**В этих условиях управляющие организации, ТСЖ, ЖСК должны при планировании годовых производственных программ управления многоквартирными домами, включая проведение их текущего ремонта, учитывать сроки проведения капитального ремонта, определенные долгосрочной региональной программой, и обеспечивать синхронизацию и согласованность во времени всех ремонтных мероприятий.**

Синхронизация текущей эксплуатации многоквартирных домов с региональной программой капитального ремонта жилищного фонда базируется на статистическом инструментарии, включающем факторный анализ, метод группировок объектов и видов ремонтных мероприятий, увязанных с

системой накопления средств собственников жилья на проведение капитального ремонта.

На эксплуатационной фазе жизненного цикла объекта недвижимости система моделей, описывающих динамику изменения состояния жилищного фонда и управления ремонтами на основе важнейших его индикаторов – физического износа, капитализации, энергоэффективности жилья и оптимизации на этой основе системы планирования ремонтных работ позволяет обеспечить сбалансированные траектории согласованного проведения капитальных и текущих ремонтов многоквартирных домов, что создает условия для минимизации финансовых ресурсов.

В практике технической эксплуатации зданий могут использоваться различные ремонтные стратегии: по установленной периодичности ремонта в зависимости от срока эксплуатации объекта, его фактического технического состояния, повышения его инновационного потенциала и энергоэффективности.

Обоснование организационно-экономических моделей синхронизации ремонтных стратегий при управлении многоквартирными домами может базироваться на формировании множества возможных состояний, реализующих различные объемы устранения физического износа, внедрения модернизационных, инновационных и ресурсосберегающих технологий, и выборе эффективного решения с учетом критериев максимизации добавленного качества, экономии ресурсов и улучшения эксплуатационного состояния многоквартирного дома. Разработанная организационно-структурная схема реализации ремонтной стратегии определяется через приведенные затраты, представляющие собой сумму капитальных и текущих расходов, обусловленных стоимостью и периодичностью проводимых ремонтов.

В общем виде под синхронизацией понимается приведение двух или нескольких процессов к такому их протеканию, когда одинаковые или соответствующие элементы процессов совершаются с неизменным сдвигом во времени. Под синхронизацией ремонтных стратегий при управлении многоквартирными домами нами понимается обеспечение последовательного проведения ремонтов с установлением временных лагов периодичности их реализации на жизненном цикле объекта недвижимости.

Модели синхронизации определяются стыковкой последовательных процессов проведения капитальных и текущих ремонтов с установлением временных лагов между установленным в региональной программе сроком капитального ремонта и системой текущих ремонтов, обеспечением установленной периодичности между их реализацией, большей упорядоченностью и управляемостью ремонтных процессов и уменьшением потерь, связанных с несогласованностью ремонтных фаз.

Для обеспечения синхронизации ремонтной стратегии необходимо обосновать ритмичность ремонтных процессов с разработкой четкой процедуры их выполнения, а также сформировать систему контроля за соблюдением синхронности проведения ремонтов, наличием достаточных ресурсов. Результатом может быть переход в новое техническое состояние с элементами инновационного улучшения и энергоэффективности или поддержание сохраняемости существующих эксплуатационных показателей качества дома.

Важным является обеспечения принципа информативности, который предполагает, что организационные процессы должны иметь информацию, необходимую для управления в доступной для восприятия субъектом управления форме. Для обеспечения управляемости важна информация о ходе ремонтов, видах и формах их реализации, об основных качественных и количественных параметрах и уровнях результативности. Информативность позволяет определить закономерности и тенденции ремонтных процессов, оценить их рациональность и выявить отклонения от рекомендуемых норм и стандартов.

В зависимости от выбора ремонтных стратегий, определяемых объемами, видами ремонтов, их периодичностью, нормативными и фактическими сроками эксплуатации и уровнем фактического технического состояния (физического износа) многоквартирных домов могут приниматься наиболее эффективные плановые модели согласованного проведения капитального и текущего ремонтов.

Эффективность ремонтных стратегий может определяться через приведенные затраты (П), представляющие собой сумму основных капитальных и текущих расходов, обусловленную стоимостью и периодичностью проводимых ремонтов, исходя из следующего соотношения:

$$П = (C_{K^i} \cdot r \cdot n_K + C_{T^i} \cdot r \cdot n_T) \frac{1}{(1 + E)^t} \text{ ® min,}$$

где П – приведенные затраты на ремонты в соответствии с эксплуатационной фазой жизненного цикла здания;

$C_{K^i}$  – средняя стоимость  $i$ -го капитального ремонта;

$n_k$  – количество капитальных ремонтов за нормативный срок службы;

$C_{T^i}$  – средняя стоимость  $i$ -го текущего ремонта;

$n_T$  – количество текущих ремонтов;

$t$  – период времени приведения затрат к моменту проведения ремонта;

$E$  – нормативный коэффициент эффективности использования финансовых вложений.

Оптимизация затрат может достигаться за счет выбора менее затратной ремонтной стратегии, например, при:

- плановой реализации системы планово-предупредительных текущих ремонтов с периодичностью 3 года, обеспечивающих предотвращение роста физического износа на период до первого капитального ремонта (через 20 лет);

- плановой реализации системы планово-предупредительных текущих (через 5 лет) и капитальных выборочных ремонтов (через 15 лет) на период до первого комплексного капитального ремонта;

- плановой реализации работ по техническому обслуживанию и текущему ремонту через 7 лет и капитального ремонта через 15 лет.

Исходя из различных возможностей региональных операторов, средств собственников и других привлекаемых ресурсов, а также социально-экономической ситуации в регионе могут рассматриваться три варианта портфелей ремонтов:

**-инновационный портфель ремонтов** – включает максимальный (комплексный) перечень ремонтных мероприятий, обеспечивающих возможно полное устранение физического износа и существенный рост эксплуатационных качеств жилых домов с реализацией модернизационных, инновационных и ресурсосберегающих функций;

**-стандартный портфель ремонтов**– включает перечень мероприятий по текущему и капитальному ремонтам ,обеспечивающих комплексное выполнение ремонтных работ в соответствии с принятыми требованиями периодичности их выполнения и плановыми показателями региональной программы капитального ремонта;

**-минимальный портфель ремонтов**– включает перечень ремонтно-восстановительных работ по в здании ,ограниченный объемами накопительных средств собственников помещений в условиях кризиса и появляющегося дефицита финансовых средств.

Реализация каждого портфеля ремонта будет иметь различные результаты по эксплуатационному качеству дома, последующим расходам на его содержание и ремонт .

Основными показателями синхронизации являются предупреждение преждевременного физического износа, снижение затрат на ремонты, минимизация приведенных затрат на эксплуатационной фазе жизненного цикла объекта недвижимости и т.д.

## ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ<sup>1</sup>

*СЕМКИНА О.С., профессор, к.э.н.*

*ПОПАДЮК Н.К. зам.зав.кафедрой, д.э.н.*

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
Кафедра «Государственное и муниципальное управление»*

*Аннотация:* Статья посвящена результату анализа лучших практик применения программно-целевых методов в муниципальном управлении для возможного использования опыта их внедрения в остальных органах местного самоуправления. Внедрение программно-целевых методов в муниципальном управлении становится результативным при использовании управленческих технологий, наработанных в бизнесе, в комплексе как единой управленческой макротехнологии.

*Ключевые слова:* муниципальное управление, организация программно-целевого управления, управленческие технологии, макротехнологии.

## THE EXPERIMENTS OF PROGRAM-TARGETED MODES AT THE MUNICIPAL GOVERNMENT

*Syomkina Olga S. professor at the Chair Candidate of Economics*

*Popadyuk Nikita K. Deputy of the Chair, Doctor of Economics*

*The Federal State Budget Educational Institute of Highest Professional Education  
“Financial University on The Russian Federation Government”  
the Chair “State and municipal management”*

*Abstract:* The article is dedicated results of analyses of the best practices using of program-targeted modes at the municipal government for possible applying of this experiment at the rest municipal government organizations. Introducing program-targeted modes at the municipal government becomes more resulted when managerial technologies from the business are used as the whole complex like macro-technologies.

*Keywords:* municipal government, organization of program-targeted management, managerial technologies, macro-technologies.

Муниципальное управление в собственном смысле слова в современной России прошло по историческим меркам совсем короткий путь. Практически формальное начало было положено Конституцией России в 1993 году, но реально оно начало формироваться не в 1990-е годы, а в первой декаде 2000-х годов после принятия федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах местного самоуправления», поскольку предыдущий федеральный закон с таким же названием не предусматривал фактически ни одного реально действующего механизма самоуправления. Надо отметить, что и у федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года по в настоящее время накопилось столько поправок, что впору говорить о необходимости принятия качественно нового закона. Но справедливости ради следует подчеркнуть, что без отладки на практике норм федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года многие из тех предложений, которые в настоящее время созрели, не появились бы.

В тех сферах реализации полномочий органов местного самоуправления (ОМСУ), которые в настоящее время идентифицированы как результат не прописанных в нормах федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года механизмов, лишь отчасти «повинны» указанные нормы. Большая часть механизмов, какие «пробуксовывают» в практике местного самоуправления, не могут работать по причине

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финуниверситета при Правительстве Российской Федерации 2014 года

недофинансирования вмененных полномочий муниципалитетам разного уровня или делегирования функций, не обеспеченных реальными механизмами их реализации.

В то же время кризисные процессы в экономике, вызванные в том числе и внешнеполитическими факторами, повышают ответственность ОМСУ за изыскание внутренних резервов для активизации хозяйственной жизни на подведомственной территории для противодействия рецессионным явлениям. В этой ситуации значительными возможностями для концентрации ограниченных ресурсов на наиболее критических проблемах обладают программно-целевые методы (ПЦМ). Основанные на определении эффективных путей и использовании ограниченных средств на достижении конкретных результатов, предполагая для этого концентрацию ресурсов на их обеспечении, ПЦМ позволяют организовать подведомственную территорию наиболее рациональным образом, задействуя тем самым внутренние резервы. Принятый 28.06.2014г. федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает реализацию стратегических планов на программной основе и на местном уровне.

Как и остальные нормативно-правовые нормы, законы определяют рамки реализации программно-целевых методов, а содержательное наполнение этих рамок предполагает конкретную работу самих ОМСУ. В этой связи особенно интересен опыт того, как в различных условиях отечественной хозяйственной практики были уже реализованы ПЦМ на местном уровне. И здесь выясняется, что наиболее результативными были те практики, которые ПЦМ наполняли управленческими технологиями, позаимствованными из корпоративного бизнес-менеджмента.

Одним из ключевых принципов разработки и реализации стратегических планов с использованием ПЦМ в странах с развитой рыночной экономикой признан принцип партнерства между разными уровнями управления, частным и общественным секторами, различными видами бизнеса, социальными и профессиональными группами и муниципалитетами. Он находит свое воплощение в интеграции стратегий, которые разрабатываются на каждом уровне власти (федеральное или региональное правительство, муниципалитеты всех уровней).

Перечень программных мероприятий, составляющих содержание ПЦМ, формируется в соответствии с выявленными проблемами, препятствующими социально-экономическому развитию и потому во многом обусловлены спецификой экономики территории муниципального образования. Так, прежде всего необходимо обеспечить «каналы» для движения товаров, людей и капитала, понимаемого как вложения в основные средства, что предполагает обустройство автодорог. Строительство опорной сети автодорог между населенными пунктами муниципального района, создание соответствующей дорожной инфраструктуры позволит придать импульс для социально-инфраструктурного обустройства узловых участков сети дорог. И здесь также в рамках ПЦМ есть возможности для создания соответствующих партнерств. При заинтересованности частного бизнеса в участии в проектах, разрабатываемых с их привлечением, появится возможность в дополнительном финансировании инфраструктурных объектов, передаваемых на условиях концессионных соглашений в соответствии с федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» частным компаниям, высвобождая средства муниципального бюджета для того, чтобы на этой основе:

стимулировать методами муниципальной политики и вложением инвестиций в основной капитал целенаправленное создание микроцентров притяжения для сельского населения, в т.ч. используя оставшийся потенциал сельскохозяйственных предприятий (бывшие колхозы, совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.);

организовать переобучение сельского населения городским профессиям и при необходимости обеспечить приглашение специалистов со стороны для работы на вновь организуемых производствах и в новых видах деятельности;

сформировать вокруг нарождающихся таким образом городских поселков и малых городов развитой системы мини-городов-спутников, тесно «увязанных» с центром-полусом муниципального района целенаправленно формируемыми связями;

превратить всю территорию влияния каждого такого города-фокуса для окружающей территории в специализированный по профильной продукции территориально-хозяйственный комплекс;

совместные расходы по переселению и предоставлению жилья, чтобы обеспечить дополнительный приток населения и квалифицированной рабочей силы за счет целенаправленного набора русскоязычного населения из бывших союзных республик, привлекая средства из бюджета субъекта федерации, на территории которого находится данное муниципальное образование.

Немаловажным фактором, который повлиял на отладку ПЦМ на местном уровне, стал следующий: все более широко начинают использоваться в управленческой практике ОМСУ сетевые

модели, сбалансированная система показателей, ключевые показатели эффективности и в целом структурирование крупных стратегических целей на среднесрочные и краткосрочные цели, а затем и мероприятия среднесрочного и краткосрочного характера, приведя абстрактные в силу своей чрезмерной удаленности в перспективу цели и задачи стратегического планирования в региональное и ведомственное программирование. Такой опыт накоплен рядом муниципальных образований Сибирского Федерального округа [1, с.118-125]. Например, в Программе социально-экономического развития Иркутской области на 2011-2015 годы (Закон Иркутской области от 31.12.2010 № 143-ОЗ), являющейся подпрограммой в рамках общесибирского проекта «Малая Родина», практически нашел отражение весь арсенал современных бизнес-технологий [2, с.25].

В экономической литературе, рассматривающей проблематику технико-технологической модернизации, давно используется термин «макротехнологии». Под ними понимают взаимоувязанную совокупность технологий, обслуживающих ключевую для всего этого комплекса технологию, выпускающую конечную, как правило, высокотехнологичную продукцию, пользующуюся повышенным спросом на международном и внутреннем рынке. Подобно тому, как существуют макротехнологии в производственно-технологическом секторе, имеются макротехнологии и в организационно-управленческом секторе. Важнейшей макротехнологией в последнем, во многом «замыкающей» на себя многие другие управленческие технологии, делая из их разнообразного множества систему, является программно-целевое управление, в том числе и планирование.

Такие современные управленческие технологии, отлаженные в бизнес-корпорациях, как ключевые показатели эффективности, сбалансированная система показателей, сравнительный анализ программных разработок, апробированных в различных муниципальных управленческих структурах страны, «увязываются» в целостное технологически выверенное комплексное образование на основе программно-целевых методов в планировании и управлении. В этом и реализуется макротехнологический эффект ПЦМ в муниципальном управлении и регулировании социально-экономических процессов.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации. Монография / Е.С.Барабаш, С.Н.Леонов. - Хабаровск: РИЦ ХГФ, 2013.-188с.
2. Сапожников А.А. Система муниципального целевого бюджетного программного управления: концепция (основные принципы) создания: Конспект лекции 5 – Братск: ГОУ ВПО «БрГУ», 2011. – 66 с.

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

СИРАЖДИНОВ Р.Ж.

**Аннотация:** Эффективность местного самоуправления может оцениваться различными методами. Использование целевого подхода в оценке качества местного самоуправления не всегда приводит к ее адекватной оценке. Использование ресурсного подхода позволит шире использовать инициативу местных сообществ для повышения эффективности местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; эффективность управления; целевой ресурсный подходы; показателей оценки качества; информационный ресурс.

## THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY IN IMPROVING THE EFFICIENCY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

SIRAJDINOV R. J.

**Abstract:** the Effectiveness of local government can be measured by various methods. The use of a targeted approach in assessing the quality of local government does not always lead to adequate evaluation. The use of the resource approach will allow greater use of the initiative of local communities to improve the efficiency of local government.

**Keywords:** LOCAL GOVERNMENT; MANAGEMENT EFFICIENCY; TARGET RESOURCE APPROACHES; QUALITY measures; INFORMATION RESOURCE

Эффективность управления мы понимаем как обеспечение достижения необходимых параметров объекта управления за счет определенных целенаправленных воздействий. Это определение относится к любому объекту управления. В нашем случае объектом местного самоуправления является социально-экономическая система, сложившаяся на территории, в качестве составных элементов которой являются: население; хозяйствующие субъекты, как зарегистрированные на территории, так и нерезиденты; территориальные органы государственного управления и другие.

При оценке эффективности местного самоуправления обычно используются следующие подходы:

1. Целевой подход – используют оценку по степени реализации поставленных или сформулированных целей, показатели выполнения тех или иных программ, достижения планируемых социально-экономических показателей.

2. Ресурсный подход – оценка эффективности управления в зависимости от степени или интенсивности использования ресурсов, как связанных с самим управлением и примененных при достижении целей, так и всех других ресурсов, вовлеченных в этот процесс. В качестве ресурсов обычно рассматривают: финансы, имущество, население, территория, трудовые ресурсы, информационные и другие.

3. Оценка достигнутого состояния объекта – оценка динамики основных социально-экономических показателей за определенный период времени, сопоставление их с нормативными величинами, среднеотраслевыми, региональными показателями, аналогичными показателями муниципальных образований. В этом случае оцениваются технико-экономические показатели развития муниципальных образований.

4. Комплексный подход – так или иначе сочетающий в себе элементы предыдущих.

По содержанию можно выделить экономическую и социальную эффективность местного самоуправления, по сфере распространения – общественную и частную, по методу расчета – абсолютную (по конкретному муниципальному образованию) и относительную (в сравнении с другими аналогичными) и т.д.

Критерии и показатели эффективности местного самоуправления могут вытекать из требований, предъявляемых к системе управления. Это: требования экономичности (способности воздействовать на управляемый объект с относительно меньшими затратами), оперативности (своевременности получения

и переработки информации, подготовки, принятия и выполнения решений), надежности системы управления во избежание потери информации, различных ошибок, рациональности (качественный аспект, характеризующий организованность системы управления), результативности (количественный аспект).

В законе, касающегося основ местного самоуправления,<sup>1</sup> при оценке качества местного самоуправления, содержание которой регламентируется статьей 18.1, используется два из основных методов, упомянутых выше. В частности- целевой и третий в соответствии с которым оценивается уровень частных показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

Ныне действующий перечень показателей оценки качества местного самоуправления был введен Указом Президента России<sup>2</sup>.

В числе 13 контролируемых и соответственно поощряемых показателей перечислены:

Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения.

Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников.

Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом.

Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках.

Удельная величина потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах.

Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).

Как следует из анализа перечня показателей, перечисленных в Указе, он достаточно случаен и содержит как абсолютные, так и относительные, как качественные, так и количественные показатели. Для объективной оценки обычно не используют такое смешение показателей.

Для оценки качества местного самоуправления при использовании ресурсного метода в качестве единственной меры используют лишь финансы, то есть уровень использования бюджетных средств. Это приводит к единственно «правильным» выводам- лишь бюджетная экономия свидетельствует об эффективности местного самоуправления. Тем более, что в настоящее время у более чем 98 процентов муниципальных образований бюджеты дефицитны.

Однако при оценке эффективности местного самоуправления более целесообразно использование ресурсного подхода, среди которых целесообразнее учитывать именно информационные ресурсы местного самоуправления. Ибо основной целью местного самоуправления является решение задачи повышения уровня и качества жизни населения, развитие территории и местного сообщества.

Как мы уже отмечали выше, качество функционирования любой системы управления зависит от качества информации, функционирующей в ней между всеми ее элементами и звеньями.

Основной задачей демократического государства является создание благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан по решению важнейших задач социального развития сообщества. Для наиболее эффективного решения этих задач необходимо создать рациональную систему власти и управления, как на государственном, так и на местном уровнях. В процессе государственного строительства в Российской Федерации идет настройка механизмов учета общественного мнения в решении важнейших задач государственного строительства, однако не все проходит гладко по тем или иным причинам. Одним из условий успешного решения вопросов государственного строительства с учетом общественного мнения большинства населения без ущерба для меньшинства.

В общественной жизни любого государства существуют различные категории граждан, проявляющих в разной степени социальную активность выражающуюся, прежде всего, в общественной активности при формировании и реализации социально значимых решений.

Но при этом население все-таки значительную часть своей активности проявляет, прежде всего, в сфере решения вопросов местного значения, то есть на муниципальном уровне.

В настоящее время, по нашему мнению, в качестве участников общественной жизни при решении вопросов местного значения по развитию местных сообществ можно назвать следующие группы населения:

1. собственно население- наименее активное, участвующее лишь в момент выборов;
2. активисты общественных организаций и объединений;
3. депутаты представительных органов местного самоуправления на местах;
4. работник местных исполнительных органов управления (муниципальных служащих).

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1384) (Электронный ресурс) [http:// base.consultant.ru/ cons/ cgi/ online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136547](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136547)

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1384) (Электронный ресурс) [http:// base.consultant.ru/ cons/ cgi/ online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136547](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136547)

Каждая из приведенных групп населения имеет свои цели и задачи в общественной жизни местного сообщества, которые далеко не всегда совпадают и могут даже вступать в противоречия. Однако при всех противоречиях между интересами приведенных групп для местных сообществ необходимо нахождение точек соприкосновения, для решения проблем и задач.

Как показывает сложившаяся ситуация в общественной жизни России обмен групп граждан в последние годы значительно снизился, то есть некий «социальный лифт» позволявший это осуществлять уже не работает. Таким образом, каждая группа, кроме первой практически варится в собственном соку, что снижает качество и уровень квалификации населения, участвующего в общественной жизни местных сообществ.

Одной из основных причин происходящих процессов в современной России, на наш взгляд, является ориентация на сиюминутные интересы и проблемы. Создается впечатление, что исполнительная власть проводит эмпирические исследования, как над населением, так и над общественным мнением. В любом государстве, где правительство считается с общественным мнением, реформы будут осуществляться медленно, и все реформы будут полны компромиссов. Поскольку там, где существует такое понятие, как общественное мнение, оно должно главенствовать. Это мнение должно относиться и к местному самоуправлению, тем более, что в России оно отделено от государственного управления.

В Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Важнейшим фактором в развитии гражданского общества является расширение взаимодействия власти с населением, вовлечение рядовых граждан в решение актуальных проблем жизнедеятельности муниципальных образований, вовлечение в процесс самоуправления.

Целью науки о государственном управлении (расшифровка термина политика с греческого) является освобождение методов исполнительной власти от приводящих к путанице и требующих больших финансовых затрат эмпирических экспериментов и их научное обоснование с учетом глубоко лежащих основополагающих принципов.

За последние двадцать лет вносились значительные изменения в пенсионную систему, системы медицинского и социального страхования, в организации систем здравоохранения и образования. Эти факты лишь являются подтверждением нашего тезиса о необходимости учета общественного мнения и использование информационного ресурса в вопросах государственного управления и местного самоуправления.

Все приведенные выше изменения приводят чаще всего к разочарованию в возможности влияния на общественную жизнь у населения, а особенно у молодежи, которая проявляет все меньшую политическую активность даже на выборах. При этом молодежь проявляет большую активность в собраниях и митингах, организованных чаще всего не системной оппозицией.

Приведенные факты приводят к значительным искажениям общественного выбора при выявлении общественного мнения при решении важнейших социальных задач.

Для реализации задач непосредственного самоуправления и участия населения в решении задач местного значения и расширения общественной базы гражданского общества и привлечения значительной части молодежи в общественные проблемы необходимо использование информационных технологий в государственном и муниципальном управлении.

Одним из основных направлений работы органов государственного и муниципального управления в настоящее время является работа с обращениями граждан и учет их мнения, но наш взгляд, как мы уже отмечали ранее, она (работа) направлена на решение сиюминутных вопросов.

Иллюстрацией приведенного выше факта является перечень вопросов, рассматриваемых на информационных сайтах. Чаще всего они посвящены оценке качества работы какого-либо органа управления либо обсуждению проектов планов развития территорий. При этом получают противоречия по респондентам, участвующих в обсуждении проблем. На информационных сайтах основными респондентами являются молодые граждане, в то же самое время при обсуждении вопросов местного значения на митингах, собраниях, сходах, обращениях и других формах непосредственного участия населения в местном самоуправлении основным контингентом является население старшего возраста.

Изучая обращения граждан через различные каналы и, учитывая общественное мнение различных групп граждан, и внимательно относясь к поднимаемым в них вопросам, власть будет быстрее поспевать за изменениями в современном необычайно динамичном, обществе, что поможет ей стать более эффективной.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Томилин А.И. Обращения граждан в органы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №6. С. 27.

В администрациях больших городов начали внедряться прогрессивные технологии работы с клиентами (гражданами и юридическими лицами), целью которых является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, оказываемых структурными подразделениями администрации. К числу таких услуг относится выдача различных справок, разрешительных и согласовывающих документов, ответов на просьбы и обращения и др.<sup>1</sup>

Внедрение таких технологий позволяет органам государственного и муниципального управления кардинально улучшить работу с населением, обеспечить ее уровень, соответствующий международным стандартам качества.

Но как мы уже отмечали выше, информационные ресурсы государственного и муниципального управления не ограничиваются лишь работой с обращениями граждан и населения. Кроме всего прочего необходимо, на наш взгляд, восстановить возможность граждан на реализацию своих прав на законодательные возможности непосредственного участия в реализации местного самоуправления на территории через новые или модернизированные информационные механизмы взаимодействия власти и населения.

В 2014 году в Москве был проведен эксперимент, связанный с использованием в России новых избирательных технологий. В 42 районах Москвы был проведен тур предварительного голосования. Особенность его состояла в том, что на базе сформированного списка кандидатов в Мосгордуму избиратели осуществляли выбор своих кандидатов. Причем в качестве возможных кандидатов могли участвовать, как выдвинутые общественными объединениями (партиями), так и самовыдвиженцы. В использованном случае в Москве в качестве технологии были использованы традиционные- путем личного участия с использованием традиционных бюллетеней на избирательных участках. Как показал дальнейший анализ результатов предварительного голосования, по итогам были сформированы новые списки перспективных кандидатов в Мосгордуму, которые в основном и явились победителями в избирательном марафоне, но уже в реальной избирательной кампании.

На наш взгляд, использованная избирательная технология может быть модернизирована. В частности для привлечения молодых и перспективных с точки зрения работы в представительных и исполнительных органах управления граждан в избирательный процесс можно использовать их в электронном формате. То есть избирателю предлагается зарегистрироваться на городском портале государственных и муниципальных услуг, что дает ему право принимать участие в электронном голосовании.

Предлагаемая информационная технология позволяет решить на качественно новом уровне привлечение новых лиц в общественную жизнь местного сообщества. Кроме того, система предварительного голосования позволит реализовать принципы формирования кадрового резерва органов местного самоуправления и осуществлять необходимую ротацию кадров в системе представительных и исполнительных органов управления. Ротация кадров позволит значительно повысить качество государственного и муниципального управления, а, следовательно, и его эффективность за счет реальной подготовки специалистов необходимой квалификации и направлений.

Использование новых информационных технологий позволит шире использовать информационные ресурсы местных сообществ значительно повысить эффективность местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Мусинова Н.Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // «Вестника Университета (Государственный Университет Управления)» № 17 / 2014. С. 131-135

**СИСТЕМНЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД**

**А.А.САПОЖНИКОВ – д.э.н., профессор ,  
зав.кафедрой Братского государственного университета**

**Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы муниципального управления с использованием концепции муниципального системного подхода как специализированной объектно-ориентированной составляющей общего системного подхода, формирующей методологические принципы и алгоритмы управления функционированием и развитием систем жизнедеятельности муниципальных образований. Дается краткая характеристика элементов разработанной на кафедре «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета системы муниципального целевого программного бюджетирования.

В частности рассмотрена календарно-функциональная структура процесса муниципального управления при системном прочтении Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие, целевое программное управление и бюджетирование, ориентированное на результат, муниципальный системный подход, системы муниципального целевого программного бюджетирования, календарно-функциональная структура процесса управления, муниципальный ситуационно-диспетчерский центр.

**Keywords:** socio-economic development, the target software management and Performance-based budgeting, the municipal system approach, system of municipal target program budgeting, calendar and functional structure of the management and city situational-control center.

**Abstract:** This paper deals with the problems of municipal management using the concept of a municipal system approach as a specialized object-oriented component of the total system approach that forms the methodological principles and algorithms control the functioning and development of systems of life municipalities. A brief description of the elements developed at the Department «gосу-State and Municipal Management» Brotherly state university system of municipal target program budgeted-tion.

In particular calendar considered functional structure of the process of municipal governance in systemic reading of the Federal Law «On the strategic planning in the Russian Federation.»

В соответствии с современной государственной политикой совершенствования процессов социально-экономического развития и деятельности органов власти, функциональной основой административного, в том числе муниципального, управления является интеграция целевого программного управления и бюджетирования, ориентированного на результат /1/.

Для эффективной реализации такой интеграции, муниципальный системный подход /2/ требует создания (в муниципальных администрациях) и обеспечения функционирования (и развития) специальной организационной (расширение структуры) или функциональной (расширение функций) системы муниципального целевого программного бюджетирования (системы МЦПБ).

Разработка теоретических основ и практических методик муниципального системного подхода (МСП) как специализированной объектно-ориентированной составляющей общего системного подхода, формирующей методологические принципы и алгоритмы управления функционированием и развитием систем жизнедеятельности муниципальных образований, в течение длительного времени ведется на кафедре «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета /3/. Практической базой разработки принципов МСП является комплекс муниципальных образований западного участка Байкало-Амурской магистрали и севера Иркутской области – Северо-Иркутская территориально-производственная зона федерального значения /4, 5/.

МСП положен в основу сквозной практико-ориентированной подготовки будущих муниципальных служащих, в том числе в рамках реализации проекта Сибирского федерального округа «Малая Родина» (участие студентов в разработке программных документов социально-экономического развития мест их постоянного проживания). Выполнение бакалаврской и магистерской выпускных квалифи-

кационных работ осуществляется в форме, основанного на принципах МСП, учебного исследования состояния организации и технологии целевого программного управления и бюджетирования, ориентированного на результат в администрациях конкретных муниципальных образований и разработке рекомендаций по формированию функционально необходимых и достаточных (в соответствии с конкретными условиями) систем МЦПБ. По аналогичной схеме осуществляется повышение квалификации действующих муниципальных служащих, в том числе выпускников кафедры, работающих в различных муниципальных администрациях, в рамках послевузовского сопровождения и актуализации специализированной подготовки.

В общем случае система МЦПБ представляет собой систему управления интегрированным программно-бюджетным (экономико-финансовым) процессом жизнедеятельности муниципального образования. При этом муниципальные программы строятся на системных моделях экономической (обеспечивающей достижение натуральных результатов) составляющей деятельности муниципальных органов власти, а муниципальные (местные) бюджеты – на системных моделях финансовой (обеспечивающей целевое расходование финансовых ресурсов) составляющей деятельности муниципальных органов власти.

Муниципальная система экономических и финансовых руководящих документов имеет три, объединенных единой структурой целей, уровня – муниципальный, отраслевой и объектный. На муниципальном уровне это комплекс муниципальных программных руководящих документов и муниципальный (местный) бюджет, на отраслевом – комплекс отраслевых (ведомственных) программных руководящих документов и отраслевых бюджетов, на объектном (казенные, бюджетные и автономные учреждения) – комплекс объектных программных руководящих документов и объектных бюджетов.

Комплекс программных руководящих документов и соответствующих им бюджетов имеет системно обоснованную календарно-функциональную структуру, с учетом требований федерального и субфедерального законодательства. Отметим, попутно, что Федеральный закон /6/, имея общую логическую недостаточность изложения, практически не формулирует требований к руководящим документам муниципального уровня и нуждается в специальном системном прочтении.

В качестве примера системного прочтения, основанного на принципах МСП, приведем системное решение одного из наиболее запутанных вопросов Федерального закона /6/ – формирование единой календарной структуры руководящих документов процесса муниципального управления.

В общем случае *календарная шкала целевой деятельности* (реализации и управления) включает следующие *календарные периоды и циклы*: срочный период (циклы: сутки, неделя, месяц, квартал), краткосрочный период (циклы: один год, два года), среднесрочный период (циклы: 3 года; 4,5 лет; 6 лет), долгосрочный период (циклы: 7,8 лет; 9 лет, 12 лет, 15 лет, 18 лет).

На календарную шкалу целевой деятельности накладываются скользящие *периоды управления*, имеющие различные *календарные шаги и горизонты*. Шаги управления могут иметь продолжительность сутки, месяц, квартал, год, три года и шесть лет. Горизонты управления могут быть равны одному шагу (циклический период управления) или нескольким шагам (скользящий периодом управления). В соответствии с этим, для характеристики периода управления следует одновременно указывать его шаг и горизонт по единой календарной шкале. В соответствии с этим, хорошо известный среднесрочный период бюджетирования следует именовать годовым (шаг) трехшаговым (горизонт) *скользящим периодом управления*. Ранее период бюджетирования был годовым *циклическим периодом управления*. При определении периода управления только как «среднесрочный» или «долгосрочный» /6/ и возникает «календарная путаница».

На период управления накладывается *функциональный цикл управления*, в котором реализуются шесть *базовых функций управления* – целеполагание, прогнозирование, планирование, диспетчеризация, отчетность и анализ. Функция диспетчеризации реализуется непосредственно в период управления и является *основной*. Функции целеполагания, прогнозирования, планирования являются *подготовительными* и реализуются до начала шага управления, функции отчетности и анализа реализуются после окончания каждого шага управления и являются *заключительными*. Подготовительные и заключительные функции управления связаны с каждым шагом управления, как при циклическом, так и при скользящем периодах управления.

Каждой функции управления соответствует свой вид *руководящих документов управления*. В общем случае это – концепции и стратегии (целеполагание), прогнозы (прогнозирование), программы и планы действий (планирование), диспетчерские графики и карты (диспетчеризация), отчеты (отчетность), анализы и экспертные заключения (анализ).

Отметим попутно, что введенные Федеральным законом /6/ стратегический прогноз и прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, являются внешними руководящими до-

кументами, по отношению к функциональному циклу управления. Кроме того, следует методически разделять управление *сферой развития национальной безопасности* страны и управление *сферой социально-экономического развития* страны, макрорегионов (федеральных округов), регионов (субъектов федерации) и муниципальных образований. На территории субъектов федерации могут формироваться территориально-функциональные зоны с особыми условиями социально-экономического развития, в пределах которых реализуется межмуниципальное взаимодействие и сотрудничество.

Важным следствием рассмотренной календарно-функциональной структуры процесса управления является необходимость реализации полного набора базовых функций управления в каждом цикле срочного календарного периода (сутки, неделя, месяц, квартал). Финансовый блок традиционно функционирует в суточном режиме, а экономический, отвечающий за результаты, – обычно в годовом. В соответствии с МСП управление результатами целевой деятельности за счет бюджетных средств целесообразно вести в месячном режиме (с месячным шагом управления). При этом горизонт управления может быть от одного до трех месяцев. В зависимости от условий, месячный шаг управления может иметь недельное деление.

В заключении отметим, что для системного повышения эффективности муниципального управления (в том числе исключения нецелевого использования бюджетных ресурсов) и реализации процесса управления в месячном режиме, в рамках системы МЦПБ создается муниципальный ситуационно-диспетчерский центр, выполняющий функции мониторинга (в том числе комплексного статистического наблюдения и предъявления информации о результатах целевой деятельности), диспетчеризации (оперативного управления по отклонениям) и контроллинга (внутреннего контроля и надзора) всего комплекса субъектов муниципальной целевой деятельности и реализуемых ими экономико-финансовых процессов.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Сапожников А.А. Система муниципального целевого бюджетного программного управления: концепция (основные принципы) создания. – Братск: ГОУ ВПО «БрГУ», 2011. – 128 с.
3. Сапожников А.А. Региональная функция кафедры «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета // Проблемы социально-экономического развития Сибири: научный периодический журнал. – 2014. - №1(15). – С.16-18.
4. Сапожников А.А. Системное управление социально- экономическим развитием Северо-Иркутской территориально- производственной зона федерального значения // Вестник Российской академии естественных наук, 2014, том 14, №3. – С.14-17.
5. Сапожников А.А. Северо-Иркутская территориально-производственная зона федерального значения // Проблемы социально-экономического развития Сибири: научный периодический журнал. – 2012. - №3(9). – С.24-27
6. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

#### LIST OF REFERENCES

1. Postanovlenii the Government of the Russian Federation dated May 22, 2004 N 249 «On measures to improve the effectiveness of budget expenditures» // ATP «Consultant».
2. Sapozhnikov AA The system of municipal budget target of pro-gram management: the concept (basic principles) creation. - Bratsk: GOU VPO «BrSU», 2011. - 128 p.
3. Sapozhnikov AA Regional function of the department «State and municipal management» Bratsk State University // Problems of social and economic development of Siberia: the scientific periodically magazine. - 2014. - №1 (15). - S.16-18.
4. Sapozhnikov AA System management of socio-economic development of the North-Irkutsk territorial industrial zone of federal importance // Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences, 2014, Vol 14, №3. - S.14-17.
5. Sapozhnikov AA North Irkutsk territorial industrial zone of federal importance // Problems of social and economic development of Siberia: a scientific periodical. - 2012. - №3 (9). - S.24-27
6. Federalny Law of 28.06.2014 N 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation» // ATP «Consultant».

## ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР И БИЗНЕСА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

**БУТОВА Татьяна Витальевна,**

*к.э.н., доцент, Заместитель декана Факультета государственного и муниципального управления  
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

**Аннотация:** в данной статье авторами рассматривается организация взаимодействия властных структур и бизнеса на муниципальном уровне, на примере Кемеровского района. Авторами выделена главная проблема взаимодействия власти и бизнеса, а именно неэффективность такого подхода, как привлечение крупных известных компаний из других регионов, что не позволяет увеличивать местный бюджет и создавать рабочие места. На основе данной проблемы, авторы отмечают, что эффективное взаимодействие власти и бизнеса на территории МО возможно только при комбинации интересов различных институциональных структур, в том числе бизнеса. Таким образом, в статье представлены примеры решения данных проблем, с помощью проектов инновационного типа на основе научно-технических разработок, созданных и запатентованных учеными вузов Кузбасса. Также авторами подобно рассмотрены особенности внедрения крупных инновационных процессов, привлечение международных инвесторов, варианты механизмов аккумуляции денежных средств, а также общие направления модернизации Кемеровского района в целях увеличения эффективности взаимодействия власти и бизнеса на данной территории.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, эффективности, власть, бизнес, Кемеровский район, механизмы, бюджет, показатели, местное самоуправление, территория.

**Annotation:** in this article the author examines the organization of interaction of government agencies and business at the municipal level, the example of the Kemerovo region. The authors highlighted the main problem of the interaction between business and government, namely the ineffectiveness of this approach is to attract large well-known companies from other regions, which does not increase the local budget and create jobs. On the basis of this problem, the authors note that the effective interaction between business and government on the territory of the municipality is only possible with a combination of interests of different institutional structures, including business. Thus, the article provides examples of solutions to these problems, with the help of innovative projects such as on the basis of scientific and technical developments, created and patented by scientists universities Kuzbass. Also authors like the features of the implementation of major innovation processes, attracting international investors, options mechanisms of accumulation of funds, as well as the general direction of the modernization of the Kemerovo region in order to increase the efficiency of interaction between government and business in the area.

**Key words:** municipality, efficiency, power, business, Kemerovo region, mechanisms, budget, performance, local government, the territory.

Современная экономическая наука пока еще не дает полноценного теоретического обоснования формированию экономических механизмов развития муниципальных образований в условиях перехода к строительству экономики на основе знаний, а также при помощи таких механизмов, как ГЧП на муниципальном уровне. Сложившиеся механизмы управления муниципальными образованиями не способствуют эффективному использованию местных ресурсов. Ставшие традиционными для России стратегии экономического развития муниципальных образований, основанные на привлечении на их территорию известных крупных компаний из других регионов, доказали свою несостоятельность. На практике такой подход оказывается не стабильным, не способствует значительному увеличению количества рабочих мест и, что самое главное, не обеспечивает существенного прироста местного бюджета.

Отечественный опыт показывает, что местное самоуправление — это всегда комбинация интересов различных институциональных структур, в том числе бизнеса.<sup>1</sup> И во многих случаях их экономические интересы не совпадают с потребностями местного сообщества, перспектива развития которого, как правило, предопределена политикой эффективного использования местного интеллектуального

---

<sup>1</sup> Никитенко С.М. Инновационное предпринимательство как фактор устойчивого экономического развития муниципального образования // Журнал «Креативная экономика» № 11 (23), 2008, стр. 86-90

потенциала и природных ресурсов, которые, в свою очередь, обеспечивают создание новых рабочих мест и стимулируют рост экономической активности.

В поисках механизма, обеспечивающего практическое взаимодействие бизнеса, науки и органов власти в границах определенной территории в Кемеровской области в МО «Кемеровский район» одновременно были реализованы несколько проектов инновационного типа на основе научно-технических разработок, созданных и запатентованных учеными вузов Кузбасса. Чтобы добиться максимального синергетического эффекта, была поставлена еще одна задача — проекты должны взаимно дополнять друг друга. Также необходимо было добиться того, чтобы затраты на внедрение новых разработок, технологий были минимальными (или меньше, чем традиционные), а полученный экономический эффект — в разы больше. Отобранные проекты отражали общую специфику МО Кузбасса. В комплекс проектов под общим названием «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития МО «Кемеровский район» на основе внедрения эффективных ресурсосберегающих технологий» вошли четыре инновационных проекта.

Усилия трех университетов и Инновационного научно-производственного центра «ИННОТЕХ» (ИНПЦ «ИННОТЕХ») были направлены исключительно на решение важнейших муниципальных проблем, начиная с теплоснабжения и заканчивая питанием. Нетрудно понять интерес руководителей МО к сотрудничеству, когда «наука» реально снижает затраты на ЖКХ, стабилизирует сельскохозяйственное производство, закладывает возможность производства высокотехнологичной продукции, в том числе обладающей экспортным потенциалом. Таким образом, закладывается механизм устойчивого социально-экономического развития муниципального образования. Опыт убедил, что совместные усилия власти, бизнеса и науки, направленные на взаимовыгодное сотрудничество в границах одной территории, позволяют получить значительный экономический и социальный эффект. Совокупный эффект от реализации комплекса проектов превзошел все ожидания. Результаты проекта демонстрировались на VI Московском международном салоне инноваций и инвестиций, где ИНПЦ «ИННОТЕХ» (руководитель комплекса проектов) и Администрация МО «Кемеровский район» за реализацию проекта «Механизм сотрудничества «наука-власть-бизнес» были награждены «Золотой» медалью Салона. Все проекты были отмечены специальными дипломами за эффективные технологии, представленные в специализированном разделе Салона «Город: инновационные решения».

После завершения проекта было создано два малых инновационных предприятия, которые получили финансовую поддержку Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Кроме того, был апробирован финансовый механизм аккумулирования и реинвестирования сэкономленных и привлеченных денежных средств для реализации очередных проектов в форме некоммерческого муниципального фонда развития предпринимательства.

Для исследования причин, сдерживающих переход МО на путь устойчивого развития, в 2011 году в Кузбассе был подготовлен к реализации очередной комплекс проектов под общим названием «Формирование у жителей МО мотивации инновационного мышления и повышение уровня их социальной активности на примере реализации апробированных проектов».<sup>1</sup> Проекты будут реализованы на других территориях Кемеровской области: МО «Тяжинский район» и МО «Тисульский район». Проекты, включенные в комплекс, отражают специфику и проблемы местных сообществ.

Хронический недостаток собственных денежных средств и инвестиционных ресурсов в МО серьезно ограничивают развитие предпринимательского сектора, особенно в инновационной сфере, и МО не способны обеспечить финансами даже старт проектов. Естественно, что на прямое финансирование со стороны муниципальных образований рассчитывать не приходится, если даже от проектов ожидаются приличные коммерческие результаты. Тем не менее, как показал анализ, в российском законодательстве имеются некоторые фрагментарные механизмы, которые могут быть рекомендованы МО и которые были апробированы при реализации вышеуказанных проектов. Так, в Налоговом Кодексе РФ (ч. II, глава 25 «Налог на прибыль организаций») заложен финансовый механизм Фонда технологического развития, который признает для целей налогообложения в пределах 1,5 процента доходов (валовой выручки) налогоплательщика.<sup>2</sup> Применительно к рассматриваемой теме можно сказать, что предприятия, хозяйствующие на территории МО, имеют возможность до 1,5% налогооблагаемой базы отчислять в местный фонд технологического развития, относя перечисленную сумму на себестоимость продукции (услуг). Такие фонды могут создаваться как органами местной власти, так и коммерческими структурами.

<sup>1</sup> Фонд «Устойчивое развитие» Формирование у жителей МО мотивации инновационного мышления и повышение уровня их социальной активности на примере реализации апробированных проектов [Сайт] URL: <http://www.fundsd.ru/rmo/rmo-raund-4-html/5-html/index.htm>

<sup>2</sup> Налоговый кодекс (часть 2, глава 25, ст. 262-264)

Другой, более доступный механизм, предполагает создание простого товарищества в соответствии со ст. 1041 ГК РФ. Членов товарищества может объединять договор о совместной деятельности. Форма простого товарищества позволяет его участникам вложить в общее дело деньги, имущество, профессиональные знания (в т.ч. интеллектуальную собственность), навыки и умения, деловую репутацию и деловые связи (п.1 ст.1042 ГК РФ). Участниками товарищества могут стать предприятия любой формы собственности.

Формирование независимых дополнительных и существенных источников доходов в МО возможно и в условиях действующего законодательства. Механизмы аккумулирования денежных средств в МО могут стать надежным ресурсом для устойчивого развития предпринимательского сектора. Необходимо лишь создать соответствующие условия. Инновационная политика может рассматриваться как ключевой механизм устойчивого социально-экономического развития территории, если будет поддерживать практическую реализацию нестандартных рыночных решений. Деятельность местных властей, в данном случае, предполагает обеспечение реализации бюджетоэффективных научных разработок, рыночную поддержку новых товаров и услуг.<sup>1</sup>

Специфика и перспективы развития государственно-частного партнерства в Кузбассе определяются двумя основными группами факторов: во-первых, общими характеристиками региональной экономики;

во-вторых, наличием сложившихся практик «квази-ГЧП» в форме соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между органами власти и бизнес-группами, работающими в базовых отраслях экономики Кузбасса.

Общая специфика Кемеровской области характеризуется тем, что она выступает как один из ведущих промышленных регионов Сибирского федерального округа. По совокупности природно-климатических, географических условий, обеспеченности квалифицированными кадрами и прочих факторов Кузбасс является уникальным и достаточно привлекательным регионом.

К основным конкурентным преимуществам МО Кузбасс следует отнести:

- высокий уровень экономического развития и инвестиционной активности;
- высокая обеспеченность природно-сырьевыми ресурсами;
- невысокая зависимость областного бюджета от финансовой помощи из федерального бюджета;
- позитивная динамика макроэкономических и бюджетных показателей в 2010–2011 годах;
- развитая инфраструктура: плотная разветвленная сеть дорог, развитые городские агломерации

и т. д.;

- по результатам комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в 2010 году Кемеровская область вошла в десятку лучших регионов России, заняв в рейтинге 9-е место.

По объему инвестиций в основной капитал Кемеровская область по итогам 2011 года занимает 2-е место в Сибирском федеральном округе и 11-е место по России. В 2011 году объем инвестиций в основной капитал составил 225,1 млрд рублей (рост к 2010 году – 116,4 %, рост к 1997 году – в 4,2 раза).<sup>2</sup>

Согласно экспертным оценкам в рейтинге инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации Кемеровская область находится в группе регионов-заемщиков с высоким уровнем надежности. В 2010 году ЗАО «Рейтинговое агентство АК&М» от имени Консорциума «Эксперт РА – АК&М»<sup>3</sup> выполнило работы по проведению рейтинговой оценки Кемеровской области и присвоению кредитного рейтинга по национальной шкале. На основании проведенной рейтинговой оценки Консорциум «Эксперт РА – АК&М» присвоил Кемеровской области рейтинг кредитоспособности «Эксперт РА-АК&М» по национальной шкале «А» со стабильными перспективами, что означает принадлежность Кемеровской области к классу заемщиков, имеющих высокий уровень надежности. Риск несвоевременного выполнения обязательств низкий, серьезные проблемы в основных сферах деятельности региона отсутствуют. Риск полного или частичного отказа от выполнения обязательств сравнительно низок.

---

<sup>1</sup> Никитенко С.М. Инновационное предпринимательство как фактор устойчивого экономического развития муниципального образования // Журнал «Креативная экономика» № 11 (23), 2008, стр. 86-90.

<sup>2</sup> Сурмай З. А. Влияние кризисных явлений в экономике на социально-экономическое положение Кемеровской области [Текст] / З. А. Сурмай // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. II. — М.: РИОР, 2011. — С. 172-176.

<sup>3</sup> Рейтинг Агентство АК&М [Сайт] URL: <http://www.akm.ru/>

Отдельное важнейшее направление – привлечение иностранных инвесторов. Список проектов, реализуемых на территории Кемеровской области с привлечением иностранного капитала, включает ряд наименований, подтверждающих факт идущей в настоящий момент диверсификации экономики Кузбасса. В регион пришли крупные иностранные инвесторы. Построены сервисные центры «Комиацу» (Япония), БелАЗ (Белоруссия), открыта линия автомобильной сборки «Hyundai» (Корея), продолжается создание сервисных центров компаний «Joy P&H Mining Equipment» (США) и «Hitachi» (Япония). Важную роль в инвестиционной деятельности Кузбасса играют иностранные инвестиции. За последние семь лет их объем увеличился более чем в 150 раз. За этот период в экономику Кемеровской области было вложено около 1 млрд долларов США.<sup>1</sup>

Динамичное развитие экономики невозможно без наличия благоприятных условий для привлечения инвестиций, в том числе совершенствования нормативной правовой базы в инвестиционной сфере.

Кроме того, в области с 2008 года реализовывалась долгосрочная целевая программа «Повышение инвестиционной привлекательности Кемеровской области» на 2008–2013 годы (утверждена постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 02.07.2007 г. № 184), в рамках которой предусмотрено субсидирование затрат на разработку проектной документации, финансирование строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, прохождение государственной экспертизы проектов, отвечающих приоритетным направлениям инвестиционной политики Кемеровской области, участие перспективных компаний в выставках и ярмарках и др.

Приоритетными с точки зрения конкурентоспособности сферами для вложений на сегодня являются:

- глубокая переработка добываемого сырья, углехимия;
- развитие экологосберегающих технологий и альтернативной энергетики;
- инновационные технологии в металлургии и машиностроении;
- развитие инфраструктуры рекреационного сектора;
- дегазация угольных пластов.

Приоритетное развитие указанных направлений будет обеспечиваться действием ряда механизмов:

- формирование конкурентоспособных кластеров в экономике региона;
- создание новых институтов привлечения инвестиций;
- поддержка малого бизнеса;
- модернизация потенциала трудовых ресурсов;
- комплексная модернизация экономической системы монопрофильных территорий региона.

Одним из важнейших приоритетов остается развитие туристической и энергетической инфраструктуры. Яркий пример необходимости такого параллельного развития – работа горнолыжного курорта с общероссийской известностью – туристического комплекса «Шерегеш» – в уникальном рекреационном регионе – Горной Шории (Таштагольский район). В строительство комплекса частными инвесторами на данный момент уже вложено более 2 млрд рублей. Только в 2010 году курорт посетило 320 тысяч российских и иностранных туристов.<sup>2</sup>

В сфере инфраструктуры туризма частные компании как операторы туристической инфраструктур, работают на юге Кузбасса не первый год и вполне успешно, а для привлечения стратегических инвесторов в Горной Шории создана региональная Зона экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, где компаниям-участникам предоставляются все предусмотренные областным законодательством льготы и преференции.

Одним из новых механизмов реализации инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства является создание региональных зон экономического благоприятствования

<sup>1</sup> Российская академия наук Институт проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет Кемеровский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет». Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России // Под редакцией Р. М. Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен Кемерово «Сибирская издательская группа» 2012/ - С. 423

<sup>2</sup> Российская академия наук Институт проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет Кемеровский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет». Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России // Под редакцией Р. М. Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен Кемерово «Сибирская издательская группа» 2012/ - С. 426

(ЗЭБ). ЗЭБ представляют собой обособленные участки территории, в пределах которых действуют благоприятные условия для ведения экономической деятельности: обеспечивают участнику упрощение административных процедур, снижение затрат на инфраструктуру, налоговые льготы, субсидии и другие формы государственной поддержки. В декабре 2010 г. создано три региональные зоны экономического благоприятствования: две – промышленно-производственного типа – в городах Ленинске-Кузнецком и Юрге, и одна – туристско-рекреационного типа – в Таштаголе («Горная Шория»).

Заключены инвестиционные соглашения с первыми участниками ЗЭБ. Для каждой зоны определена управляющая компания, сформирован перечень объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, необходимой для формирования инвестиционных площадок ЗЭБ. Зоны промышленно-производственного типа в городах Ленинске-Кузнецком и Юр где обладают перспективами с точки зрения размещения в них индустриальных предприятий иностранных компаний в случае учреждения этих компаний, их регистрации и осуществления деятельности на территории муниципального образования, где расположена ЗЭБ.

Модернизация экономики региона для Кемеровской области неотъемлема от совершенствования социальной инфраструктуры: растут темпы жилищного строительства, проводится реконструкция учреждений здравоохранения и образования, создаются новые рекреационные зоны. В отношении обеспечения региона детскими садами в 2011 году принят новый Закон, согласно которому собственникам, которые будут создавать частные детские сады (на условиях концессии), будут предоставляться максимальные областные льготы.

К проблемам, тормозящим внедрение и развитие ГЧП в социальной сфере, относятся:

- недостаточное финансирование ряда отраслей (сельское хозяйство, социальная сфера и т.д.);
- слабое проникновение федеральных институтов развития в регионы, приостановка деятельности Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- низкая коммерческая привлекательность ряда сфер деятельности (ЖКХ, пассажирские перевозки) для предпринимательского сектора.

Проведенный анализ показывает, что региональная экономика Кузбасса обладает большим потенциалом для развития ГЧП. Однако возможность его реализации определяется наличием у собственников и менеджеров бизнес-структур достаточных стимулов и ресурсов для участия в проектах государственно-частного партнерства. В свою очередь, важнейшим фактором, влияющим на эти стимулы и ресурсные возможности, является наличие сложившихся практик «квази- ГЧП» в форме соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между Администрацией Кемеровской области и крупными собственниками, работающими в базовых отраслях региона, прежде всего, угледобывающих.

В рамках данных соглашений Администрация берет на себя обязательства по развитию угольного бизнеса в Кузбассе, в пределах своих полномочий представлять и реализовывать интересы угольных компаний в федеральных органах государственной власти, обеспечивать всемерную поддержку инвестиционных программ собственников. Угольные компании, в свою очередь, обязуются развивать свой бизнес с учетом соблюдения всех социальных гарантий своих работников, их детей, пенсионеров – бывших работников угольных предприятий, принимать участие в социально-экономическом развитии Кузбасса.

В социальном отношении – это доленое участие в реализации государственных проектов и социальных программ на территории области; ремонт и модернизация материально-технической базы учреждений образования, здравоохранения и культуры; участие в подготовке и проведении празднования Дня шахтера; благотворительное обеспечение малоимущих слоев населения углем; обеспечение социальной защищенности работников и пенсионеров угольных компаний и членов их семей; благоустройство городской территории, строительство и ремонт объектов инфраструктуры. В условиях мирового финансового кризиса собственниками угледобывающих предприятий Кузбасса принимались меры по сохранению занятости, определенного уровня заработной платы. Тем не менее, данные соглашения не попадают под регулирование областного закона «Об основах государственно-частного партнерства», так как не соответствуют принципу «обязательность исполнения принятых решений, взаимная ответственность сторон государственно-частного партнерства», прописанному в названном законе.

В 2011 году было заключено 34 таких соглашения. Яркий пример: в 2012 году было заключено соглашение между облминистрацией и ХК «Сибирский Деловой Союз» о социально-экономическом сотрудничестве на 2012 год. Соглашение между сторонами подписывается уже в восьмой раз. Как отметил А. Г. Тулеев, крупнейший холдинг региона, как всегда, выполнил все обязательства, взятые в 2011 году, а большинство пунктов перевыполнил.

Компания добыла 22,3 млн тонн угля (прирост к 2010 году – 6,3 млн тонн), увеличила в 1,7 раза выпуск продукции машиностроения. В прошедшем году инвестиции в развитие производства составили 22,2 млрд рублей, что почти в 7 раз больше, чем в 2010 году. В том числе инвестиции в угольную отрасль составили 13,5 млрд рублей. За год на предприятиях холдинга создано почти 2 тыс. новых профильных рабочих мест. Средняя заработная плата работников предприятий, входящих в состав «СДС-Уголь», возросла на 15 % и составила 30 981 рубль. На социальные выплаты трудящимся направлено 353 млн рублей, что на 19 млн рублей больше, чем в 2010 году. Сумма налоговых платежей в областной и местный бюджеты составила 6,7 млрд рублей, что в 2,2 раза больше 2010 году. На выполнение социальных программ направлено 146,5 млн рублей.<sup>1</sup>

В 2012 году предприятия ХК «СДС» планируют добыть 30,2 млн тонн угля. В развитие производства запланировано инвестировать 32 млрд рублей, в том числе в развитие угольной промышленности – 19,2 млрд рублей. Более миллиарда рублей будет направлено на обеспечение безопасности горняцкого труда. В 2012 году планируется введение в строй нового актива – разреза «Первомайский» общей производственной мощностью 10 млн тонн угля в год. Уже к концу 2012 года на разрезе добудут 3 млн тонн угля. Планируется завершить строительство и ввести в эксплуатацию ОФ «Черниговская-Коксовая» с объемом переработки угля 4,5 млн тонн в год. В 2012 году планируется увеличить среднемесячную заработную плату работников угольных предприятий ХК «СДС-Уголь» на величину до 15 % и довести ее до 35 442 рублей. Плановая сумма налоговых платежей в областной и местный бюджет в 2012 году составит 7,7 млрд рублей.<sup>2</sup>

На социальные выплаты трудящимся и пенсионерам компания направит 590 млн рублей, на выполнение социальных программ области – 214,4 млн рублей. Также компания планирует построить 70 тысяч квадратных метров жилья.<sup>3</sup>

Наличие в области и в МОпрактик «квази-ГЧП» в форме соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между органами власти и бизнес-группами оказывает противоречивое воздействие на развитие государственно-частного партнерства в региональной экономике. С одной стороны, их наличие свидетельствует о том, что тесное взаимодействие с региональными и местными органами власти давно стало нормой ведения предпринимательской деятельности в Кузбассе для собственников и менеджеров бизнес-групп. С другой стороны, возникает вопрос о том, на достижение каких целей ориентировано это сотрудничество. Содержание соглашений о социально-экономическом сотрудничестве показывает, что, несмотря на наличие в них инвестиционной составляющей, в целом они ориентированы на использование ресурсов бизнеса при реализации социальных проектов и поддержании социально-экономической стабильности территории.

Таким образом, сложившиеся практики стимулируют вложение средств не в инвестиционные проекты, связанные с проведением НИОКР и интенсивным использованием технологических и организационных инноваций, а в установление и поддержание «особых» отношений с региональными и местными властными структурами посредством финансирования социальных проектов. В результате эти практики связывают ресурсы бизнеса и снижают их заинтересованность в проектах ГЧП, изначально ориентированных на реализацию инвестиционных проектов и стимулирование инновационной деятельности. В связи с этим необходимо, чтобы региональная власть, определяющая правила взаимодействия с бизнесом (как формальные, так и неформальные), переориентировала их на стимулирование инвестиционной и инновационной активности. Это создаст условия для развития стандартных форм ГЧП и сближения с ними в части целей и механизмов сложившихся практик «квази-ГЧП».

Таким образом, рассмотренные в данной главе формы ГЧП и квази ГЧП, действующие на региональном и муниципальном уровнях, отражают общие тенденции развития экономической системы Российской Федерации, а именно:

- тесную взаимосвязь формальных и неформальных институтов в экономическом развитии;
- попытки разумного распределения рисков между органами государственной власти и частным бизнесом;
- ориентацию текущих инвестиций на среднесрочную, а в некоторой их части, и на долгосрочную перспективу;

<sup>1</sup> Сибирский деловой союз. Подписано Соглашение о социально-экономическом сотрудничестве на 2012 год [Сайт]URL: <http://hcsds.ru/press/news/detail/903/>

<sup>2</sup> Сибирский деловой союз. [Сайт]URL: <http://hcsds.ru/structure/sds-ugol>

<sup>3</sup> Сибирский деловой союз. Подписано Соглашение о социально-экономическом сотрудничестве на 2012 год [Сайт]URL: <http://hcsds.ru/press/news/detail/903/>

- социально-инфраструктурную направленность ключевых аспектов взаимодействия государства и частного бизнеса.

При помощи аппарата регрессионного анализа удастся выделить вклад различных укрупненных факторов производства (капитала, труда и информации) в экономический рост регионов. Кроме того, регрессионный анализ показывает наиболее оптимальные точки приложения усилий, позволяющие быстро включить инвестиционный мультипликатор, и характеризует общую отдачу от масштаба для экономики региона.

На основании проведенного анализа можно утверждать, что построение инновационной экономики в нашей стране представляет собой длительный и противоречивый процесс, и основные аспекты «экономики, основанной на знаниях», в различных регионах развиты в разной степени. Это, в свою очередь, предопределяет основные направления ГЧП в соответствующих регионах и скорость, с которой следует двигаться в избранных направлениях без ущерба для проведения назревших структурных преобразований региональной экономики. Не придавая неоправданно большого значения скорости развития новых форм государственно-частного партнерства, следует в первую очередь обеспечить комплексность и последовательность соответствующих технологических и структурных преобразований региональных экономических систем.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Налоговый кодекс (часть 2, глава 25, ст. 262-264)
2. Думная Н. Н. Современная экономическая наука: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012 г. -534 с.
3. Зайнашева З.Г., Семкина О.С. Государственно-частное партнерство в сфере предоставления социально-значимых услуг// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 3. С. 029-037
4. Никитенко С.М. Инновационное предпринимательство как фактор устойчивого экономического развития муниципального образования // Журнал «Креативная экономика» № 11 (23),2008, стр. 86-90.
5. Российская академия наук Институт проблем управления им. В. А.Трапезникова РАН ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет Кемеровский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет». Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России // Под редакцией Р. М.Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен Кемерово «Сибирская издательская группа» 2012/ - С. 423
6. Российская академия наук Институт проблем управления им. В. А.Трапезникова РАН ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет Кемеровский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет». Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России // Под редакцией Р. М.Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен Кемерово «Сибирская издательская группа» 2012/ - С. 426
7. Сурмай З. А. Влияние кризисных явлений в экономике на социально-экономическое положение Кемеровской области [Текст] / З. А. Сурмай // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.).Т. II. — М.: РИОР, 2011. — С. 172-176.
8. Филатова Т., Рагулина Ю., Новиков В. Стратегия развития городской агломерации: особенности, проблемы, перспективы//Самоуправление.2013.№7-8.С.12-16
9. Чахкиев Г.Г., Кривцова М.К., Подзорова М.А. Партнерство власти и предпринимательства в городе Москве (на примере строительной отрасли)// Муниципальная академия. 2012. № 2. С. 35-39.
10. Рейтинг Агенство АК&М [Сайт]URL: <http://www.akm.ru/>
11. Сибирский деловой союз. [Сайт]URL: <http://hcsds.ru/structure/sds-ugol>
12. Сибирский деловой союз. Подписано Соглашение о социально-экономическом сотрудничестве на 2012 год [Сайт]URL: <http://hcsds.ru/press/news/detail/903/>
13. Фонд «Устойчивое развитие» Формирование у жителей МО мотивации инновационного мышления и повышение уровня их социальной активности на примере реализации апробированных проектов [Сайт]URL: <http://www.fund-sd.ru/rmo/rmo-raund-4-html/5-html/index.htm>

## ОБ ОПЫТЕ ПОДГОТОВКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ ПО НАПРАВЛЕНИЮ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» В КУБАНСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

ФИЛИППОВ Ю.В. ,  
АВДЕЕВА Т.Т.

***Аннотация.** Статья посвящена проблемам практико-ориентированной подготовки управленческих кадров в вузах России. На примере накопленного опыта подготовки студентов и научных работ в Кубанском государственном университете и других вузах России по направлению «Государственное и муниципальное управление» рассматриваются потенциальные возможности трансформации вуза в институт управления региональным развитием, что предполагает разработку вузами стратегий и соответственно структур, ориентированных на изменения во внешней среде. Рассмотрены возможные варианты изменений в вузовской структуре с учетом мирового опыта.*

***Ключевые слова:** региональное развитие, муниципальное управление, школы и направления образовательной подготовки, Кубанская школа развития местных сообществ, университетская система развития образования*

## UNIVERSITY SYSTEM OF REGIONAL DEVELOPMENT: EXPERIENCE AND VISION FOR THE FUTURE

YURI FILIPPOV,  
TATIANA AVDEYEVA

***Annotation.** The article is devoted to the problems of the changing role of universities in regional development management system. For example, the experience of training the students and scientific researches in the Kuban State University and other universities on State and municipal management shows the potential transformation universities in regional development system. It means that they have to do new education policies and structures, focused on changes in the external environment. Article considered possible options for changes in university structure, taking into account the world experience.*

***Keywords:** regional development, municipal administration, schools and educational training, Kuban local community development school, University system of education development*

Опыт целого ряда стран показал, что в условиях нарастающих перемен в жизни общества университеты меняют свою роль, превращаясь в участников рынка образовательных услуг. Все это делает крайне актуальными теоретические и практические вопросы стратегий, структур и адаптационных умений вузов, ориентированных на изменения во внешней среде. Встраиваясь в институциональную структуру общества, основанного на рыночной экономике, вузы сталкиваются с необходимостью разработки новых моделей управления, сопоставимых с мировыми образцами. Из учебных заведений, традиционно занимающихся подготовкой специалистов с высшим образованием, они превращаются в центры образовательной поддержки развития городов и целых регионов, предлагая новые образовательные услуги и разработки, ориентированные на запросы различных групп потребителей – населения, бизнеса, административных структур. В этой связи представляет интерес опыт вузовской подготовки по направлению государственное и муниципальное управление, развитие которой уже сейчас непосредственно влияет на управленческий потенциал регионов, а эффективная организация взаимодействия вуза и регионального правительства способствует усилению позиций вуза как участника системы управления региональным развитием.

Подготовка студентов в вузах России по направлению «Государственное и муниципальное управление» ведется с 1995г. Создание новой специальности соответствовало запросам практики в условиях проводимых в стране рыночных преобразований, неотъемлемой частью которых стала сфера публичного управления. Профессия управленца для сферы государственного и муниципального управления к

настоящему времени является одной из самых востребованных и популярных среди молодежи. Одновременно формируется новое отношение к университетам не только как поставщикам управленческих кадров, но и как институтам образовательной поддержки местного развития в условиях меняющейся среды жизнедеятельности местных сообществ, существенно различающихся конкретными условиями в регионах и на отдельных территориях. Учитывая сложность и длительность процессов реформирования местного самоуправления, испытывающего особый дефицит в профессионально подготовленных кадрах, можно утверждать, что именно муниципальный уровень власти нуждается в образовательной и консультационной поддержке в управлении местным развитием. Целью данной статьи стало обобщение накопленного опыта в вузовской подготовке будущих управленцев для сферы публичного управления, а также определение будущей роли вуза в управлении местным развитием.

Восемнадцать лет назад в числе первых в стране в Кубанском государственном университете была создана кафедра государственного и муниципального управления. В 2005г были образованы еще две кафедры – организации и планирования местного развития, а также кафедра государственной политики и государственного управления. На протяжении этих лет сформировалось научное направление, получившее в России известность как Кубанская школа развития местных сообществ. Идеи научной школы лежат в основе её исследовательских приоритетов и образовательной подготовки студентов.

Надо отметить, что государственное и муниципальное управление – относительно молодое направление в системе вузовской подготовки. И хотя рамки государственного стандарта определяют основные требования к подготовке выпускников, нельзя не отметить существенных различий в концептуальных подходах к содержанию образовательного процесса. Различия эти вполне естественны, поскольку государственный стандарт предоставляет определенную свободу вузам в разработках и выборе преподаваемых дисциплин.

Если говорить о подготовке специалистов в области муниципального управления, то можно дать примерную классификацию основных направлений и школ, которые в настоящее время существуют в России [1, с.6-7]:

1. Инженерно-экономическое направление, которое традиционно характерно для ВУЗов инженерного профиля. Например, в ГУУ наряду с кафедрой государственного и муниципального управления существует кафедра городского хозяйства, одна из старейших в области подготовки управленцев в жилищно-коммунальной сфере.

2. Нормативистское направление представлено разработками специалистов в области муниципального права. Ими ведется активная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления и реализации ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Государственная школа местного самоуправления – наиболее традиционное для России направление, которое развивала РАГС (ныне вошедшая в настоящее время состав Академии народного хозяйства), а также те вузы, где специальность «государственное и муниципальное управление» была открыта на базе юридических факультетов.

4. Социокультурный или средовой подход разработан специалистами Академии городской среды, которые занимаются программами развития городов, городской экологией и архитектурой, поскольку в большинстве своем они являются архитекторами (В.Л.Глазычев, М.Егоров, В.Лялякин). «Городская среда: технологии развития» и учебник «Политическая экономия города» - хорошо известные труды представителей этого направления, вызывающие интерес у специалистов.

5. Урбанизм – ещё одно из традиционных направлений муниципальной науки. Городская планировка, городское устройство и пространственное развитие городов – основные проблемы исследований в рамках этого направления, которое представлено, в частности, специалистами Института Урбанистики (г.Санкт-Петербург), Институтом экономики города (г.Москва)

6. Муниципальное направление в рамках регионалистики – особенно выделяется среди работ в области региональной экономики. Региональное развитие в данном случае исследуется сквозь призму развития муниципальных образований и местных сообществ. Это направление успешно продвигается специалистами Москвы, Дальнего Востока, Хабаровска. Несомненный интерес представляют работы таких известных исследователей как В.Н.Лексин, С.Н.Леонов, Н.Н.Михеева, А.Н.Швецов и др.

7. Социальные технологии – таким образом можно определить суть разработок специалистов-игротехников (методологов), которые занимаются социально-экономической поддержкой населения, в частности жилищным движением (кафедра местного самоуправления НИУ «Высшая школа экономики»), технологиями разработки и реализации стратегических планов и целевых комплексных программ в местных сообществах (специалисты РАНХ и ГС, КубГУ и др.).

8. Работы прикладного характера – это специфическая сфера, к которой можно отнести деятельность различных консалтинговых фирм, а также отдельных групп разработчиков – представителей

Вузовской науки. Хотя самостоятельной школы оно не представляет, тем не менее, технически содействуя развитию, специалисты этого направления оказывают методическую и практическую помощь муниципалитетам. Разработки осуществляются на базе, например, Международного Центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», Межотраслевого института коммунальных стратегий, Фонда содействия устойчивому развитию территорий и местных сообществ и др..

9. Школы западного направления. Развитие местного самоуправления исследуется специалистами данного направления с точки зрения концепции развития местных сообществ, где хозяйственная деятельность рассматривается как взаимодействие экономических субъектов на партнерских основах. Этот подход дает возможность для создания системы поддержки развития местных сообществ на основе использования университетских ресурсов (МОНФ, Институт экономики города и др. структуры, созданные при поддержке Евросоюза, или др. различных фондов).

Зарождение Кубанской школы развития местных сообществ связано с одним из наиболее сложных и драматичных периодов трансформации всего российского общества, и характерные для 90-х годов условия во многом определили дальнейший вектор развития складывающихся в это время научных воззрений в сфере государственного и муниципального менеджмента.

Накопление научного потенциала будущей научной школы происходило постепенно. Среди прогрессивных экономистов зрело понимание того, что общая дегуманизация общественной жизни в этот период, старый политизированный подход к трактовке экономических категорий и процессов ведут в тупик, поэтому необходимо повернуть экономическую науку лицом к человеку. Одной из наиболее и важных и сложных задач в начале 1990-х годов была ускоренная подготовка управленческих кадров, способных адекватно воспринимать и решать проблемы переходного периода. Для решения этой задачи в мае 1992 г. в Краснодарском крае был создан Центр переподготовки и повышения квалификации кадров, а также Центр кадровой политики при администрации Краснодарского края. За несколько лет его существования переподготовку прошли около двух тысяч представителей местной власти. Для работы с этим контингентом были приглашены преподаватели Кубанского государственного университета – экономисты, юристы, историки, социологи.

Наработанный практический опыт позволил сформулировать основные постулаты нового научного направления, определившие контуры дальнейших исследований. Во-первых, исследование проблем местного развития не ограничивается рамками экономического анализа, применяется междисциплинарный подход. Во-вторых, исследование переводится на более глубокий (чем национальный или региональный уровень), т.е. на уровень небольших территориальных образований, где внутренняя целостность и имманентно присущая социальному организму системность (взаимосвязь пространства, характеристик населения, экономики и т.п.) проявляется наиболее отчетливо. В-третьих, развитие рассматривается в контексте общего социально-экономического не территории как таковой, а сообщества людей, отношения между которыми в силу соседства принимают характер «лицом к лицу». В-четвертых, местное хозяйство рассматривается не только как часть национальной экономики, но и как «единичное хозяйство». В-пятых, управление развитием представляется как особый вид деятельности, отличный от управления объектами или процессами [2, с.356].

Эти теоретические положения и легли в основу российского варианта концепции развития местных сообществ. Таким образом, к моменту создания на факультете управления кафедры государственного и муниципального управления, окончательно сформировалась методология исследования проблематики экономического развития местных сообществ, и была разработана технология стратегического планирования развития местных сообществ [1, с. 13].

Персональный вклад.

В 2000 году вышел в свет первый учебник Ю.В.Филиппова и Т.Т.Авдеевой с грифом УМО «Основы развития местного хозяйства». В 2001 году учебник был удостоен Диплома 1 степени конкурса на лучший инновационный проект среди преподавателей ВУЗов Краснодарского края. Через 10 лет, в 2011 году состоялось второе издание учебника.

В 2002 году Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Ждановский А.М. и Мясникова Т.А., были награждены Дипломом 1 степени на Первом российском конкурсе образовательных программ и методического обеспечения подготовки кадров для муниципального управления.

Большой вклад в развитие научного направления внес В.И. Матеюк, заслуженный экономист РФ, который, оставив пост заместителя главы администрации города Краснодара, стал активно заниматься на кафедре исследовательской и педагогической деятельностью. В 2002 году В.И. Матеюк успешно защитил кандидатскую диссертацию по муниципальным финансам, а в 2003 году им был издан учебник «Муниципальные финансы».

Международное признание получила деятельность ведущих представителей кафедры в качестве экспертов международных проектов, реализованных на Юге России в конце 90-х начале 2000-х гг.,

связанных с реализацией реформы местного самоуправления и разработкой стратегий муниципальных образований. В этот период на грантовой основе были реализованы три крупных проекта программы Евросоюза ТАСИС: по укреплению государственного управления на Юге России (1998г.), по муниципальному менеджменту (2000-2002гг.), по реформе местного самоуправления (2002-2005гг.). Главными итогами этих проектов стали практика применения методик исследования социально-экономического развития местных сообществ, реализация технологий совместной деятельности в разработке стратегических планов муниципальных образований на Юге России, формирование профессионального сообщества ученых-консультантов в области муниципального консалтинга.

Научные достижения школы нашли свое отражение в монографиях Т.Т. Авдеевой «Экономическое развитие местного сообщества: методология и технология» (2001г.), и А.В. Пенюгаловой «Методологические основы и опыт применения информационной базы местного сообщества» (2005г.), учебниках и т.д.

В 2004 году был сделан прорыв в создании научной инфраструктуры диссертационных исследований в области муниципального управления. Решением Президиума ВАК Минобрнауки была узаконена научная специализация «Муниципальная экономика и управление местным развитием» в рамках специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством. В результате совместной инициативы КубГУ и Государственного университета управления решением ВАК от 19 ноября 2004г. впервые в России были созданы два диссертационных совета (в КубГУ и ГУУ) по новой специализации. Серьезную поддержку в решении этого серьезного оказал ректор ГУУ А.Г. Поршневу. К сожалению, в результате изменений в составе паспорта ВАК в 2009г. «Муниципальная экономика...» как самостоятельная специализация вновь перестала существовать, но созданный задел диссертационных исследований позволил вести дальнейшие разработки в рамках более широкой специализации «Региональная экономика». За эти пять лет в целом ряде вузов удалось укрепить потенциал молодых преподавательских кадров, занимающихся преподаванием и исследовательской работой в области муниципального управления.

В настоящее время в рамках Кубанской школы получили развитие следующие научные направления:

1. Экономическое развитие местных сообществ. Среди достаточно большого количества научных и методических работ, посвященных данной проблематике, выделяется учебное пособие «Основы развития местного хозяйства», «Теории местного экономического развития». Авторами первого пособия являются Ю.В.Филиппов, Т.Т.Авдеева, второго - Ю.В.Филиппов, Т.Т.Авдеева, Т.Г.Лаврова. Второе издание этих пособий состоялось в 2011 году, в них изложена концепция развития местных сообществ и основные теории, отражающие современные подходы исследователей к пониманию и объяснению природы и сущности местного экономического развития. Представляет интерес монография В.В. Гасий «Партнерство и кооперация в управлении экономическим развитием местного сообщества в контексте теории социального капитала», где рассматриваются инновационные подходы к управлению экономическим развитием, изложены теоретические аспекты управления локальными социально-экономическими системами с учетом основных положений теории социального капитала, практические приемы, методы и инструментарий комплексной системы оценки эффективности деятельности субъектов местного хозяйства.

2. Организационно-управленческие ресурсы местного развития (Филиппов Ю.В., Беляева Е.А., Гетманцев К.В., Семенец Ю.А., Фаль Н.П.)

3. Стратегическое планирование и проектирование местного развития, территориальный маркетинг (Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Авджян Г.Д., Рябуха А.Ю., Беляева Е.А., Гетманцев К.В., Илясова Е.В., и др.)

4. Инструменты социально-экономического анализа муниципальных образований (Пенюгалова А.В., Родин А.В., Вальвашов А.Н., Панасейкина В.Н., Атамась Е.В., Беляева Е.А., Педанов Б.Б.)

5. Оценка и развитие финансово-экономического потенциала местных сообществ (Атамась Е.В., Беляева Е.А., Скокова Н.А.)

6. Проблемы управления муниципальной собственностью, жилищная экономика, управление земельными ресурсами, пространственное развитие муниципальных образований (Крылова Е.М., Бабичев К.Н., Битарова М.В.)

7. Проблемы развития сельских территорий (Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Гетманцев, К.В.Фаль Н.П., Скрипиль И.А.)

8. Экологические аспекты регионального и муниципального управления (Терешина М.В., Ю.Федорова и М.Зубарева).

В итоге сформировался кластер взаимосвязанных и дополняющих друг друга дисциплин, ядро которого представлено теоретическим курсом «Основы развития местного хозяйства» [3]. Остальные блоки правовых, управленческих, экономико-статистических дисциплин имеют прикладной характер, ориентированы на разработку инструментария планирования и управления местным развитием. Можно сказать, что разработанные курсы реализуют идею междисциплинарного подхода.

В настоящее время направление «Государственное и муниципальное управление» является одним из самых востребованных в подготовке бакалавров и магистрантов в Кубанском государственном университете. Выпускники успешно работают в органах государственной власти и муниципального управления, СМИ, аналитических отделах и службах органов власти и бизнес-структур, занимаются научной и преподавательской деятельностью.

В рамках направления открыты магистерские программы: «Государственное и муниципальное управление», «Экономика города», «Муниципальная экономика и управление местным развитием», «Стратегический менеджмент в территориальном управлении».

Практическая значимость научных школ заключается в том, что они «привязывают» науку к реалиям жизни. Развитие исследований в сфере муниципального управления в КубГУ позволило, начиная уже с 1990-х гг. заниматься управленческим консультированием местных администраций. Научным коллективом кафедры ГМУ (зав. кафедрой профессор Ю.В. Филиппов) и кафедры организации и планирования местного развития (зав. кафедрой профессор Т.Т. Авдеева) были осуществлены практические разработки стратегий и программ развития различных районов Краснодарского края – Красноармейского, Выселковского, Ленинградского районов, городов Горячий Ключ, и Белореченск.

Важное значение для установления «обратной связи» с «потребителями» муниципальной науки имело бы создание в вузе системы, ориентированной на взаимодействие с муниципальными образованиями, что вызывает необходимость проведения соответствующих изменений в их структуре. Вплоть до последнего времени университетская система в нашей стране была ориентирована на государственный заказ и не учитывала реальные потребности людей, живущих в конкретных местных сообществах. Действующая система управления вузом сегодня не приспособлена улавливать внешние, идущие от жизни, сигналы и адекватно реагировать на них. Отсутствие каналов обратной связи с внешней средой является, пожалуй, главным недостатком российских вузов.

Необходимость самостоятельного зарабатывания средств, на что нацеливает все вузы Министерство образования РФ, требует иного подхода к организации этой деятельности. В качестве одного из вариантов трансформации университетской системы можно предложить опыт американского университета штата Висконсин (США), где сложилась отлаженная система переработки университетских знаний в прикладные и доведение их до конечных потребителей [3, с. 170].

Таким образом, современная система, получившая название “икстеншн”, сложилась в результате развития нескольких направлений:

- 1) практической деятельности по оказанию широкомасштабной помощи людям в адаптации к быстрым радикальным переменам в социальной, экономической, культурной, экологической среде, а значит в образе их жизни;
- 2) подготовки кадров профессионалов с университетским образованием, способных обеспечить процесс развития на уровне местных сообществ;
- 3) формирования научного направления, призванного осмыслить происходящие в местных сообществах процессы и создать инструменты управления развитием;
- 4) развития структур и каналов передачи научной информации в форме прикладных знаний в целях планируемого развития местных сообществ.

В общей структуре университета штата Висконсин выделяются два автономных направления – стационарное образование и университетская система развития образования («икстеншн») (рисунок 1).

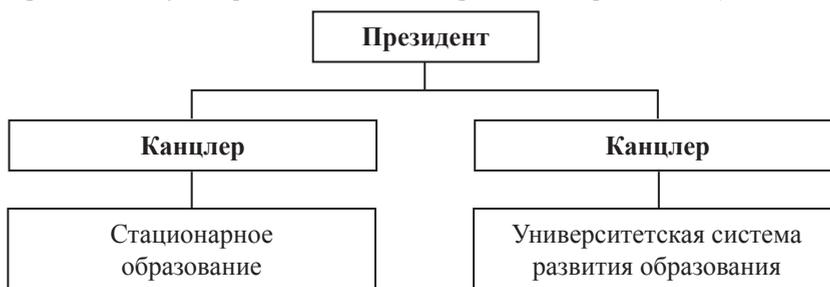


Рисунок 1 – Общая структура организации университета (штат Висконсин, США)

В свою очередь, университетская система развития образования включает три крупных подразделения:

отделение университетской поддержки развития местных сообществ (Cooperative Extension),  
отделение развития непрерывного образования (Continuing Education Extension),

отделение развития телекоммуникационных средств и программ образования (Extension Communications).

Каждое из них выполняет соответствующие их названиям функции. Непосредственно работой с местными сообществами занимается отделение университетской поддержки развития местных сообществ (Cooperative Extension), которое использует университетские ресурсы. Именно это подразделение системы «икстеншн» вызывает интерес (рисунок 2).



Рисунок 2 – Структура университетской системы развития образования (США, штат Висконсин)

Описывая систему «икстеншн» в нынешнем ее состоянии, важно отметить, что, установив прочные связи с местными сообществами, с одной стороны, и научными и учебными подразделениями университетов, с другой стороны, она не стала структурным элементом ни местных администраций, ни университетов. Система «икстеншн» сохраняет автономию, имеет свой бюджет, свою структуру, самостоятельно определяет свои стратегию и концепцию развития.

В зависимости от характера деятельности персонал университета подразделяется на разные категории:

– преподаватели (faculty) в основном заняты учебно-педагогической работой в системе стационарного образования, но при необходимости их привлекают к проведению занятий, организуемых отделениями университетской системы развития образования;

– исследователи (researchers) в основном работают в исследовательских институтах университета и его подразделений;

– специалисты (staff) заняты преимущественно разработкой и реализацией программ, ориентированных на различные группы населения, местные правительства и организации.

Главное действующее лицо в системе – агент по развитию местного сообщества. С одной стороны, он является штатным работником «икстеншн» и получает зарплату в центральном управлении этой службы. С другой стороны, он живет и работает в определенном графстве. В своей деятельности он ориентируется на потребности местного сообщества, получая при этом научно-методическую и иную

необходимую поддержку от центральных учреждений “икстеншн”. Являясь сравнительно молодой, эта профессия отличается от других тем, что не имеет жестких границ, очерченных определенной отраслью знания или производства, как, например, профессии архитектора, финансиста, географа. Ее истоки можно искать в таких сферах деятельности, как география, деловое администрирование, общественные финансы, городское планирование, политическая экономия и др. (примечание авторов: в данном случае термин “политическая экономия” употребляется в том смысле, какой ему придается в западной науке – исследование влияния политических факторов на экономику). Однако здесь нужно сделать одну существенную оговорку. Профессия, связанная с развитием местных сообществ, заимствует из этих сфер не целостную систему знаний, умений, навыков, а определенные элементы прикладного характера.

В настоящее время, когда мы находимся на очередном этапе перемен, связанных с переходом к двухуровневой системе высшего образования возникает целый ряд проблем:

В научно-прикладной деятельности. Формирование новых критериев оценки научной деятельности отражает высокие требования, ориентацию на международные критерии, что диктует необходимость усиления научной и прикладной сферы разработок, ориентированных на клиента. В контексте развития экономико-управленческих направлений научных разработок это предполагает новую роль вуза в регионе. Университет должен быть не только образовательным центром (например, в регионе), но центром поддержки местного развития.

В образовательной. Введение двойного бакалавриата – академического и прикладного, соответственно – двух типов магистратуры – исследовательской и технологической, по-разному ориентируют на внешнее взаимодействие.

Прикладной бакалавриат может быть создан на основе заказа организаций какой-то определенной отрасли. Тогда в идеале 30% могут занимать общие дисциплины, определяемые вузом, остальные 70% разрабатываются вузом совместно с клиентом (заказчиком). Это возможно на основе определения потребностей в обучении. Тогда речь очевидно должна идти о молодежи, которая будет стипендиатами предприятия (организации). Очевидно, это потребует расширения прав вузов во взаимодействии с будущими работодателями. Пока нет ясности в вопросе о создании базовых кафедр, особенно в сфере ГМУ.

Видимо необходимо составить банк данных вузов о наработках с точки зрения сетевого обмена.

Кубанский государственный университет имеет опыт совместной работы с Законодательным собранием Краснодарского края. Принят закон КК об организации стажировок в ЗСК. Отобранные на конкурсной основе студенты проходят все виды практик в ЗСК. В итоге им засчитывается стаж работы, и они могут поступить на государственную или муниципальную службу сразу после окончания вуза.

Таким образом, новые условия развития разрушают сложившуюся стабильность требований к профессиональным кадрам. Изменяется содержание привычных видов управляющей и хозяйственной деятельности, появляются новые проблемы, требующие своих профессионалов. Требуется переход к новым принципам управления университетом, реализация идеи предпринимательского вуза, т.е. вуза, ориентированного на клиента, его потребности, способного зарабатывать на основе своей образовательной и научной деятельности.

В качестве идеологической основы деятельности предпринимательского университета можно предложить концепцию «5-П»:

1. «Потребности» пространства деятельности университета – ориентация на потребности своих клиентов.

Конечными потребителями научных и образовательных продуктов и услуг университета являются семьи, предприятия, учреждения и организации Краснодарского края, а по отдельным инновационным продуктам – Россия и мировое сообщество.

Постоянное изучение потребностей (сегодняшних и возникающих в ходе развития региона) даст возможность Куб ГУ:

- определять свои ниши на соответствующих рынках,
- корректировать со скоростью изменений во внешней среде характер и направления деятельности по производству продуктов,
- повышать качество производимых продуктов и создавать новые, востребованные потребителями.

2. «Продукты» университета:

- высококвалифицированные кадры, способные добиваться успеха в жизни и профессиональной деятельности, быстро адаптироваться к меняющимся условиям рыночной среды,

- образовательные и научные продукты, уже востребованные потребителями, и новые, возникающие в результате клиенто-ориентированных прикладных исследований с учетом перспектив развития региона,

– фундаментальные разработки, практическая значимость которых и возможности доведения их до стадии внедрения очевидна, и те, где такой ясности нет.

Тщательное исследование имеющихся и потенциальных ресурсов университета производить такие продукты и оценка их соответствия потребностям пространства деятельности даст возможность определить стратегическое направление развития внутренней среды университета.

3. «Продвижение» продуктов является пока неразвитым направлением деятельности университета. В ходе разработки стратегии развития КубГУ необходимо получить четкое представление, кто и в какой мере причастен к продвижению создаваемой в университете продукции. Это даст возможность наметить контуры будущей общеуниверситетской системы продвижения продуктов, и внести соответствующие коррективы в действующую организационную структуру управления.

4. «Партнеры» по развитию:

– внутренние партнеры - структуры, сложившиеся творческие коллективы, отдельные ученые Кубанского госуниверситета,

– внешние российские партнеры – органы государственной и муниципальной власти, структуры управления высшим образованием, вузы и научно-исследовательские учреждения, организации публичного сектора и некоммерческие организации, предприятия, школы,

– зарубежные партнеры – вузы, научно-исследовательские учреждения, фонды и др.

Поиск партнеров может вестись, по крайней мере, по трем направлениям:

– совместная разработка образовательных и научных продуктов,

– ресурсное обеспечение производства таких продуктов, включая российские и международные гранты, «ноу-хау», обмен опытом и др.

– продвижение продуктов, создаваемых КубГУ и совместно с партнерами.

Изучение сфер сотрудничества, потенциала партнеров и развития деловых отношений должны быть ориентированы на развитие социальных сетей и многосторонней кооперации, что в перспективе будет способствовать производству востребованных продуктов и созданию каналов их продвижения.

5. Потенциал развития. В потенциале развития главную роль играют организационно-управленческие ресурсы.

Создание организационных структур управления развитием КубГУ и целенаправленная работа по выращиванию новой организационной культуры в заданном векторе дадут возможность реализовать модель предпринимательского самообучающегося университета.

Базовыми принципами управления предпринимательским университетом должны стать:

– конкуренция и партнерство на основе межвузовской кооперации,

– информационная открытость,

– учет стратегической перспективы: общая стратегия является «зонтом» для текущих планов,

– поддержка инициатив сотрудников,

– проектное управление, (создание проектных групп и делегирование определенных полномочий),

– автономность и интегрированность,

– сетевое взаимодействие.

Реализация принципов предпринимательского университета требует соответствующих изменений в его структуре.

На наш взгляд, реализация изложенных в статье идей существенным образом изменит роль и место университета в системе управления территориальным развитием.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Терешина М.В. Кубанская школа развития местных сообществ: история и перспективы. / Кубанская школа развития местных сообществ: теория и практика: сб. науч. тр./отв. Ред. Т.А. Мясникова. Краснодар, 2011. – с. 5-16

2. Филиппов Ю. Кубанская школа развития местных сообществ: генезис, специфика, постулаты/ Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований: Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции 19 ноября 2010г. Петрозаводск, 2011. - с. 352-362

3. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. «Основы развития местного хозяйства». М., 2011. – 275 с.

## О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**З.Г. ЗАЙНАШЕВА,**

*д.э.н., профессор кафедры «Региональная экономика и управление» Уфимского государственного университета экономики и сервиса (г.Уфа).*

*Статья посвящена рассмотрению проблем связанных с профессиональной подготовкой государственных служащих, и, понимая, что самое выгодное вложение - это вложение в подготовку кадров, считаем, что не менее важным остается эффективность применения полученных знаний. Добиться эффективности профессиональной подготовки государственных служащих возможно лишь при определении принципов и приоритетов кадровой политики и умелого управления кадровым потенциалом государственной службы.*

*Недостаточно высокий научно-профессиональный уровень многих работников государственно-го аппарата, психологии и служебного поведения, мотивации принимаемых решений, ориентированных в большей степени не на общественные, а на личные, семейные, групповые, клановые цели и интересы обуславливает невысокое качество всей системы государственного и муниципального управления. Это в значительной степени обусловлено механизмами функционирования системы назначения и должностного продвижения государственных чиновников, где определяющую роль играют родственные и деловые связи, знакомства, выгоды назначающих, ходатайства влиятельных лиц, а не профессионально-квалификационные качества, опыт и знания, способность к работе.*

*В этой связи особую актуальность приобретают специфические управленческие инновации, ориентированные на повышение качества функционирования системы назначения и служебного продвижения работников государственного аппарата, предотвращение ее использования в корыстных интересах заинтересованных лиц.*

### **МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА, КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ, ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА КАДРОВ, ЗНАНИЯ, КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА.**

*The article is devoted to consideration of issues related to the professional training of civil servants, and, realizing that the most profitable investment - an investment in training, we believe that it is not less important is the effectiveness of the application of acquired knowledge. To ensure the effectiveness of professional training of civil servants is only possible when defining the principles and priorities of the HR policy and skillful human resources management in civil service.*

*Not enough high scientific and professional level of many state officials, psychology and official conduct, motivation of decisions, oriented to a greater extent than on public and personal, family, group, clan goals and interests leads to low quality of the entire system of state and municipal management. This is largely due to the mechanisms of functioning of the system of designation and official promotion of public officials, where the decisive role played by the family and business relationships, Dating, benefits, assigns, petitions influential people, not professional quality, experience and knowledge, the ability to work.*

*In this regard, particular importance for the specific managerial innovations aimed at improving the quality of functioning of the system of appointment and promotion of employees of the state apparatus, preventing its use in the selfish interests of the interested persons.*

*Municipal service, human resources, management innovation, professional training, knowledge, manpower policy.*

Важным условием успешного решения стоящих перед обществом задач и укрепления российской государственности выступает совершенствование системы управления, государственной и муниципальной службы. Именно органы власти и управления, персонал государственной и муниципальной

службы могут непосредственным образом воздействовать на развитие происходящих в стране реформ, обеспечивать реализацию решений, направленных на модернизацию жизни российского общества.

От качества человеческого ресурса и других объективных факторов, зависит не только состояние управленческой системы государства, но и результативность функционирования госаппарата страны, что, в конечном итоге, определяет эффективность функционирования всех секторов экономики и социальной сферы, поскольку современная экономика в развитых странах не является чисто рыночной, а имеет, наряду с рыночной психологией и идеологией, административно-исполнительные регулятивы.

Без постоянного обновления кадровой политики, освобождения кадровой работы от искажений трудно рассчитывать на успех реформирования общества и экономики. Оздоровление кадрового корпуса государственного и муниципального управления возможно только при активном участии широкой общественности, а не только отдельных органов (правоохранительных) и высших должностных лиц на федеральном, региональном или местном уровнях.

Современным гражданским обществом к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям. В субъектах Российской Федерации формируются новые системы территориального управления, которые в наибольшей мере должны быть ориентированы на реальный и устойчивый рост уровня жизни населения. Механизмы в работе с кадрами должны по максимуму содействовать формированию управленческих кадров нового типа - без этого они не могут быть признаны политически и социально достаточными.

Формирование новой философии хозяйствования вызывает необходимость выделения работы по развитию человеческих ресурсов как особой самостоятельной функции управления государственной службой. Цель подобного вычленения состоит в достижении признания того факта, что развитие персонала - это важнейшая и определяющая составляющая процесса оказания государственных услуг.

В условиях административной и муниципальной реформы изменения в кадровой политике, работе с персоналом должны привести к созданию некоей «критической массы» работников нового типа на всех уровнях субфедерального и муниципального управления. Правильный выбор путей и средств достижения генеральной цели будут определять успех решения этой задачи. Развитие персонала начинает играть все более важную роль в достижении государственной службой своих стратегических целей, по мере того как изменяются деятельность и структура организации, требуются постоянные изменения в моделях поведения персонала. В интересах, как организации, так и персонала должны предприниматься последовательные усилия, противодействующие «моральному и физическому износу» рабочей силы - ее устареванию.

Обеспечение постоянного соответствия уровня профессиональной компетенции персонала государственной и муниципальной службы требованиям развития экономики и социальной сферы для наиболее эффективного достижения принимаемых целей возможно при активном внимании к таким факторам как:

- ясное целеполагание и четкое программирование всех сторон деятельности на всех уровнях управления;

- постоянное накопление профессиональной компетентности;

- регулярная обратная связь, оценка деятельности;

- формирование эффективной системы мотивации для работников государственной

©Зайнашева З.Г. Мешкова Н.Г., 2014

- службы;

- поощрение обновления знаний.

Использование вышеуказанных факторов возможно через реализацию соответствующего альтернативного подхода к развитию персонала - внешний найм или количественное развитие персонала;

- развитие карьеры; - обучение и повышение квалификации.

Обучение может оказать значительный эффект на процесс оказания государственных и муниципальных услуг. Командная организация труда - это синтез преимуществ малого бизнеса с программно-целевым управлением в рамках госслужбы, подход развития совместной деятельности. Другой подход - саморазвитие, или непрерывное развитие способностей сотрудника.

Важное место в саморазвитии занимает профессиональная ориентация. Последняя выступает как общая идеология непрерывного развития сотрудника на основе его способностей, призванная постоянно готовить сотрудника к меняющимся условиям жизни и профессиональной деятельности. Приобретение минимального уровня профессиональной компетентности не приводит к прекращению профориентации, а изменяет лишь ее роль, методы. Развитие персонала требует выявления потенциальных

возможностей личности делать больше и лучше, чем требуется для выполнения текущей работы, а также нахождения путей реализации этих возможностей.

Процессы кадровой работы в системе государственного и муниципального управления должны строиться на основе комплексности, целостности и системности управляющего воздействия. Выработка прогрессивной, перспективной системы, своего рода модели системной организации кадровой работы и управления ею, является задачей первостепенной важности. Требуется создать механизм управления формированием кадрового потенциала системы социального управления на долговременной основе.

Формирование и развитие кадрового потенциала государственной и муниципальной службы - процесс систематический. Каждая программа развития человеческих ресурсов государственной и муниципальной службы должна быть ориентирована на измеримое улучшение конкретных показателей деятельности органов управления государственного и муниципального уровня.

Актуальным сегодня становится переход от различных форм профессиональной подготовки к совершенствованию ее содержания. Процессы становления и развития местного самоуправления обусловили постановку принципиально новых проблем перед персоналом муниципального управления. Изменение содержания и характера многих задач, функций, полномочий и предметов ведения местных органов представительной и исполнительной власти повлекло за собой значительное усложнение и расширение поля деятельности муниципальных служащих, что справедливо и для государственной службы.

При этом, препятствием на пути создания целостной системы управления обучением муниципальных служащих в России являются нерешенные, в первую очередь, с определением системы управления подготовкой и повышением квалификации персонала органов местного самоуправления.

Реализация мероприятий по созданию единой системы подготовки и переподготовки кадров для местного самоуправления должно сопровождаться совместной работой федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, включающей, в том числе, определение критериев и методики профессионального аудита и аттестации муниципальных кадров и кадров государственной службы, связанной с обеспечением системы местного самоуправления.

Проблема обучения персонала органов местного самоуправления имеет два аспекта. Первый из них связан с деятельностью образовательных учреждений высшей школы, в рамках которых осуществляется подготовка кадров. Требование существенного роста профессионализма государственных и муниципальных служащих обуславливает необходимость реформирования системы высшего профессионального образования кадров для местного самоуправления и государственной службы, основных направлений совершенствования действующего государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Целесообразно проводить дифференцированный отбор слушателей для подготовки по различным программам с учетом требований к занимаемой должности и возможностям карьерного продвижения. Важность имеет и разработка индивидуальных планов профессиональной подготовки как для служащих, имеющих достаточную квалификацию для осуществления возложенных функций, так и для служащих, не имеющих необходимых знаний, опыта в сфере государственного управления.

Совершенствование профессиональной подготовки возможно только на основе анализа эффективности программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации; содержания учебных курсов и программ с целью их большей ориентации и адаптации на практике. Определяя элементы, необходимые для подготовки государственных и муниципальных служащих, кроме тех, которые они имеют по базовому образованию, следует выделить:

- практическое и адаптированное знание специфических элементов менеджмента: управление финансами, материальными, людскими интеллектуальными и временными средствами;
- широкая профессиональная культура, выходящая за рамки необходимой компетенции;
- персональное углубление знаний системы всеобщих коммуникаций;
- компетентность в конкретной сфере деятельности;
- умение пользоваться всеми ресурсами компьютеризации и современных информационных технологий.

Современным законодательством определены новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы, обозначены основные требования к персоналу муниципальной службы. На федеральном уровне сформирована концепция государственной кадровой политики, которая понимается как общенациональная стратегия развития кадрового потенциала. Деятельность, которой занимаются государственные служащие, является интеллектуальной, ответственной, компетентной и высокопрофессиональной и базируется на государственной правовой основе. Каждая из этих составляющих общих требований, предъявляемых к госслужащим, обуславливает необходимость соот-

ветствующей подготовки, что связано с высокой значимостью их деятельности. При этом необходимо учитывать такие факторы, как гражданский, профессиональный и политический уровень компетентности. Также важно всестороннее развитие личности служащего - на основе знаний права и экономики, логики и философии, этики, психологии и т.д.

Роль государства состоит в выработке теоретических основ, направленных на совершенствование кадровых процедур, механизмов и технологий в области государственной и муниципальной службы. Цель при этом должна быть одна: обеспечить максимальное приращение кадрового потенциала государственной службы и рационально им распорядиться в интересах динамичного развития общества.

На профессиональную подготовку государственных служащих тратятся бюджетные средства, и, понимая, что самое выгодное вложение - это вложение в подготовку кадров, считаем, что не менее важным остается эффективность применения полученных знаний. Добиться эффективности профессиональной подготовки государственных служащих возможно лишь при определении принципов и приоритетов кадровой политики и умелого управления кадровым потенциалом государственной службы.

Недостаточно высокий научно-профессиональный уровень многих работников государственного аппарата, психологии и служебного поведения, мотивации принимаемых решений, ориентированных в большей степени не на общественные, а на личные, семейные, групповые, клановые цели и интересы обуславливает невысокое качество всей системы государственного и муниципального управления. Это в значительной степени обусловлено механизмами функционирования системы назначения и должностного продвижения государственных чиновников, где определяющую роль играют родственные и деловые связи, знакомства, выгоды назначающих, ходатайства влиятельных лиц, а не профессионально-квалификационные качества, опыт и знания, способность к работе.

В этой связи особую актуальность приобретают специфические управленческие инновации, ориентированные на повышение качества функционирования системы назначения и служебного продвижения работников государственного аппарата, предотвращение ее использования в корыстных интересах заинтересованных лиц.

Преобразования сферы административного управления в Российской Федерации, нацеленные на эффективность, имеют две друг с другом связанные стороны: структурные изменения и оптимизацию использования человеческого фактора. Поэтому не случайно имеет место необходимость в современных российских условиях идейная направленность на профессионализм кадровых работников. Профессиональная конкурентоспособность означает борьбу, состязательность в динамическом процессе профессионального становления работника. Эта динамика включает такие важные элементы, как склонность к профессии управленца, профессиональную позицию, адаптацию к профессиональной деятельности, ее реализацию, профессионализм работника, профессионализацию как устойчивое воспроизводство и культивирование высшей степени профессионализма, добровольную коллективную ответственность за участие в принятии и реализации управленческих решений.

Современный руководитель в органах власти и управления должен представлять собой индивид, личность с социально-рыночной психологией в виде мыслительно-позитивной установки, ценностных ориентиров, ощущений, эмоций, подсознания, направленной на увеличение позитивных, стимулирующих деятельность работника ценностей, прирост полезности, доступности услуг, имиджа, доверия граждан власти, удовлетворения управленческим трудом и т.д. Именно новый тип руководителя формирует стратегическую и идеологическую линию в системе управления на конкуренцию в виде борьбы и состязательности за качество, прироста влияния управленцев на удовлетворение потребностей клиентов, выбора оптимальных альтернатив в решении проблем.

Объективной необходимостью в современных условиях является создание механизма управления формированием кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления на долговременной основе.

Для успешного решения вопроса формирования нового поколения профессионально пригодных кадров для государственно-муниципального управления необходимо последовательное и глубокое изучение всех фаз (стадий), составляющих процесс воспроизводства трудовых ресурсов для замещения должностей руководителей и специалистов. Таким образом, важно формирование кадровой политики, базирующейся на общих закономерностях развития человеческой деятельности и, в то же время, учитывающей специфику такой сферы социального управления, какой выступает государственное и муниципальное управление. Речь идет о таких ее принципах и механизмах, которые формируют качество самого государства, его человеческую составляющую. Но не только формируют, но и задают такие правила игры, которые с одной стороны, оберегают государственное управление от непрофессионалов, а с другой стороны, востребуют в свою сферу профессионалов.

**ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА**

1. Аверин А.Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации/А.Н. Аверин. - 3-е изд. - М.: Флинта: МПСИ, 2005. - 224 с.
2. Вырупаева Т. В. Планирование потребности в кадрах в системе управления карьерой на государственной службе/Вырупаева Т. В.//Менеджмент в России и за рубежом. - 2013. - № 1. - С. 116 - 121.
3. Дмитриева Л. Г. Карьерные ориентации государственного служащего в системе власти и управления/ Л. Г. Дмитриева//Власть. - 2012. - № 12. - С. 96 - 101.
4. Красноженова Г.Ф. Управление трудовыми ресурсами: учеб. пособие: для студентов вузов / Г.Ф. Красноженова П. В. Симонин. - М.: ИНФРА-М, 2011. - 158 с.
5. Репицкая С. И. Персональный потенциал муниципального управления/С. И. Репицкая // Труд и соц. отношения. - 2012. - № 10. - С. 71 - 77.
6. Соболев Н. А. Модель эффективности государственной службы в России: проблема рефлексии / Соболев Н. А. // Вопр. гос. и муницип. упр. - 2012. - № 12. - С. 177- 193.
7. Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: Теория, история, новые реалии / В.А. Сулемов ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - 2-е изд., дораб. и доп. - М.: Изд-во РАГС, 2009. - 344 с.
8. Шайтанова Н. А. Непрерывное профессиональное образование и повышение квалификации: содержание, соотношение, терминологический анализ // Образование и саморазвитие. - 2010. - № 3(19). - С. 68 - 74.
9. Шогенова Л. Ценностная составляющая государственной кадровой политики // Власть. - 2013. - № 12.

## ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ОПЫТ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

**ВИЛЬЧИНСКАЯ О.В.,**

*к.э.н., доцент, зав.каф. ГиМУ*

*Новороссийский политехнический институт (филиал) ФГБОУ ВПО КубГТУ*

**Аннотация:** в статье рассмотрены проблемы формирования кадрового потенциала в органах местного самоуправления. Выделены причины низкого трудоустройства выпускников вузов по направлению подготовки «государственное и муниципальное управление» на муниципальную службу. Рассмотрен опыт организации практики (стажировки) студентов по Краснодарскому краю.

**Ключевые слова:** кадры, резерв, государственная гражданская служба, муниципальная служба, практика.

**Abstract:** The article deals with the problem of the formation of personnel potential in the local government agencies. It is marked the reasons of low level job opportunity of graduates of college as a specialists of “State and municipal management” for municipal service. It is considered the experience students practice organizing on the Krasnodar territory.

**Key words:** staff, reserve, state civil service, municipal service, practice.

Актуальность темы обосновывается необходимостью преодоления негативных социальных последствий изменениями в требованиях к работе органов муниципальной власти, а следовательно изменениями в требованиях к муниципальным служащим, так и необходимостью теоретического и практического рассмотрения и осмысления принципов и подходов к вопросам методологии формирования технологической составляющей кадровой работы в администрациях муниципальных образований. В условиях совершенствования системы государственного управления и развития местного самоуправления особо актуальным является проблема формирования кадрового потенциала и обеспечение системности практической подготовки кадров, способных эффективно работать в органах государственного и муниципального управления. Особое значение проблема подготовки и переподготовки работников органов местного самоуправления и муниципальных организаций приобретает в условиях модернизации экономики и управления, реформы бюджетных учреждений и совершенствования системы оказания государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем, именно на местном уровне по объективным причинам наиболее остро ощущается кадровый голод. Муниципальная служба не является достаточно привлекательной для высококвалифицированных специалистов, во многих муниципалитетах наблюдается высокий уровень текучести кадров. Так, например, в администрации муниципального образования г.Новороссийск и ее структурных подразделениях за 2012 год текучесть кадров составила 92 % от штатной численности 517 человек. В районных администрациях этот показатель выше.

Анализ сложившейся ситуации показал, что **основными причинами высокой текучести кадров в органах местного самоуправления являются:**

- неготовность кандидатов работать в команде;
- непоследовательность в организации работы, и, как следствие, неумение планировать и организовать работу подчиненных;
- неумение организовать взаимодействие по проблемным отраслевым вопросам с другими структурными подразделениями администрации;
- неготовность к ненормированному рабочему дню;
- формальный подход руководителей структурных подразделений при подборе специалистов для рассмотрения на Рабочей группе. К назначению предлагаются некомпетентные специалисты без соответствующих навыков, опыта работы и образования. Зачастую кандидаты не ознакомлены с должностными обязанностями, не имеют представления о том, чем они должны заниматься;
- низкая исполнительская дисциплина руководителей структурных подразделений;
- недостаточная работа по формированию резерва кадров.

Одной из эффективных мер устранения этой проблемы является формирование качественного кадрового резерва на муниципальном уровне. Это поиск и подготовка талантливых служащих и руководителей, обеспечение условий для постоянного роста их квалификации и максимального использования их возможностей. Резерв создается с целью обеспечения стабильности всех звеньев муниципальной службы, высокой эффективности исполнения муниципальных должностей, является стимулом повышения профессионализма и деловой активности муниципальных служащих.

На сегодняшний день необходимо формирование социального слоя профессионально подготовленных и нравственно воспитанных муниципальных служащих, способных гарантировать высокую социальную эффективность и безупречность работы органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Выступая на заседании Центрального совета Всероссийского совета местного самоуправления министр регионального развития Российской Федерации И.Н.Слюняев отметил кадровую проблему местного самоуправления как одну из основных: «...сегодня в муниципальных органах власти работает 482 тысячи человек. Именно на этом уровне наиболее остро ощущается кадровый голод. Непривлекательность муниципальной службы обусловлена как низкой оплатой труда, так и невысоким потолком для профессионального роста и отсутствием кадровых лифтов. Поэтому повышение стимулов, подготовка и переподготовка кадров для местного самоуправления одна из важнейших задач. Считаю, органы местного самоуправления должны активнее работать с вузами и специальными учебными заведениями. И уже на этапе обучения ориентировать молодых людей на работу в местных органах власти. Мы со своей стороны должны подумать о разработке механизмов включения наиболее талантливых работников муниципальной службы в кадровый резерв государственной службы»<sup>1</sup>

Следует отметить, что работа по формированию и подготовке резерва кадров муниципальных служащих должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ», законами субъектов РФ о муниципальной службе и другими нормативными правовыми актами, не противоречащими действующему законодательству.

Как было отмечено выше, одним из направлений решения кадровой проблемы в органах местного самоуправления является их тесное взаимодействие с вузами, что значительно улучшит качество базовой подготовка будущих специалистов.

Рассмотрим опыт Краснодарского края.

В Краснодарском крае создана развитая система подготовки кадров в системе высшего профессионального образования. Вместе с тем, по отдельным направлениям трудоустройство выпускников по избранной специальности составляет очень низкий процент, например, по специальности «Государственное и муниципальное управление» в 10 образовательных учреждениях высшего профессионального образования края, имеющих государственную аккредитацию, в настоящее время обучаются 5 тысяч человек, в том числе 800 человек - на бюджетной основе, трудоустройство выпускников, получивших высшее образование по указанной специальности составляет от 15 до 53 процентов по разным вузам<sup>2</sup>. Основные причины такого низкого трудоустройства по выбранной специальности:

- требование к стажу работы, а у выпускника очной формы он, как правило, отсутствует;
- недостаточное взаимодействие между вузами и студентами, с одной стороны, и будущими работодателями - с другой;
- небольшой процент обучающихся по целевому направлению или в рамках целевой контрактной подготовки;
- невысокий уровень практической подготовки студентов на будущем месте работы.

Учитывая все эти проблемы, Законодательным Собранием Краснодарского края принято постановление от 25 марта 2009 года № 1234-П «Об утверждении Положения об организации и проведении практики (стажировки) студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, в государственных органах Краснодарского края».

В Законодательном Собрании Краснодарского края с 2009 года организована и проводится практика (стажировка) студентов (по четыре недели, в течение четырех лет), обучающихся по специ-

<sup>1</sup> Слюняев И. Местное самоуправление – это уровень, по работе которого люди судят о власти в целом.//Муниципальная власть №1, 2013. с.39

<sup>2</sup> Постановление ЗСК от 22 апреля 2009 г. № 1300-П «Об организации практики (стажировки) студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края»

альности (направлению) «Государственное и муниципальное управление», предусматривающая последующее получение свидетельства, дающего право без предъявления требований к стажу государственной гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, и как следствие - возможность включения в кадровый резерв.

Первый опыт организации и проведения практики (стажировки) студентов показал необходимость его распространения в других органах власти Краснодарского края и органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края<sup>1</sup>.

В целях эффективной подготовки студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление», обеспечения практической направленности учебного процесса, усиления взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края и вузов Краснодарского края, а также создания единой системы прохождения студентами вузов практики (стажировки) в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края, Законодательное Собрание Краснодарского края рекомендовало органам местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края, ректорам вузов Краснодарского края применять опыт Законодательного Собрания Краснодарского края по организации и проведению практики (стажировки) студентов вузов Краснодарского края<sup>2</sup>.

В ходе реализации Постановления ЗСК от 22 апреля 2009 г. № 1300–П «Об организации практики (стажировки) студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края» сформирован банк данных о студентах, обучающихся по данному направлению, в разрезе муниципальных образований; проведен комплекс мероприятий, направленных на решение вопросов, связанных с обеспечением взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края с вузами Краснодарского края, предусмотрено создание правовых и организационных основ единой системы прохождения практики (стажировки) студентов в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края по месту их жительства, в том числе:

- разработано положение об организации и проведении практики (стажировки) студентов в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края;
- разработаны программы и составлены графики прохождения практики (стажировки) студентов по каждому виду практики (ознакомительная, учебная, производственная, преддипломная);
- согласованы списки студентов, направляемых на практику (стажировку) в органы местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края по месту их жительства;
- заключены договоры об организации и проведении практики (стажировки) студентов. Практика (стажировка) студента осуществляется на основании трехстороннего договора, заключаемого между Администрацией муниципального образования (или ЗСК) по месту проживания студента, вузом и студентом.

Положительное решение аттестационной комиссии по результатам прохождения практики (стажировки) студентами и итоговой аттестации (в органах местного самоуправления (или ЗСК)) служит основанием для выдачи свидетельства о прохождении практики (стажировки), дающего право поступления на государственную гражданскую и муниципальную службу Краснодарского края на должности, относящиеся к ведущей группе должностей, без предъявления требований к стажу государственной гражданской и муниципальной службы или стажу (опыту) работы по специальности.

Таким образом, реализация мероприятий по организации практики (стажировки) студентов обучающихся в вузах по специальности (направлению) «государственное и муниципальное управление» решает проблему формирования качественного кадрового резерва муниципальных служащих, а это в свою очередь обеспечивает: своевременное удовлетворение дополнительной потребности в кадрах муниципальных служащих всех категорий в соответствии с утвержденным реестром муниципальных должностей; качественный подбор и целенаправленную подготовку кандидатов на выдвижение в резерв; проверку готовности муниципального служащего к исполнению обязанностей по муниципальной должности, планируемой к замещению; сокращение периода адаптации муниципальных служащих, вновь назначенных на более высокие муниципальные должности; повышение профессионализма и

---

<sup>1</sup> [www.kubzsk.ru](http://www.kubzsk.ru) Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края

<sup>2</sup> Постановление ЗСК от 22 апреля 2009 г. № 1300–П «Об организации практики (стажировки) студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края»

улучшение качественного состава квалификационной структуры кадров муниципальных служащих.

Основными региональными нормативными документами, регулирующими организацию практики (стажировки) студентов специальности (направления) «Государственное и муниципальное управление» являются:

1. Постановление ЗСК от 25 марта 2009 года № 1234-П «Об утверждении Положения об организации и проведении практики (стажировки) студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, в государственных органах Краснодарского края».

2. Постановление ЗСК от 22 апреля 2009 г. № 1300-П «Об организации практики (стажировки) студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», в органах местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края».

3. Постановление ЗСК от 30 ноября 2011 г. № 2952-П «О внесении изменений в Положение об организации и проведении практики (стажировки) студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, в государственных органах Краснодарского края».

4. Закон Краснодарского края от 31 мая 2005 г. № 870-КЗ «О государственной гражданской службе Краснодарского края».

5. Закон Краснодарского края от 8 июня 2007 г. № 1244-КЗ «О муниципальной службе в Краснодарском крае».

6. Нормативно-правовые документы Администраций муниципальных образований края.

Таким образом, реализация мероприятий по организации практики (стажировки) студентов обучающихся в вузах по специальности (направлению) «государственное и муниципальное управление» решает проблему формирования качественного кадрового резерва муниципальных служащих, а это в свою очередь обеспечивает: своевременное удовлетворение дополнительной потребности в кадрах муниципальных служащих всех категорий в соответствии с утвержденным реестром муниципальных должностей; качественный подбор и целенаправленную подготовку кандидатов на выдвижение в резерв; проверку готовности муниципального служащего к исполнению обязанностей по муниципальной должности, планируемой к замещению; сокращение периода адаптации муниципальных служащих, вновь назначенных на более высокие муниципальные должности; повышение профессионализма и улучшение качественного состава квалификационной структуры кадров муниципальных служащих.

## ВЛИЯНИЕ 136-ФЗ НА РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ

РОЙ О.М. –

*д.с.н., профессор, зав. кафедрой, Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского*

**Аннотация:** В статье подводятся предварительные итоги 20-летней истории муниципальной реформы в РФ, определяются последствия принятия 136-ФЗ, оценивается готовность органов местной власти к внедрению новых правовых норм. В статье определяются причины отказа регионов от использования нововведений, условия, содействующие повышению роли органов местного самоуправления в новых законодательных условиях, ограничения, препятствующие проявлению позитивных результатов реформы.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, 136-ФЗ, города с внутригородским территориальным делением, сельские муниципальные поселения.

## THE IMPACT OF 136-FZ ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

ROY O.M.

**Abstract:** This paper summarizes the preliminary results of the 20-year history of the municipal reform in Russia, determined the consequences of 136-FL, assessed the readiness of local authorities to introduce new legal norms. The paper defines the reasons for refusal of the use of legal innovation in the several regions. The paper deals with conditions, promoting the role of local authorities in the new legislative conditions, restrictions that prevent the manifestation of the positive results of the reform.

**Keywords:** local government, 136-FL, the city with the territorial division, rural municipalities settlement

К промежуточным итогам своей почти 20-летней истории муниципальная реформа подошла с противоречивыми результатами. С одной стороны, была создана беспрецедентная по своему масштабу сеть поселений, наделенных собственными ресурсами и исполнительно-распорядительными органами власти. Многие люди стали ощущать ответственность за судьбу своего поселения, более активно вовлекать себя в решение проблем своей малой родины. С другой стороны, лишь малая часть поселений, наделенных статусом самоуправляемых, оказалась способной решать весь объем переданных им законом полномочий, создавать условия для реальной самодостаточности и саморазвития. Реализуемый в течение последнего десятилетия курс на централизацию бюджетных ресурсов заметно ослабил позиции муниципальной власти в России. Несмотря на предоставление органам местного самоуправления дополнительных полномочий, уровень бюджетной обеспеченности многих муниципальных образований, даже в крупных городах, существенно сокращался. Невозможность выполнения небольшими муниципалитетами своих полномочий вызвала интенсивный рост числа укрупнений сельских муниципальных образований, связанный с отказом значительной их доли реализовывать законодательные предписания. Особенно острой сложилась ситуация с сельскими муниципальными поселениями, преимущественная доля которых так и не смогла в полной мере испытать преимущества своего самоуправляемого статуса, попав в хроническую бюджетную зависимость от государственных органов власти.

К началу 2014 года муниципальная реформа подошла к своей высшей контрольной точке, преодоление которой либо выведет систему местного самоуправления на принципиально новый уровень развития, либо знаменует ревизию реформы и перевод её ключевых институтов под действие государственных норм регулирования. В мае 2014 появляется 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который существенно повлиял на ход реализации в стране муниципальной реформы, внося в ход реформы определенные коррективы. И в первую очередь, это коснулось расширения сферы ответственности

органов государственной власти субъектов федерации за развитие местного самоуправления, расширения прав региональной власти в распределении и перераспределении вопросов местного значения между уровнями муниципальной власти.

Главной новацией сделанных поправок стало введение двух новых типов муниципальных образований – *городских округов с внутригородским делением* и представляющих эти территориальные единицы *внутригородских районов*. Распространение двухуровневой системы организации местного самоуправления на городские округа формально направлено на сокращение дистанции между населением и властью путем формирования представительных органов власти на внутригородском районном уровне. Решение о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением принимает законодательный орган субъекта федерации. Главным доводом в пользу этого решения называлась необходимость в сближении населения и органов муниципальной власти в крупных городах, расширении возможностей более активного участия горожан в решении общественно значимых проблем.

Однако, значительная часть экспертов обратила внимание на то, что принятие такого решения может способствовать разрушению целостности города как социально-экономической системы, сформированной на базе территориальных образований (внутригородских районов) с разной зональной специализацией. К примеру, преимущественно селитебный (спальный) характер одного внутригородского района будет находиться с точки зрения своей бюджетной обеспеченности значительно в худших условиях, нежели район, располагающий на своей территории производственной базой или коммерчески выгодными объектами. Придание внутригородским районам статуса муниципальных образований не может не стимулировать состязательности между ними, что вряд ли окажет эффективное воздействие на динамику позитивных изменений в крупных городах. Еще одной проблемой может стать снижение статуса института территориального общественного самоуправления, ставшего заметным участником в процессе общественных преобразований во многих городах страны. Этот институт по многим позициям стал важным инструментом в самоорганизации населения, взяв на себя исполнение определенной части функций местной власти, и трудно предположить, насколько эффективно он будет взаимодействовать с органами публичной власти на уровне внутригородских районов.

Таким образом, далеко не все регионы бросились вводить новые категории муниципальных образований. Так, по мнению представителей ХМАО-Югры и ЯНАО, вводить на этих территориях понятие «городской округ» с внутригородским делением не имеет смысла из-за малой численности населения: самые крупные города Ямала - Новый Уренгой и Ноябрьск - едва насчитывают 100 тысяч жителей, а в Сургуте и Нижневартовске проживает лишь по 300 тысяч человек. Другие регионы (Курганская область) отвергли такую возможность из-за того, что это может повлечь за собой увеличение численности депутатского корпуса, что неизбежно приведет к увеличению расходов на их содержание.

Вступившие в 131-ФЗ изменения вводят также принципиальные различия в статусе городских и сельских поселений. В первую очередь эти различия проявились в существенном сокращении для сельских муниципальных поселений количества вопросов местного значения, объем которых сократился почти втрое – с 38 до 13. Сокращение числа вопросов местного значения дает возможность сельским муниципальным образованиям сконцентрировать усилия на ограниченном перечне наиболее значимых для них направлений. Закон позволяет также поселениям, признанным городскими, преобразовываться в сельские, а сельским – в городские.

Изменение статуса городского поселения в категорию статуса сельского поселения и статуса сельского поселения в категорию статуса городского поселения имеет значение не только для определения количества закрепленных за поселением вопросов местного значения или особенностей формирования органов местного самоуправления поселений. От подтверждения данного статуса зависит также действие ряда льгот и преференций, установленных законодательством РФ для отдельных категорий граждан. Это обстоятельство будет способствовать увеличению доли преобразования городских поселений в сельские, поскольку статус сельских поселений предоставляет малобюджетным муниципальным образованиям более щадящие условия.

Конечно же, сокращение числа закрепленных за сельскими муниципальными поселениями вопросов является оправданной и вполне ожидаемой мерой в связи с тем, что в России немалая часть муниципальных образований в сельской местности не имела возможности реализовывать даже десятую часть своих обязательств, что способствовало дискредитации самой идеи местного самоуправления. Чуткими индикаторами негативной оценки муниципальной реформы являются темпы сокращения численности поселений, показатели снижения активности на местных выборах и частота сменяемости глав муниципальных образований.

Экономическая слабость муниципальных сельских поселений корреспондирует с численностью проживающего в них населения, что не позволяет небольшим поселениям решать вопросы местного значения в максимальном объеме. По данным Переписи 2010 года в России сельских поселений с численностью до 500 человек насчитывалось 116 тыс.100 единиц (почти 87% от их общей численности). Отмечается ярко выраженная политическая нестабильность на уровне небольших сельских поселений, где имеет место высокая степень значения сменяемости власти. Так, в Омской области, наибольший процент глав сельских поселений, сложивших досрочно свои полномочия (досрочная сменяемость), наблюдается в группах поселений с низкой численностью населения: от 500 и менее и до 500 до 1000 человек. Причем в группе с численностью «500 и менее» процент досрочной сменяемости за период с 2010 по 2014 годы составил почти 66%, а в группе «500 -1000» - 40,4%.. В группах с численностью более 1000 человек досрочная сменяемость глав находится в пределах 15%. А в группах с численностью более 5000 человек главы, как правило, работают весь выборный срок полномочий.

Досрочная сменяемость глав является непосредственным проявлением низкой бюджетной недостаточности малочисленных сельских поселений, явного дефицита квалифицированных кадров, неспособных решать задачи в условиях жестких бюджетных ограничений. В Омской области сельские поселения с численностью менее 1000 (130 поселений или 15% от всего сельского населения) можно отнести к группе слабого развития муниципальных отношений, высокой дотационной бюджетной нагрузки вышестоящих бюджетов. Для этих поселений законодательная норма снижения числа полномочий до 13 носит позитивный характер, снижает избыточную нагрузку на органы управления, сосредоточивает органы власти на наиболее важных и приоритетных направлениях деятельности. Однако, выпадающие из сферы ответственности вопросы местного значения муниципальных поселений, не снимают ответственности за их выполнение с районного уровня муниципальной власти, бюджетные возможности которого 136-ФЗ никак не максимизировал.

В целом, 136-ФЗ существенно расширяет права субъектов федерации в отношении местных органов власти. Региональные органы власти получили право перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта федерации, устанавливать дополнительные вопросы для отдельных типов муниципальных образований. Органы исполнительной власти региона могут оказывать определяющее влияние на выбор кандидатуры, замещающей должность главы местной администрации: половина состава конкурсной комиссии для назначения по контракту главы администрации муниципального образования назначается высшим должностным лицом субъекта федерации. Однако, это нововведение может вызвать и вызывает серьезные проблемы в практике управления городского хозяйства, поскольку способствует переносу системных противоречий «область - областной центр» непосредственно на сам областной центр, обостряя противоречия между представляющим интересы региона сити-менеджером и главой муниципального образования, избранным на муниципальных выборах.

Тем не менее, многие регионы активно используют модель сити-менеджера в системе местного самоуправления. К примеру, в Краснодарском крае учредили порядок выбора глав районов и городов исключительно из числа депутатов местных советов, расширив возможности назначения глав исполнительной власти на контрактной основе.

В соответствии с нормами 136-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации и действующим уставом муниципального района, уставами поселений, может быть также установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. Бесспорность справедливости данной нормы может быть поколеблена тем обстоятельством, что в России имеют место значительные диспропорции в численности поселений в границах одного района. Поэтому определение нормы представительства поселений в районном совете может стать средством политических манипуляций, ограничивающим право и мотивацию поселений на формирование кооперационных связей друг с другом.

Уязвимым местом принятого законопроекта, как и многих других поправок, принятых ранее, является стремление повысить результативность местной власти не за счет мобилизации ее самоуправленческого потенциала, а за счет расширения сферы ответственности региональных властей за все то, что делается на местном уровне. К сожалению, такой подход уже подтвердил свою неэффективность и нуждается в корректировке. Одним из наиболее ожидаемых способов выхода из проблемной ситуации является обретение подлинной самостоятельности местных органов власти, повышение ее авторитета как проводника социальной и экономической политики, осуществляемой в интересах жителей, проживающих на локальных территориях. К сожалению, появление закона по-прежнему продиктовано логикой административного подчинения органов местного самоуправления государственным уровням власти.

Тем не менее, 136-ФЗ может оказать и положительное влияние на развитие местного самоуправления. Во-первых, появляются новые модели организации местной власти, которые будут способствовать формированию перспективных направлений деятельности. Во-вторых, нововведения подчеркивают особое значение авторитета местной власти, ее роли в решении общественно значимых проблем локальных территорий. Подтвердить такой приоритет могут только люди с новым мышлением, способные решать сложные управленческие задачи. Возникает явная необходимость в подготовке таких людей, причем как со стороны органов власти, так и со стороны бизнеса и общественных организаций. Власть в настоящее время зачастую не подготовлена к использованию проектных методов организации в решении вопросов общественного значения. А бизнес еще до конца не использует тех преимуществ, которые ему сулит взаимодействие с органами государственной и местной власти. Вследствие этого в России слабо развиваются такие формы государственного (муниципального) частного партнерства (ГЧП), как концессия, доверительное управление, софинансирование и разделение рисков и пр. В-третьих, разгрузка сельских муниципальных поселений от необходимости решения избыточных вопросов сосредоточит внимание представителей на решении наиболее актуальных задач локальных территорий, позволит повысить роль местных администраций в развитии поселений, придаст импульс к овладению новыми способами взаимодействия с населением и бизнес-сообществом.

Однако, на пути развертывания этих перспектив возникает множество преград, созданных в рамках других направлений деятельности органов государственной власти. Задача кадрового обеспечения муниципальной реформы наталкивается на непродуманную политику чиновников Министерства образования, блокирующих повышение качества подготовки специалистов в области муниципального управления в регионах. К примеру, несмотря на значительный дефицит квалифицированных работников в органах местного самоуправления Омской области и наличия 424 муниципальных образований на территории региона, ведущий вуз региона – Омский государственный университет им. Ф.М.Достоевского, уже несколько лет не получает бюджетных мест по направлению «Государственное и муниципальное управление» ни по бакалавриатскому, ни по магистерскому уровням подготовки. Отсутствие бюджетных мест в вузах по тому или иному направлению вызывает отток талантливой молодежи из этих сфер, способствует снижению качества системы переподготовки и повышения квалификации в рамках дополнительного образования.

Нуждается в совершенствовании и система поддержки муниципальных сельских поселений, которым чрезвычайно трудно в нынешних условиях поддерживать свою бюджетную обеспеченность и, уж тем более, развиваться. Региональная власть из администратора должна превращаться в инициатора эффективных проектов, реализуемых в поселениях, в т.ч. и на основе межмуниципального сотрудничества. Институциональной основой этой практики может стать 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», стимулирующий политику слаженного взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в решении приоритетных задач региона. Государство обязано создать условия для развертывания экономического потенциала локальных территорий, расширения возможностей участия их жителей в решении жизненно важных задач, стимулировать местное бизнес-сообщество на активизацию своей деятельности. Реализация муниципальной реформы, особенно в сельской местности, должна способствовать повышению качества жизни ее жителей, и если этого не происходит, то в реформу целесообразно вносить серьезные коррективы.

#### ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Кезина Д. Екатеринбург могут «раздробить» по примеру Нью-Йорка // Российская газета 28.10.2014. <http://www.rg.ru/2014/10/28/reg-urfo/reforma.html>
2. Дубичева К. Попали в ловушку // Российская газета. 10.09.2014. <http://www.rg.ru/2014/09/10/uvolnenie.html>
3. Воробьева Т. Три региона УрФО отказались от муниципальной реформы
4. 01.07.2014. <http://www.rg.ru/2014/07/01/reg-urfo/reforma.html>

## РАЗВИТИЕ ДВИЖЕНИЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ РЕГИОНОВ И ГОРОДОВ В РОССИИ

*ЛИТВИНОВА Н.П. – профессор,  
национальный координатор акции «Неделя образования взрослых», д.э.н.  
КИРСАНОВ С.А. – проф., зав.кафедрой  
ГМУ Санкт-Петербургского института гуманитарного образования, к.э.н.*

***Аннотация.** Благодаря глобализации, экономике основанной на знаниях и интеграции обучения на протяжении всей жизни и инклюзивного образования мы вступаем в новую эру – эру обучающегося общества. Общество постепенно двигалось от системы национального образования, где обучение в основном сводится к формальному образованию в школах, к новой системе обучения на уровне, стратегий и планов, касающихся молодежи, занятости, протяжении все жизни, где обучение доступно для всех и может происходить в любом окружении, может быть формальным и неформальным.*

*Обучающиеся регионы и города стали широко принятой концепцией в европейской политике в области образования. Каждый из них, действуя в конкретных условиях, накопил опыт управления, создания институтов, заинтересованных в сотрудничестве, государственно-частном партнерстве и сетевом взаимодействии. В статье рассматриваются исторические корни, теоретические основы, различные модели развития обучающихся городов и регионов.*

***Ключевые слова:** образование взрослых, обучающиеся регионы, Неделя образования взрослых, Институт ЮНЕСКО по обучению на протяжении всей жизни*

## DEVELOPMENT OF THE MOVEMENT OF STUDENTS REGIONS AND CITIES IN RUSSIA

***Abstract.** Thanks to globalization, the knowledge-based economy and the integration of learning throughout life and inclusive education, we are entering a new era - the era of the learning society. Society is gradually moving from a system of national education, where training is largely confined to formal education in schools, a new system of education at the level of policies and plans related to youth employment, over all life, where learning is accessible to all and can occur in any environment may be formal or informal.*

*Learning Regions and cities have become widely accepted concept in European politics in the field of education. Each of them, acting under specific conditions, accumulated experience of management, the creation of institutions that are interested in cooperation, public-private partnership and networking. The article examines the historical roots, the theoretical foundations of various models of studying cities and regions. Keywords: adult education, studying regions Adult Learners Week, UNESCO Institute for Lifelong Learning life*

С точки зрения ЮНЕСКО образование должно продолжаться в течение всей жизни для всех людей. Оно не должно ограничиваться школами или университетами для небольшого количества привилегированных. В 1990 году ЮНЕСКО запустило программу Образование для всех (ОДВ), всемирную инициативу для расширения возможностей для получения образования для детей, молодежи и взрослых до 2015 года.

Внедрение программы по обучению на протяжении всей жизни происходит одновременно с введением во многих странах инклюзивного образования. В сущности, сегодняшнее общество перешло от «образования на протяжении всей жизни», которое является подходом основанном на предложении, к «обучению» на протяжении всей жизни – подходу, основанному на спросе. В этом процессе достаточное предложение среди возможностей в сфере обучения на протяжении всей жизни гарантирует справедливость и социальную сплоченность в образовании.

По мнению многих исследователей, ключевым элементом новой эпохи глобальных изменений, основанных на экономике знаний, становятся города и регионы. Определяя в качестве главного фактора развития повышение квалификации и всестороннее развитие своего населения, они все более приобретают характерные черты т.н. обучающихся регионов. Именно в регионах проис-

ходит эффективная интеграция социальной сферы, реализующей широкий спектр задач обучения на протяжении всей жизни

Объединение усилий сфер образования, культуры, молодежной политики, социальной защиты, здравоохранения позволяет наиболее полно использовать кадровые, материальные, финансовые ресурсы в целях создания благоприятных условий для развития населения.

История движения обучающихся регионов насчитывает несколько десятилетий, но особенно оно активизировалось на рубеже веков. В настоящее время обучающиеся регионы действуют в Японии, Индии, США, большинстве стран Европы и широко представлены в Австралии.

Между обучающимися регионами и городами налаживается сетевое взаимодействие и социальное партнерство. В 2008 г. в г. Лимерик, Ирландия состоялась конференция, на которой был обобщен опыт обучающихся городов и регионов мира и была принята Лимерикская декларация. Этот документ раскрывает роль главных участников создания обучающегося региона (университетов, школ, бизнеса, торговли, промышленности), что дает ориентиры для развития новых обучающихся регионов.<sup>1</sup>

Понятие «обучающиеся города», «обучающиеся регионы» все чаще составляет ядро растущего числа региональных стратегий развития. Понятие «обучающееся сообщество в регионе» следует рассматривать в одном контексте с широко употребляемыми в настоящее время понятиями: «обучающееся общество», «обучающаяся организация», «обучающиеся города», «обучающиеся регионы», «экономика, основанная на знаниях», «инновационная экономика». Существует масса разновидностей, форм и направлений работы, проводимой под этими наименованиями, а поэтому можно привести много разных определений этого феномена.

По мнению Н. Лонгворта, «обучающийся город - это сообщество, которое имеет стратегию поощрения и создания богатства, личного роста и социального единства через развитие человеческого потенциала всех его граждан.»<sup>2</sup>

Почему города важны в структуре обучения на протяжении всей жизни? Почему города приобретают особую важность в новых окружающих средах международной связи и информационных сетей? Представляется, что новые окружающие среды не имеют временных и пространственных ограничений, имеет место ситуация, которая была описана как «конец географии.» Глобализация делает города, регионы и страны более уязвимыми к внешним ударам и экономическому реструктурированию.

В России, по нашему мнению, есть предпосылки, причины и побудительные мотивы для развития обучающихся регионов, поскольку существует широко разделяемое мнение, что ведущим фактором развития нашей страны являются наши люди, природные ресурсы позволяют поддерживать не только национальные проекты в образовании, но и обеспечивать развитие образования как национальный приоритет. На фоне быстрого, охватывающего все больше и больше народов движения обучающихся регионов наша страна остается в стороне от мирового потока.

В России в условиях отсутствия специального закона об образовании взрослых процесс разработки эффективной общественно – государственной системы управления образованием взрослых неизбежно начинается «снизу», затрагивая постепенно все организации и учреждения в каждом регионе.

Уже много лет (с 2001г.) г.Боровичи и Боровичский район Новгородской области работают над муниципальным проектом - «Обучающееся сообщество». Этот пилотный для России проект позволяет увидеть реальные горизонты в преодолении отставания в развитии образования взрослых и его влияние на неиспользованные возможности решения социально-экономических проблем территории.

Раздел I Программы “Боровичи - наш общий дом” 2006-2008гг. «Боровичи -обучающееся сообщество» содержит некоторые подходы к реализации идей непрерывного образования в контексте формирования обучающегося сообщества в г.Боровичи и муниципальном районе. Авторы придерживаются позиции, что непрерывное образование относится к любой просветительной работе, проводимой с взрослыми людьми, - и общеобразовательной, и профессиональной.

Большое внимание в данном разделе программы уделяется поддержке и развитию непрофессиональных и познавательных интересов людей, что раскрывает большие возможности перед различными учреждениями, осуществляющими неформальное образование, включая средства информации и различные формы дополнительного образования.

В качестве основополагающих условий развития современных институтов формального и неформального образования в рамках обучающегося сообщества рассматриваются: координация деятель-

<sup>1</sup> The Limerick Declaration and the Future of Regions// [getideas.org/.../limerick-declaration-guidelin](http://getideas.org/.../limerick-declaration-guidelin)

<sup>2</sup> Longworth N. «Creating and Building Learning Communities.» European Lifelong Learning Initiative: France. 1996., p.9.

ности предприятий, учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, образовательных учреждений и общественных организаций; развитие технологий социального партнерства и различных видов социальных институтов как фактор повышения качества образования на территории.

Формирование обучающегося сообщества на территории призвано обеспечить доступ каждого жителя к овладению навыками, знаниями и информацией, создать возможность полноценного участия в жизни города и района.

Используя алгоритм развития обучающегося региона, разработчики решали следующие задачи:

- выявление образовательных потребностей населения и городского хозяйства
- изучение учебно-материальной базы и потенциальные возможности ее улучшения;
- определение путей вертикальной и горизонтальной интеграции профессиональных учебных заведений различных типов.

Конечным результатом данной программы явилась:

- создание единой информационной сети образования взрослых;
- проведение мониторинга развития образовательного пространства территории;
- кооперация между учебными заведениями, организациями, профсоюзами, частными и предпринимательскими структурами;
- увеличение числа боровичан, получающих формальное и неформальное образование

Особенностью ВНШ г. Боровичи является следующее: развитие европейской модели ВНШ в российских условиях; первый сетевой проект ВНШ в России; основа организации ВНШ – кооперация всех образовательных и досуговых учреждений города; оптимизация использования человеческого потенциала, материальных и финансовых ресурсов города в условиях их ограниченности в каждом из участников проекта; минимизация управленческих расходов; широкое использование волонтерского труда; интеграция образовательных, культурно-просветительских, медицинских учреждений и учреждений социальной защиты населения; привлечение различных групп взрослого населения к занятиям по интересам; особое внимание старшему поколению; организация взаимодействия поколений между собой.

Своевременность начала работы по проекту «Обучающийся регион» обусловлена тем, что в городе и районе накоплен опыт создания системы межведомственного взаимодействия по вопросам воспитания детей и подростков в ходе реализации программы «Боровичи - наш общий дом»; организована деятельность общественных организаций, представляющих интересы различных групп населения и готовых поддержать предложенную идею.

В течение ряда лет проводятся Недели образования, которые охватывают все слои населения и являются первым шагом на пути к созданию обучающегося сообщества. Сделана попытка осуществления непрерывного образования путем создания учебно-научного производственного комплекса.

Таким образом, реализация данной программы направлена на превращение существующих разобщенных структур формального и неформального образования в муниципалитете в гибкую, разнообразную по уровням и направлениям систему непрерывного образования.

Анализ тенденций мирового развития, к которым относятся фундаментализация знаний, развитие творческих способностей личности, применение новых информационных технологий, приобщение к образованию всех слоев населения, развитие обучения ключевым компетенциям, интеграция формального и неформального образования, с одной стороны, и достигнутый уровень социально-экономического развития г.Боровичи и Боровичского района, характеризующийся сравнительно высокими темпами развития производства, низким уровнем безработицы, передовой системой образования сделали возможным разработку и реализацию программы «Боровичи - обучающееся сообщество».<sup>1</sup>

В дальнейшем идея обучающегося региона конкретизировалась в соответствии с актуальными задачами района. Муниципальная целевая программа «Развитие информационного общества в Боровичском муниципальном районе на 2011-2013 годы» сконцентрировала усилия администрации и граждан на создание единого информационного пространства Боровичского муниципального района, создание условий для повышения эффективности местного самоуправления на территории муниципального района за счет внедрения информационных и коммуникационных технологий

Принятие в ходе Недели образования взрослых в Казанском Федеральном университете Меморандума «Вклад молодежи в развитие обучающегося сообщества» нашло продолжение в Муниципальной целевой программе «Молодежь Боровичей на 2011-2015 годы».<sup>2</sup> В этой программе сфор-

---

<sup>1</sup> Крупкин А.В., Литвинова Н.П., Маркушева В.В., Иванова Л.А. Обучающийся регион как мировой феномен// [www.despb.com](http://www.despb.com)

<sup>2</sup> Pro et Contra, Том 8, № 2, весна 2003, с. 32-49

мулированы задачи, с одной стороны, создать условия для успешной социализации и эффективной самореализации молодого гражданина (молодежи) на территории муниципального района, а с другой, активизация молодежи, развитие потенциала молодежи в интересах инновационного развития страны и своего собственного

Боровичский муниципальный район, осваивая в течение десяти лет идею обучающегося региона, многое для этого сделавший, проложил дорогу для других малых и средних городов России.

Учитывая принятую министрами образования 2 июня 2006г Московскую декларацию, можно утверждать, что в стратегическом плане принципиальные позиции развитых стран согласованы. Это означает, что опыт развития обучающихся регионов, несомненно, будет все более активно востребован и в России. Объективные вызовы глобализации актуальны и для нашей экономики.

Опыт первого обучающегося региона обобщается, его распространению способствуют ежегодные акции ЮНЕСКО в России «Неделя образования взрослых», международный конкурс «Красивая школа», связывающий школьную жизнь с не только с формальным обучением, но и с непосредственным участием в диалоге поколений через развитие работы со взрослым населением.

Последние годы заметно выросла роль Высших народных школ как самых активных провайдеров неформального образования взрослых, что проявилось в распространении опыта первой сетевой ВНС в г. Боровичи в других регионах России (Алтайский край, Иркутская область, Альшеевский район Республики Башкортостан).

Тесное взаимодействие может быть создано между различными видами деятельности (проекты, конференции, семинары, исследования, развитие материалов, лоббирование...), различными учреждениями (координационные учреждения, организации-участники, финансовые органы, ассоциации, сети, органы государственной власти) или профессионалами (специалисты-практики и менеджеры вышеозначенных учреждений, члены сетей).

Учитывая ситуацию с обеспечением ресурсами образования на протяжении всей жизни в наших странах, безусловно, сети увеличивают эффективность и результативность обеспечения образования и вносят свой вклад в повышение качества жизни населения

Неделя образования взрослых 2011г была посвящена развитию обучающегося региона. Материалы этой Недели представлены в настоящем томе, они позволяют судить о реальности разделенной ответственности граждан этого района за развитие своего человеческого капитала.

Неделя образования взрослых показала территории, активно работающие над программой «Обучающиеся регионы». Это Республика Татарстан, регулярно, раз в два года проводящая акцию ЮНЕСКО в целях стимулирования обучения на протяжении всей жизни. Это Алтайский край, Иркутская область, Альшеевский район Республики Башкортостан и др. Эти территории тяготеют к отправной точке, связанной с укреплением социального капитала и инклюзивным образованием.

В Татарстане активно развивается и кластерный подход. Элементом инновационной инфраструктуры, создаваемой в целях развития инновационных кластеров малого и среднего предпринимательства, обеспечивающим кооперационное взаимодействие участников кластера между собой становятся Центры кластерного развития (ЦКР).

Правительство РФ в рамках финансирования развития малого бизнеса выделяет на создание и развитие каждого регионального Центра кластерного развития (ЦКР) субсидии на конкурсной основе. В 2010 году конкурс выиграла 7 регионов: Республика Татарстан, Пермский край, Калужская, Самарская, Ульяновская, Томская области и Санкт-Петербург.

Как показывает зарубежный и отечественный опыт развития обучающихся городов, важнейшими «кирпичиками строительства» должны быть следующие:

1) Кооперация между местными властями, образовательными институтами, организациями культуры и рабочими местами, которые решают действовать сообща, чтобы улучшить ситуацию в своем городе.

2) Участие граждан во всех проектах обучения в городе. Главная цель здесь состоит в том, чтобы предоставить гражданам независимо из образования, социального или экономического положения возможности активно участвовать в социальных изменениях.

3) Четкий план действий, чтобы город знал о предстоящих изменениях, граждане понимали общие цели, опирались в их достижении на: те культурные элементы, которые составляют историческую идентичность города, на использование местных ресурсов и идей.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Строев В.В., Крупкин А.В., Литвинова Н.П. Обучающийся регион как мировой феномен. Монография. СПб, 2007, изд-во «Гускарора». 190 с.

Широкое развитие идеи обучающегося региона в России возможно лишь на основе социального партнерства администрации, учреждений культуры, социальной защиты, образования и здравоохранения, а также общественных организаций при стабильной поддержке бизнесом повышения квалификации работников на производстве и долевого его участия в финансировании этого процесса.

Важным шагом в этом направлении является Международный Форум «Креативный город», на котором выступают самые популярные лидеры в движении обучающихся городов, и семинар по проблемам развития обучающихся регионов, ежегодно проводимый в апреле РОО «Дом Европы в Санкт-Петербурге» совместно с кафедрой государственного и муниципального управления Санкт-Петербургского института гуманитарного образования. Мировое развитие обучающихся городов перешло в новую стадию, их развитие теперь курирует Институт ЮНЕСКО по обучению на протяжении всей жизни.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Крупкин А.В., Литвинова Н.П., Маркушева В.В., Иванова Л.А. Обучающийся регион как мировой феномен// [www.despb.com](http://www.despb.com)
2. Строев В.В., Крупкин А.В., Литвинова Н.П. Обучающийся регион как мировой феномен. Монография. СПб, 2007, изд-во «Гускарора». 190 с.
3. Trantallidi M. Lifelong Learning a Right// Lifelong Learning in Europe-2009-Vol-2-p.70-76
4. The Limerick Declaration and the Future of Regions// [getideas.org/.../limerick-declaration-guidlin](http://getideas.org/.../limerick-declaration-guidlin)
5. Longworth N. «Creating and Building Learning Communities.» European Lifelong Learning Initiative: France. 1996., p.9.
6. Pro et Contra, Т. 8, № 2, 2003, с. 32-49
7. [www.wgfl.org.uk](http://www.wgfl.org.uk)

## ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК ЗА РУБЕЖОМ

*Кирсанов С.А.- проф., зав.кафедрой ГМУ СПбИГО, к.э.н.*

*Анопченко Т.Ю.- проф, декан ЮФУ, д.э.н.*

*Аннотация. Размещение государственного и муниципального заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг является важной частью экономической системы Российской Федерации. Государственный и муниципальный заказ – это система отношений между органами власти и юридическими, а также физическими лицами, направленная на удовлетворение государственных нужд, и основанная на принципах законности, эффективности, информационной открытости и прозрачности, добросовестной конкуренции и коллегиальности принимаемых решений. Такой процесс, как государственные и муниципальные закупки, представляет собой комплексную процедуру, в рамках которой необходимо учитывать массу тонкостей, важно учитывать и внедрять зарубежный опыт, а также постоянно быть в курсе законодательных изменений, касающихся государственных закупок.*

*Ключевые слова: закупки для государственных и муниципальных нужд, контрактная система, эффективность управления закупками, электронные площадки*

## FORMATION AND DISTRIBUTION OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT ABROAD

***Abstract.** State and municipal orders for goods, works and services is an important part of the economic system of the Russian Federation. State and municipal order - a system of relations between the authorities and legal and natural persons, aimed at meeting the needs of the public, and based on the principles of legality, efficiency, openness and transparency, fair competition and collegiality of decisions. A process such as state and local government procurement, is a complex procedure in which a lot of subtleties to be considered, it is important to consider and implement international experience, as well as stay abreast of legislative changes relating to public procurement.*

***Keywords:** procurement for state and municipal needs, the contract system, the effectiveness of procurement management, electronic platform*

Несмотря на вступивший в силу с 1 января 2014 года Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и нужд муниципального образования» (далее – Закон №44-ФЗ), в России система государственных и муниципальных закупок остается пока одним из самых «узких» мест, где процветает коррупция.

Федеральный Закон № 44-ФЗ подразумевает переход на всей территории России на более совершенную систему федеральную контрактную систему государственных (муниципальных) закупок. Все же значительная часть положений предыдущего Федерального закона № 94-ФЗ сохранена и планируется к использованию в новой системе. В рамках Федерального закона № 44-ФЗ разрабатываются проекты новых типовых контрактов, которые будут размещены в Единой информационной системе.

В этой ситуации, на фоне доработки нормативной базы в России, интересно проанализировать, как устроен процесс госзакупок за рубежом, для чего рассмотрим, Федеральную контрактную систему (далее - ФКС) США. Нормативно деятельность ФКС США регламентируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа<sup>1</sup>, которые содержат несколько тысяч норм и правил, детально регулирующих цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа, который в данной стране действительно является единым.

<sup>1</sup> Federal Acquisitions regulations - Федеральные правила планирования, размещения и исполнения государственного заказа США (<http://www.acquisition.gov/far/>)

Размещение государственных заказов осуществляется около 100 федеральными ведомствами США самостоятельно либо с помощью механизма 12 региональных центров, территориально расположенных по всей стране в крупнейших городах – промышленных центрах страны.

Предоставление государственных товаров, услуг и работ осуществляется в США на четырех уровнях: федеральном, штатном, графском и муниципальном<sup>1</sup>.

Мониторинг государственных закупок осуществляет Управление федеральной закупочной политики. Межминистерская координация действий в сфере закупочной политики производится Советом по регулированию федеральных закупок.

В соответствии с исследованием Kristi D. Caravella Robinson<sup>2</sup>, в США система государственных закупок тщательно регулируется на всех правительственных уровнях. Федеральное регулирование в основном направлено на поддержание централизованной структуры, поощряющей и поддерживающей стандарты. В то же время, имеются элементы децентрализации, позволяющей системе быть гибкой и отвечать уникальным запросам и нуждам конечных потребителей, которых более 60 на федеральном уровне.

Закупки проводят около 23 тысяч органов, половина из которых являются крупными заказчиками различных товаров и услуг, а около трети закупают системы вооружения, программы и НИОКР. При этом поставщиками выступают 180-220 тысяч фирм различного размера – федеральных исполнителей и подрядчиков. В целом авторы исследования «США: Федеральная Контрактная Система» отмечают, что заказы государства служат не только прямым инструментом финансирования частного сектора, но и механизмом программирования, регулирования и управления производством в стране<sup>3</sup>.

На этапе планирования процесс государственных закупок США предусматривает публикацию информации о государственных заказах в открытой печати – специальной газете Министерства Торговли США «Commerce Daily», определение характеристик и общих данных по планируемым закупкам.

Далее происходит утверждение планов министром, соотнесение потребностей и возможностей бюджетного финансирования. Помимо печатных ресурсов в США существует 9 независимых информационных систем с перспективой их интеграции в единый портал. Это Центральный портал регистрации (The Central Contractor Registration), Центральная информационная система федеральных закупок (Federal Procurement Data System), Информационно поисковая система по прошлой деятельности (Past Performance Information Retrieval System), Электронная система по субконтрактам (Electronic Subcontracting Reporting System) и другие. Единый портал, который в ближайшее время планируют запустить – Система перспективного менеджмента (System for Award Management - SAM) – будет объединять всю информацию, доступную для поставщиков и заказчиков.<sup>4</sup>

ФКС США обладает мощной разветвленной системой операционного управления, координация деятельности которой осуществляется Управлением федеральной закупочной политики<sup>5</sup>, а General Services Administration (GSA <http://www.gsa.gov>) - Офис государственного заказа США позволяет при желании централизованно решить вопросы текущего обеспечения нужд федеральных органов.<sup>6</sup>

В чиновничьем аппарате США существует специальная когорта исполнительных элементов – представителей государственной службы, носящих звание «the contracting officer» - государственный представитель, имеющий право заключать федеральные контракты от имени ведомств и органов власти. После подписания контракта конкретный чиновник, представляющий государственного заказчика, берет управление данным государственным контрактом в свои руки.

Основными функциями этого «контрактного чиновника» являются: мониторинг и обеспечение исполнения положений государственного контракта, утверждение этапных результатов проекта, внесение изменений в государственный контракт и его закрытие. Должность контрактного чиновника в соответствии с законодательством США должны быть создана в каждом органе, выступающем государ-

---

<sup>1</sup> Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. – М.: Наука 2010

<sup>2</sup> Kristi D. Caravella Robinson. U.S. 2008. Federal Government Procurement \ International Handbook of Public Procurement Edited by K.V. Thai, 2008 [Электронный документ] URL: <http://www.sate.gr/nea/international%20handbook%20of%20Public%20Procurement.Pdf>

<sup>3</sup> Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. – М.: Наука 2010

<sup>4</sup> Набиуллин В., Кузнецова И., Международный опыт информационного обеспечения закупок 2012// Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, 2012. № 30. С. 122-135

<sup>5</sup> Office of Federal Procurement Policy - Управление федеральной закупочной политики США ([http://www.whitehouse.gov/omb/procurement\\_default](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_default))

<sup>6</sup> General Services Administration - Офис государственного заказа США (<http://www.gsa.gov>)

ственным заказчиком<sup>1</sup>. Отметим, что существует также перечень основных квалификационных характеристик, которым должен отвечать профессионал-чиновник, занимающий такую должность. На наш взгляд, о таком подходе стоит подумать и в России.

Не менее важной должностью является должность технического представителя контрактного чиновника, который работает непосредственно в месте исполнения контракта, осуществляя инспекцию деятельности и проверки, представляя интересы государственного заказчика. Он же осуществляет приемку работ или дает мотивированный отказ в ней.

Также одним из институтов ФКС США являются сертифицированные общественные бухгалтера, осуществляющих постоянный мониторинг расходования и использования государственных средств при исполнении контрактов. Такой институт позволяет вовремя отслеживать и соотносить реально затраченные на работу средства и выделенные по контракту. Сертифицированные бухгалтера также должны своевременно идентифицировать риски увеличения сметы контракта, а также осуществлять мониторинг исполнения контракта. Появление в России таких сертифицированных бухгалтеров, на наш взгляд, позволило бы более эффективно расходовать бюджетные средства, выделяемые на реализацию контракта.

Федеральная Контрактная система США обладает более чем сотней типовых контрактов в библиотеке форм и моделей закупок. В целом, эксперты выделяют правительственные заказы США по двум принципам: функционально-целевому назначению и методам возмещения государства издержек исполнителей. Все же контракты делятся на контракты, обеспечивающие<sup>2</sup>:

- проведение НИОКР, связанных с новейшими технологиями, созданием, испытанием и эксплуатацией систем вооружения и военной техники;
- фундаментальные и прикладные исследования и разработки;
- промышленное производство серийной продукции;
- строительство зданий и сооружений, мостов, дамб, полигонов, аэродромов,
- поставки товаров и сырья;
- предоставление финансовых услуг;
- индивидуальные услуги (инжиниринг, консалтинг);
- транспортные услуги;
- аренду;
- управление федеральной собственностью;
- коммунальные услуги и т.д..

Американский опыт работы с государственными закупками был использован Евросоюзом при разработке процедур, методов и способов и проведения государственных закупок. Так же европейцы взяли за основу построение американского информационного обеспечения. Создание системы государственных закупок в Европе начались позднее. Создание общеевропейского законодательства по вопросам государственных закупок в Европе является проблематичным в связи с имеющимися различиями в национальном законодательстве стран Евросоюза<sup>3</sup>.

Основные информационные ресурсы, обеспечивающие процесс закупок и содержащие сведения о заключенных контрактах стран – членов Европейского Союза, включают все сведения, которые касаются предложений о закупках и должны быть обязательно опубликованы в «Официальном журнале ЕС». Бумажная версия этого издания была упразднена в 1998 г.; теперь официальной является электронная база данных «Ежедневный электронный тендер» (Tender Electronics Daily - TED). База данных TED выпускается на компакт-дисках и доступна через Интернет. Она ежедневно пополняется 500–750 новыми объявлениями и также содержит некоторые сведения о заключенных контрактах.

В странах Евросоюза существуют две преобладающие модели организации государственной закупочной деятельности:

- первая – децентрализованная или распределенная. В данной модели организации государственной закупочной деятельности каждое подразделение компании закупки самостоятельно. Поэтому в структуре компании создаются специальные отделы закупок, а так же иные аналогичные по функциям

<sup>1</sup> Головщинский К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации WP8 «Государственное и муниципальное управление», Высшая школа экономики, 2011

<sup>2</sup> Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. – М.: Наука. 2010

<sup>3</sup> Попырин В.И. Экономические аспекты и глобальные тенденции регулирования государственных закупок товаров и услуг // Экономика 21 века. - 2011. - сент. (№ 9). - С. 90-92.

структуры.

- вторая централизованная. Она предусматривает выделение центра закупок, в который поступают заявки на государственные закупки от организаций и подразделений. В случае наибольшего уровня централизации создается специальное ведомство, которое отвечает за все государственные закупки<sup>1</sup>.

Что касается плюсов и минусов данных моделей, то можно сказать, что децентрализованная модель гибкая, однако более затратная. При этом централизованная модель, которая обеспечивает низкие цены за счет крупно оптовых закупок, недостаточно мобильна и не всегда может учесть все особенности в заявках на закупку необходимых услуг и товаров. При этом в мировом экономическом сообществе используется как одна, так и другая модель.

В Евросоюзе самым эффективным является комбинирование моделей. Это возможно таким образом: общее руководство деятельностью по закупкам осуществляет министерство экономики или финансов, методом формирования бюджета, а сами конкретные закупки осуществляются специальными закупочными подразделениями. Такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании. Там, кроме главного координирующего ведомства – Казначейства – работают специализированные отраслевые закупочные службы. Как пример, можно привести Национальную службу закупок для системы здравоохранения.

Большинство российских экспертов интересным опытом организации системы государственных закупок из всех стран Евросоюза считают опыт Германии. Система контроля процедуры государственных закупок Германии, соответствует требованиям Евросоюза, но имеет свою специфику. В область ее действия входят все организации, которые равнозначны государственным заказчиками в связи с чем, государственным заказчиком считается и множество частных структур.

Система немецкого контроля государственных закупок состоит из двух инстанций – апелляционной и судебной, при этом судебная – это судебные органы, а апелляционная представлена в виде независимого учреждения;

Судебная инстанция для оспаривания вопросов государственных закупок в Германии существует сравнительно недавно. Решения обеих инстанций подлежат обязательному опубликованию, на них базируются и последующие решения в области государственных закупок. Для того, что бы обжалование не приводило к задержке инвестиционных средств, немецким законом для обеих инстанций определен ускоренный порядок рассмотрения дел<sup>2</sup>.

Зарубежный опыт в сфере формирования и размещения муниципального заказа показывает то, что в наиболее развитых экономических странах с более долгим рабочим периодом опыта государственных закупок, помимо самой контрактной основы закупок имеет место одно или несколько специальных ведомств, занимающихся организацией указанных закупок.

В заключении, предлагается ряд рекомендаций по повышению эффективности процесса управления государственными и муниципальными закупками в России, это прежде всего:

- осуществить переход на проведение всех способов определения поставщика в электронной форме;
- оптимизировать систему контроля за деятельностью государственных заказчиков и их контрагентов- участников торговых процедур;
- сформировать инфраструктуру электронного документооборота для совершения процедур определения поставщика в электронной форме;
- выделить ограниченный круг электронных площадок для совершения процедур определения поставщика в электронной форме (на федеральном уровне);
- создать единую систему обучения и консалтинга специалистов сферы закупок, совершенствование кадрового потенциала государственных заказчиков;
- централизовать проведение электронных процедур определения поставщика подведомственных учреждений, совокупный годовой объем которых не превышает 5 млн. рублей;
- создать специализированную федеральную организацию, занимающуюся вопросами управления государственных закупок, мониторинга и консультирования (по подобию США - Управление федеральной закупочной политики).

С точки зрения процесса закупочной деятельности эффективность определяется, прежде всего, результативностью государственной закупки как таковой. Безусловно, на данном этапе законодательство

---

<sup>1</sup> Прокофьев С.Е., Горбунов В.В. Зарубежный опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России // Финансы. - 2013. - № 5. С. 55-57.

<sup>2</sup> Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. \ Под. ред. В.И.Смирнова, Н.В. Нестеровича, И.М. Ахметзянова. Казань. 2011. С. 99.

регулирует в основном экономический эффект размещения заказа, выраженный в экономии бюджетных средств, как на федеральном уровне, так и особенно на региональном.

Но, полагаем, эффективность государственных и муниципальных закупок – это комплексное понятие. Отсюда, необходимы новые организационно-управленческие мероприятия повышения эффективности государственных и муниципальных закупок в контексте перехода на контрактную систему закупок с учетом накопленного в других странах опыта.

#### ИСТОЧНИКИ

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Федер. закон от 5.04.2013 г. N 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.)] \ \ Рос. газ. – 2013 - N 80 - 12 апр.
2. Federal Acquisitions regulations - Федеральные правила планирования, размещения и исполнения государственного заказа США (<http://www.acquisition.gov/far/>)

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Головщинский К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. - 60 с.
2. Набиуллин В., Кузнецова И., Международный опыт информационного обеспечения закупок 2012// Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, 2012. № 30. С. 122-135
3. Попырин В.И. Экономические аспекты и глобальные тенденции регулирования государственных закупок товаров и услуг // Экономика 21 века. - 2011. - сент. (№ 9). - С. 75-92.
4. Прокофьев С.Е., Горбунов В.В. Зарубежный опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России // Финансы. - 2013. - № 5. - С. 61-72.
5. Прокофьев С.Е., Горбунцов М.А. Федеральная закупочная система Соединенных Штатов Америки: состояние и тенденции развития // Государственные и муниципальные закупки-2011. Сборник докладов VI Всероссийской практической конференции-семинара. - М.: ИД «Юриспруденция», 2012. - С. 91.
6. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. \ Под. ред. В.И.Смирнова, Н.В. Нестеровича, И.М. Ахметзянова. Казань. 2011.
7. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / Институт США и Канады РАН. - М.: Наука, 2002. - 543с.
8. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. – М.: Наука. 2010
9. Kristi D. Caravella Robinson. U.S. 2008. Federal Government Procurement \ *International Handbook of Public Procurement* Edited by K.V. Thai, 2008 [Электронный документ] URL: <http://www.sate.gr/nea/international%20handbook%20of%20Public%20Procurement.Pdf>
10. Office of Federal Procurement Policy - Управление федеральной закупочной политики США ([http://www.whitehouse.gov/omb/procurement\\_default](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_default))
11. General Services Administration - Офис государственного заказа США (<http://www.gsa.gov>)

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

№1(9), 2015 год

Информационно-аналитический журнал  
зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

**Зотов Владимир Борисович**, д.э.н., профессор,  
председатель редакционного совета

**Быков Александр Владимирович**, д.пс.н.,  
профессор, заместитель председателя  
редакционного совета

**Мокрый Владимир Семенович**, д.ю.н.,  
профессор

**Рош Елена Алексеевна**, д.э.н., профессор

**Калабеков Алан Лазаревич**, д.б.н., профессор

**Найданов Александр Сергеевич**, к.п.н.

**Толкачев Сергей Генрихович**, к.э.н.

**Ружицкий Владимир Петрович**, д.т.н.,  
профессор

**Пупырев Евгений Иванович**, д.т.н., профессор

**Белых Ирина Викторовна**, к.э.н.

**Шульга Татьяна Ивановна**, д.пс.н., профессор

## РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Бурак Петр Иосифович**, д.э.н., профессор

**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н.,  
профессор

**Шульга Татьяна Ивановна**, д.пс.н., профессор

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### Главный редактор

Зотов Анатолий Борисович

### Заместитель главного редактора

Чихирников Валерий Васильевич

### Выпускающий редактор

Батищева Ольга Дмитриевна

### Ответственный секретарь

Дементьева Нина Александровна

**Корректор** Ханов Владимир Джафарович

### Дизайн и верстка

Дерендяева Марина Васильевна

## УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ и РЕДАКЦИЯ:

### ООО «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ»

Адрес: 109462, г. Москва,

ул. Юных Ленинцев, д. 47, корп. 3, оф. 36

Тел.: +7 (495) 362-48-14, +7 (495) 720-30-55

E-mail: [jurnal@ros-ma.ru](mailto:jurnal@ros-ma.ru)

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

Подписной индекс 70500 в каталоге «Газеты и журналы» (агентства «Роспечать»)

Издание заявлено на включение в список научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций.

Научные статьи соискателей ученой степени кандидата наук публикуются на бесплатной основе. По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала.

Тел.: +7 (495) 362-48-14, +7 (495) 720-30-55

E-mail: [jurnal@ros-ma.ru](mailto:jurnal@ros-ma.ru)

Номер отпечатан в типографии:

ООО «Издательство Юго-Восток»

109369, г. Москва, ул. Лапина, д. 3

Подписан в печать 15.01.2015 г.

Выход в свет 20.01.2015 г.

Заказ №

Тираж 1500 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.