

Кетова Т. Н. Телесность как произведение искусства // Вестник Московского Университета. Сер. 7. Философия. – 2013. – № 4. – С. 88–97.

Попова О. В. Современная технократическая утопия: российский контекст // Человек. – 2012. – № 5. – С. 54–62.

Философия здоровья. – М.: ИФРАН, 2001. – 242 с.

Юдин Б. Г. Человек как объект технологических воздействий // Человек-2011. – № 3. – С. 5–19.

BIBLIOGRAPHY

Alekseeva I. U., Arshinov V. I., Chekletsov V. V. «Techo-humans» against «post-humans»: NBIKS – revolutions and human future. – Questions of philosophy. – 2013. – № 3. – PP. 13–21.

Introduction to bioethics. Educational manual. – Moscow: Progress-Traditsia, 1998. – 382 p.

Gnatik E. N. Genetic human engineering: Challenges, problems, risks. – Moscow: Book house «LIBROKOM», 2009. – 240 p.

Ketova T. N. Body as a work of art. – Moscow University Herald, series 7, philosophy. – 2013. – № 4. – P. 88–97

Popova O. V. Modern technocratic utopia: Russian context. – Human. – 2012. – № 5. – P. 54–62.

Philosophy of health. – Moscow: IFRAN, 2001. – 242 p.

Yudin B. G. Human being as an object of technological impacts. – Human– 2011. – № 3. – P. 5–19.

Принята редакцией: 17.03.2014

УДК 378 + 374 + 338

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

Г. Д. Биликтуева (Улан-Удэ)

В статье рассматриваются возможности управления процессом развития человеческого капитала на муниципальном уровне. Основная цель исследования – разработка направлений и способов совершенствования муниципального заказа на дополнительное профессиональное образование

© Биликтуева Г. Д., 2014

Биликтуева Галина Дамбаевна – кандидат экономических наук, Бурятский республиканский институт образовательной политики.

E-mail: b.g.d@list.ru

Biliktrueva Galina Dambaevna – Candidate of Economic Sciences, Buryat Republican Institute of Educational Policy.

как организационно-экономический механизм развития человеческого капитала. Достижение поставленной цели требует возможности решения вопросов развития человеческого капитала муниципального образования посредством муниципального заказа на примере Республики Бурятия.

Муниципальное управление в настоящее время требует серьезных изменений. Усовершенствование муниципальной реформы, которая способствует созданию условий для развития человеческого потенциала и роста уровня жизни населения муниципального образования, развития его социально-экономической базы на основе максимального использования местных ресурсов становится все более актуальным. На муниципальном уровне признается ведущая роль человеческих ресурсов, однако их развитию не уделяется должного внимания. Задача превращения имеющегося человеческого потенциала в ресурс муниципального управления, в человеческий капитал является одной из важнейших задач органов местного самоуправления.

Для развития человеческого потенциала необходимы системные преобразования двух типов: направленные на повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы и социальных секторов экономики; улучшающие качество социальной среды и условий жизни людей. Развитие человеческого капитала охватывает среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения и образования, развития пенсионной сферы и социальной помощи, развития культуры, формирования эффективных рынков труда и жилья. Муниципальное экономическое развитие можно рассматривать как процесс изменений в местной экономике, направленный стратегической целью на улучшение качества жизни населения.

Муниципальное управление – относительно новое явление в современной России. Как особый вид управления, как научная дисциплина и как область практической деятельности муниципальное управление появилось лишь в 1990-х гг. в связи с возрождением местного самоуправления. Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому муниципальное управление имеет определенные особенности, отличающие его от государственного управления.

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. С этой точки зрения она выполняет две важнейшие функции: связь между государством и населением, связь между государством и мелким собственником.

Сложность управленческой деятельности органов местного самоуправления заключается в том, что они выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории. В связи с этим и возникают сложности в определении понятия «муниципальное управление», поскольку оно, как и понятие «муниципальное хозяйство», имеет двойственную природу.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципальный заказ, человеческий капитал, социально-экономическое развитие, организационно-экономический механизм, инвестирование, муниципальное образование, целенаправленное муниципальное управление, экономика, потребность.

THE MUNICIPAL ORDER FOR ADDITIONAL VOCATIONAL TRAINING AS THE ORGANIZATIONAL-ECONOMIC MECHANISM OF DEVELOPMENT OF THE HUMAN CAPITAL

G. D. Biliktueva (Ulan-Ude)

This article discusses the possibilities of management of the process of human capital development at the municipal level. The main objective of the research is to develop the directions and ways of improving the municipal order for additional professional education as an organizational-economic mechanism of development of human capital. Achieving this goal requires the ability to address the issues of human capital development of municipal education through the municipal order on the example of the Republic of Buryatia.

Municipal Administration now requires major changes. Improving the municipal reform, which fosters the creation of conditions for the development of human potential and increasing living standards of the municipal education, the development of the socio-economic foundation based on the maximum use of local resources is becoming more and more topical. At the municipal level, the role of human resources is acknowledged but their development has been neglected. The task of transforming the existing human potential into a resource of municipal governance, into the human capital is one of the most important tasks of local government.

To develop the human potential, there are necessary systemic changes of two types: the ones directed at increasing the competitive ability of the cadres, labor force and social sectors; and the others which improve the quality of the social environment and living conditions of people. The development of human capital covers medium and long term objectives, priorities and main directions of demographic policy, the policy of modernization of health and education, development of pensions and social benefits, the development of culture, the development of effective labor and housing markets. Municipal economic development can be considered as a process of change in the local economy, aiming at improving the quality of life.

Municipal management is a relatively new phenomenon in modern Russia. As a special kind of management, an academic discipline and a field of practical activity, municipal management appeared only in the 1990s in connection with the revival of local government. According to the Constitution of the Russian Federation, local authorities are not included in the system of government; thus municipal government has certain features that distinguish it from the government.

The system of local government has a special place in the country because of its public-state nature. From this perspective, it performs two major functions: connecting the state and population and connecting the state and small owners.

The complexity of the management activity of local government is that it acts both as a subject of economic activity and as a subject endowed by law with the right to regulate this activity in its territory. In this regard, there arise some difficulties in defining «municipal government» because it has a dual nature like the concept of «municipal services».

Keywords: *municipal management, municipal order, human capital, social and economic development, organizational-economic mechanism, investment, municipal union, goal-oriented municipal management, economy, need.*

Муниципальное управление в настоящее время требует новых подходов к управлению процессом развития территорий, адекватному современным условиям и потребностям развития [1]. Для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимы определенные ресурсы, которые не всегда имеются в наличии. Вместе с тем, как правило, муниципальное управление не использует всех имеющихся возможностей.

Вопросы развития муниципальной реформы, которая способствует созданию условий для повышения качества человеческого потенциала и роста уровня жизни населения муниципального образования, развития его социально-экономической базы на основе максимального использования местных ресурсов становятся все более актуальными. На муниципальном уровне признается ведущая роль человеческих ресурсов, однако их развитию не уделяется должного внимания. Задача превращения имеющегося человеческого потенциала в ресурс муниципального управления, в человеческий капитал является одной из важнейших задач органов местного самоуправления.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. уделяется большое внимание возрастанию роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития и предполагается ряд мер по развитию человеческого потенциала России, включая меры по усовершенствованию профессионального образования и соответствующих организационно-экономических механизмов.

Развитие человеческого потенциала включает системные преобразования двух типов: направленные на повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы и социальных секторов экономики; улучшающие качество социальной среды и условий жизни людей [2].

Развитие человеческого капитала охватывает среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения и образования, раз-

вития пенсионной сферы и социальной помощи, развития культуры, формирования эффективных рынков труда и жилья. Муниципальное экономическое развитие можно рассматривать как процесс изменений в местной экономике, направленный стратегической целью на улучшение качества жизни населения.

Президент России Д. А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства: «Местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху» [3]. В своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться. Ставя задачи развития институтов демократии, повышения уровня и качества народного представительства во власти, Медведев выделил аспекты этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти.

В Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. На федеральном уровне разработаны соответствующие методические указания, формы статистического наблюдения.

Муниципальное управление – относительно новое явление в современной России. Как особый вид управления, как научная дисциплина и как область практической деятельности муниципальное управление появилось лишь в 1990-х гг. в связи с возрождением местного самоуправления. Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому муниципальное управление имеет определенные особенности, отличающие его от государственного управления.

Объектом муниципального управления является муниципальное образование – населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление [4]. В качестве субъекта муниципального управления выступают население муниципального образования – местное сообщество, а также органы местного самоуправления, избранные населением и действующие от его имени. Предмет муниципального управления – регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов.

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. С этой точки

зрения она выполняет две важнейшие функции: связь между государством и населением, связь между государством и мелким собственником.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и представляет собой один из важнейших институтов современного общества [5]. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Сложность управленческой деятельности органов местного самоуправления заключается в том, что они выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории. В связи с этим и возникают сложности в определении понятия «муниципальное управление», поскольку оно, как и понятие «муниципальное хозяйство», имеет двойственную природу.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. Значит, в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления. В связи с этим основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан.

Понятие «муниципальное управление» должно в обязательном порядке включать в себя не только цель деятельности, но и ее формы, определяемые законом, поэтому муниципальное управление – это есть деятельность местных органов власти, направленная на удовлетворение интересов местного территориального сообщества, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства [6, с. 26]. При этом в отличие от органов государственной власти доля хозяйствования в деятельности органов местного самоуправления значительно выше.

Вопросы местного значения, являющиеся предметами ведения и полномочия органов местного самоуправления, разделены по типам муниципальных образований на вопросы местного значения, поселения, муниципального района и городского округа. Перечень вопросов местного зна-

чения городского округа определен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5].

Муниципальное управление как специфический вид управленческой деятельности начало формироваться в России вместе с возрождением и становлением местного самоуправления. Территория (особенно городская) оказывалась поделенной между сферами влияния разных отраслей, каждая из которых преследовала свои ведомственные интересы. Управление воспроизводством и развитием городского или сельского поселения как места проживания людей и самостоятельной цели возникло в России лишь в конце XX столетия на волне демократизации общества как принципиально новый тип и уровень управления.

Характерными чертами муниципального управления как вида управленческой деятельности считаются: 1) опора на философию и базовые принципы местного самоуправления; 2) объект управления – локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы; 3) наличие двух субъектов управления: население муниципального образования (местное сообщество) и органы местного самоуправления, действующие от имени местного сообщества.

Характерными чертами муниципального управления как вида управленческой деятельности обусловлены его особенности, отличающие его от государственного управления. Они связаны с самим характером муниципальной деятельности, ориентированной на удовлетворение потребностей населения в различных услугах, обустройство территории, создание условий для воспроизводства и развития самого человека. В этом смысле муниципальное управление можно рассматривать как вид социального управления.

Отметим особенности муниципального управления, которые имеют отношение к нашей теме:

1) муниципалитет – это организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели, рост доходов населения – одна из важнейших задач управления;

2) население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель, объект и субъект управления (такого нет ни в одном другом виде управленческой деятельности);

3) опора в системе муниципального управления на использование людей как главного местного ресурса, то есть опора на потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных граждан;

4) муниципальное управление основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека, поэтому он чувствует себя «привязанным» к месту проживания и объективно за-

интересован в его обустройстве, получении качественных муниципальных услуг.

Главная цель муниципальной деятельности и стратегическая задача муниципальной политики могут быть сформулированы следующим образом: повышение качества жизни населения на территории муниципального образования.

Качество жизни имеет объективную и субъективную стороны. Критерием субъективной оценки качества жизни является оценка самим индивидом степени удовлетворения его потребностей. Критерием его объективной оценки служат научно обоснованные нормативы материальных и духовных потребностей и интересов людей, по соблюдению которых можно судить о степени их удовлетворения.

Интегральный показатель качества жизни весьма условен, но можно установить некую систему локальных показателей (критериев), каждый из которых поддается измерению. В международной статистике для этого чаще всего используются три показателя: 1) средняя продолжительность жизни (интегрально характеризует состояние здоровья населения, уровень безопасности, экологическую ситуацию и ряд других факторов); 2) средний уровень материального благосостояния (валовой внутренний продукт на душу населения); 3) средний уровень образованности населения.

По каждому из этих показателей можно сравнивать отдельные регионы и муниципальные образования России, а также Россию и зарубежные страны. Такая статистика существует, и она во многом не в пользу России (за исключением уровня образования).

Мировой банк также проводил расчеты сводного «индекса развития человеческого потенциала» (ИРЧП) как средневзвешенного значения трех названных показателей [7]. Согласно результатам расчета ИРЧП российского жителя в 1985 г. – 0,918, в 1992 г. – 0,849, в 2001 г. – 0,771 и в 2003 г. – 0,763 [8], то есть ИРЧП России в 2008 г. ниже, чем в 1992 г. [8]

В большинстве субъектов округа сложился средний уровень ИРЧП (Томская область и Красноярский край имели высокие значения этого индикатора), по покупательной способности (ПС) денежных доходов значение индикатора «ниже среднего», Республики Алтай и Тыва имели низкие значения – 1,58 и 1,59. Уровень бедности по доходам в Кемеровской (10,8%) и Томской (12,9%) областях был ниже среднероссийского значения данного индикатора. В большинстве других субъектов его уровень был выше, а в республиках Алтай и Тыва сложилась крайняя бедность по доходам – соответственно 34,7 и 33,7%. В Красноярском крае, Томской, Омской, Иркутской и Кемеровской областях наблюдался высокий уровень материального благосостояния, в остальных он находился в интервале средних значений [9].

Одним из важнейших показателей социально-экономического развития любой территории и в то же время важнейшим фактором наращивания ее потенциала являются демографическая ситуация, уровень и качество жизни населения. Рассмотрим в сравнении ситуацию по перечисленным направлениям в Республике Бурятия (как проекция на город Улан-Удэ), Иркутской и Читинской областях.

Развитие экономики региона во многом сдерживается неблагоприятной демографической ситуацией. Численность населения Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей в 2008 г. составила 11,1 млн человек или 7,8% численности населения Российской Федерации. При этом из 14 субъектов Российской Федерации, расположенных на данной территории 61% населения сконцентрирован в 4 субъектах Российской Федерации: Иркутской области с численностью населения 2,3 млн человек, Приморском крае – 2 млн человек, Хабаровском крае – 1,4 млн человек и Читинской области – 1 млн человек.

С точки зрения естественного движения населения ситуация в регионе выглядит лучше, чем в среднем по стране. Число родившихся (в расчете на 1000 населения) составило в 2008 г. 12,9 (РФ – 10,4), число умерших (на 1000 населения) – 13,9 и 15,2 соответственно. Однако наблюдается естественная убыль населения. Сложной остается ситуация с миграцией населения (даже в относительно благополучной Иркутской области), наблюдается отток в регионы с более благоприятными условиями жизни.

Во многом сложная демографическая ситуация объясняется низким уровнем жизни населения. Текущая демографическая ситуация, сложившийся уровень и качество жизни населения определяются развитием экономики региона. И здесь также наблюдаются серьезные проблемы: уровень ИРЧП находится в одном диапазоне и ниже российского, уровень бедности высокий (в Бурятии – почти в 2 раза выше российского), в Иркутской области сложился более высокий уровень материального благосостояния, в остальных он находился в интервале средних значений. Продукты первой необходимости в Улан-Удэ дешевле, чем в Чите и Иркутске. Цены на бензин в городах Сибирского округа, в Улан-Удэ самые высокие, по данным статистики – на 25%. Инфляция за 2008 г. по республике составила 12,6%, по России – 13,3%. В Чите уровень инфляции, как в Улан-Удэ, – 12,6%, в Иркутске – 14,9%.

На деятельность органов государственного и муниципального управления существенно влияют те показатели, по которым оценивается их деятельность на вышестоящем уровне управления. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Анализ утвержденных показателей позволил выявить, что среди тридцати показателей к качеству жизни населения напрямую можно отнести одиннадцать (36,7 %), однако среди них нет характеризующего динамику развития человеческих ресурсов и позволяющего руководителям муниципального образования иметь целостное представление о необходимых управленческих действиях. Одним из интегральных показателей состояния человеческого потенциала для руководителей всех уровней управления может быть ИРЧП, однако он не рассчитывается на муниципальном уровне [10].

Распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» утвержден перечень дополнительных показателей. Анализ утвержденных показателей позволил выявить, что среди тридцати одного показателя к качеству жизни населения напрямую можно отнести семнадцать (54,8%), однако среди них также нет ни одного, который характеризует динамику развития человеческих ресурсов [11].

В методических рекомендациях о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов отмечено, что перечень частных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления районов в установленной сфере деятельности и их удельный вес определяются субъектом Российской Федерации. При выборе частных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо в первую очередь использовать показатели, значения которых напрямую зависят от деятельности органов местного самоуправления и отражают качество проведения институциональных преобразований в основных сферах социально-экономического развития городского округа или муниципального района.

В перечне дополнительных показателей практически нет тех показателей, которые влияют на развитие человеческого потенциала муниципального образования. Например, в Постановлении Губернатора Новосибирской области от 30 апреля 2009 г. № 181 «Об организации мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области» введены дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности

органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц.

Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 28 апреля 2008 г.) в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» утвержден перечень показателей. Их анализ позволил выявить, что среди сорока трех показателей к качеству жизни населения напрямую можно отнести двадцать пять (58,1%), однако среди этих показателей также нет ни одного, который характеризует динамику развития человеческих ресурсов региона.

Вложения в развитие потенциала человека, наращивание человеческого капитала – самый выгодный вид вложения средств, хотя количественно оценить его эффективность довольно трудно. Для развития человеческого капитала муниципальных образований в современных условиях принципиальным является переход от старой системы формирования и управления человеческими ресурсами (плановая подготовка специалистов в учреждениях профессионального образования, регулирование расселения посредством института прописки, организованный набор рабочей силы, унифицированные системы оплаты труда, выплаты районных коэффициентов, предоставление жилья всем нуждающимся и т. д.) к новой стратегии, основанной на решении социальных, экономических и инфраструктурных вопросов местного значения, развитии рынка образовательных, медицинских, жилищно-коммунальных и других услуг, рынка жилья, свободе перемещения и выбора места жительства. Эти тенденции требуют эффективного использования человеческого капитала на муниципальном уровне.

Человеческий капитал муниципального образования можно определить как человеческий капитал, который развивается на муниципальном уровне целенаправленно с учетом потребностей и особенностей территории на основе создания соответствующих условий (экономических, социальных, инфраструктурных, этнокультурных и др.) [12]. Следовательно, развитие человеческого капитала муниципального образования должно выступать одним из приоритетных направлений местной политики.

Для целенаправленного развития человеческого капитала территории необходимы: анализ потребностей территории; анализ состояния человеческого капитала; анализ потребностей развития человеческого капитала в соответствии с задачами перспективного развития территории; целена-

правленное муниципальное управление – разработка программы развития человеческого капитала территории в соответствии с выявленными потребностями; привлечение дополнительных инвестиций [13].

Источниками инвестиций в человеческий капитал территории могут быть средства федерального, регионального и местного бюджетов, а также средства частных инвесторов. Для реализации программы развития человеческого капитала необходима перспективная схема инвестиционной деятельности на основе целевого подхода, который позволит сконцентрировать бюджетные и привлеченные средства. Если использовать механизм муниципального заказа, то возможно привлечение средств федерального и регионального бюджетов.

Главная цель перспективной схемы инвестиционной деятельности в развитии человеческого капитала муниципального образования – это оценка прогнозных пропорций формирования инвестиционных ресурсов за счет различных источников и их распределения между теми проектами, в развитии которых заинтересовано муниципальное образование. Предложенная схема включает все основные проекты, которые будут финансироваться за счет средств бюджетов или поддерживаться местными органами власти в какой-либо другой форме.

Разработку схемы инвестиционной деятельности для развития человеческого капитала муниципального образования целесообразно осуществлять на стадии подготовки прогноза социально-экономического развития территории на перспективный период. Поэтому схема может являться одной из его частей, обеспечивающей достаточно реальное представление о потребностях развития человеческого капитала территории. В ходе подготовки данной схемы муниципалитет получает возможность оценить масштабы привлечения финансовых ресурсов из различных источников; выбрать оптимальные варианты их распределения в рамках предусмотренного количества проектов; оценить потребность, возможность и условия привлечения дополнительных средств из внутренних и внешних источников для реализации инновационной программы.

В качестве основного организационно-экономического механизма развития профессионального образования на муниципальном уровне предлагается муниципальный заказ. Поскольку в сфере непосредственного муниципального управления находится только муниципальная система образования, муниципальный заказ на профессиональное образование формируется, как правило, только за счет средств муниципального бюджета в части подведомственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальной сферы. В настоящее время муниципального заказа на профессиональное образование вне подведомственной сферы практически нет,

имеются только элементы муниципального заказа на основе инициатив отдельных руководителей.

Одной из основных причин является отсутствие анализа потребностей в профессиональном образовании на муниципальном уровне. Традиционно такой анализ проводится в системе муниципального образования и здравоохранения, но не завершается формированием муниципального заказа. Поэтому важным инструментом развития человеческого капитала может стать муниципальный заказ на профессиональное образование в учреждениях федерального и регионального ведения.

Практика регионального заказа на профессиональное образование за счет средств федерального и регионального бюджетов имеется в ряде субъектов РФ [14]. Муниципальный заказ в явной форме не практикуется.

На муниципальном уровне условия формирования муниципального заказа на профессиональное образование рассматриваются как привлечение инвестиций из федерального и регионального бюджетов, обеспечение возможностей трудоустройства выпускников и создание привлекательных условий для населения.

Привлечение инвестиций из федерального и регионального бюджетов для реализации муниципального заказа возможно в рамках целевого приема в вузы, учреждения среднего и начального профессионального образования федерального и регионального ведения.

Практика показывает, что выделенные федеральные целевые бюджетные места Правительством в Республике Бурятия используются полностью, но недостаточно эффективно, на этапах подготовки и выпуска контроля со стороны направляющих органов практически нет, трехсторонние договоры ими не выполняются. Как правило, не все выпускники востребованы и трудоустроены, отсюда вывод, что возможности заказа за счет федерального бюджета мало используются Республикой Бурятия.

Наиболее гибким инструментом является муниципальный заказ на дополнительное профессиональное образование [14]. В настоящее время из муниципального бюджета финансируется только дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих и работников муниципальной сферы.

Возможности муниципального заказа, как известно, предусмотрены в ФЗ-№94 от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий [15]. Законодательством предусмотрен муниципальный заказ за счет средств муници-

пального бюджета. Вместе с тем в данном Федеральном законе не указаны цели муниципального заказа.

В последние годы муниципальный заказ стал распространяться и на отдельные социальные услуги, в первую очередь в сферах медицинского обслуживания и образовании. Исходя из наличия бюджетных средств, органы местного самоуправления выделяют объем медицинских, образовательных и других социальных услуг, которые они в состоянии профинансировать, и на этот объем заключают договоры (контракты) с соответствующими муниципальными, государственными или иными учреждениями. В некоторых городах этот заказ стал основной формой управления муниципальными учреждениями со стороны местной администрации. Например, в г. Новосибирске действует положение о муниципальном социальном заказе, с его помощью решаются многие задачи: 1) осуществляется правовое и бюджетно-финансовое закрепление обеспечения социальных программ; 2) повышается эффективность использования средств, выделяемых на решение социальных вопросов; 3) увеличивается «прозрачность» финансирования социальной сферы, то есть расходование бюджетных средств на эти цели становится открытым для контроля со стороны общественности; 4) обеспечивается возможность конкуренции в оказании социальных услуг и др.

Технология выдачи муниципального социального заказа состоит в следующем. Органы местного самоуправления г. Новосибирска, осведомленные об актуальных вопросах социальной сферы, объявляют в прессе конкурс проектов, решающих ту или иную проблему. Заказчиком выступает местная администрация, исполнителем (подрядчиком) могут выступать организации всех форм собственности. Критерии отбора наиболее эффективного социального проекта определяет заказчик. Среди них могут быть:

- организационная самостоятельность исполнителя;
- наличие опыта в направлении конкурсного вида социальной деятельности или объекта социального заказа;
- уровень проектной проработки мероприятий, связанных с выполнением конкретного социального заказа.

В случае неисполнения (некачественного исполнения) контракта социального заказа муниципальные органы вправе требовать возмещения ущерба от исполнителя.

В целях формирования и реализации муниципального заказа на подготовку кадров возможно использование средств федерального и регионального бюджетов, а также привлечение частных инвестиций.

Нами разработан ряд предложений по формированию муниципального заказа, основанных на имеющихся, но не используемых возможностях муниципального управления. Рассмотрим некоторые возможности реше-

ния вопросов развития человеческого капитала муниципального образования посредством муниципального заказа на примере Республики Бурятия и г. Улан-Удэ.

1. Подготовка управленческих кадров в системе дополнительного профессионального образования.

В настоящее время из муниципального бюджета финансируется только дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих. Формирование муниципального заказа на подготовку кадров в системе дополнительного профессионального образования затрудняется отсутствием анализа потребностей в профессиональном образовании для предприятий, различных организаций и учреждений и недостаточным финансированием. Однако и здесь имеются возможности привлечения средств федерального и регионального бюджетов. Приведем только один, но яркий пример.

С 1998 г. реализуется Президентская программа подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации. Однако она реализуется только на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. В Республике Бурятия с 1998 г. по этой программе прошли обучение около 600 человек, 92 специалиста стажировались за рубежом, более 80 человек – на российских предприятиях. Около 43% выпускников заняты в сфере предпринимательства, большая часть из них является руководителями малых предприятий.

В результате обучения сформирован резерв подготовленных, квалифицированных кадров, способных осуществить на предприятиях различных отраслей экономики внутренние преобразования производства, совершенствование форм и принципов управления. Выпускники Президентской программы активно участвуют в конкурсах на замещение вакантных должностей в органах государственной власти, но этот резерв практически не используется на муниципальном уровне.

Правительством Республики Бурятия принято Постановление от 28 января 2009 г. № 26 «Об утверждении Порядка формирования Резерва управленческих кадров Республики Бурятия». В целях формирования Резерва управленческих кадров рекомендовано главам муниципальных районов и городских округов до 28 февраля 2009 г. обеспечить формирование муниципального резерва управленческих кадров. Однако на муниципальном уровне в г. Улан-Удэ до сих пор нет нормативных документов по муниципальному заказу. Имеющиеся возможности подготовки управленцев пока не реализуются.

Аналогичная ситуация складывается и в других субъектах РФ. За счет федерального бюджета ведется подготовка кадров для субъектов РФ, но муниципальные образования не участвуют активно в подборе резерва для этих программ и в использовании потенциала выпускников.

Несмотря на то что на государственном уровне поставлены задачи: создать полноценную систему резерва управленческих кадров в общенациональном масштабе, найти лучших специалистов и подготовить единую базу данных о них на всех трех уровнях: муниципальном, региональном и федеральном, реально муниципальный уровень управления к работе по формированию управленческого резерва в рамках Президентской программы не привлекается в субъектах РФ. Поэтому одно из направлений развития – участие администрации г. Улан-Удэ в подборе кандидатов для участия в программе в соответствии с потребностями, определенными программой социально-экономического развития.

2. Подготовка специалистов в рамках целевого приема в вузы, учреждения среднего и начального профессионального образования за счет средств федерального и регионального бюджетов.

В настоящее время такого муниципального заказа не существует, имеются лишь его элементы на основе инициатив отдельных руководителей. Одной из основных причин является отсутствие анализа потребностей в профессиональном образовании на муниципальном уровне.

На муниципальном уровне г. Улан-Удэ отсутствует правовое и бюджетно-финансовое закрепление социальных программ для муниципального заказа на подготовку кадров. Вместе с тем законодательством об образовании предусмотрена целевая контрактная подготовка специалистов за счет федерального и регионального бюджетов. Поскольку дополнительное профессиональное образование находится в совместном ведении федерального и регионального уровней управления, для решения этой задачи в субъектах РФ и Республике Бурятия необходим ряд действий:

- принятие на уровне республики документа, определяющего возможность для муниципальных образований формировать муниципальный заказ за счет средств федерального и регионального бюджетов, а также устанавливающего порядок формирования такого заказа (без такого документа муниципальный заказ возможен только по согласованию между руководителями муниципальных образований и образовательных учреждений);

- определение квот для целевого приема и согласование их с учредителями образовательных учреждений;

- разработка четырех- или пятисторонних договоров на целевую контрактную подготовку (республика, муниципальное образование и работодатель, образовательное учреждение, обучающийся).

- организация отбора кандидатов на целевое обучение (желательно с участием потенциальных работодателей);

- заключение договоров;

- контроль за обучением, организация практик, предложение тематики курсовых и дипломных работ;

– создание условий для трудоустройства и закрепления подготовленных выпускников.

Переход к решению вопроса о муниципальном заказе на подготовку кадров – перспективный путь решения кадровой проблемы муниципального управления, направленный на повышение ответственности всех заинтересованных структур, ведомств, муниципалитета в профессиональной подготовке, профориентации, трудоустройстве молодежи, в предоставлении им возможности получения льготного кредита на обучение и социально бытовые услуги (строительство жилья, устройство детей в дошкольные образовательные учреждения, демографии, нравственности и т. д.). Таким образом, существует возможность решения многих вопросов местного значения и социально-экономического развития территории муниципального образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Итоговый документ** «круглого стола» на тему «Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в целях обеспечения социально-экономического развития российских регионов» (г. Москва, 16.10.2008). – [Электронный ресурс]. – URL: www.nbpublish.com/library_read_article.php?id (дата обращения: 18.01.2014).
2. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». – [Электронный ресурс]. – URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.01.2014).
3. **Из выступления** на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008. – [Электронный ресурс]. – URL: http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm (дата обращения: 18.01.2014).
4. **Управление организацией**: энциклопедический словарь. – М. : Изд. дом ИНФРА-М, 2001. – 822 с.
5. **Федеральный закон** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 07.05.2009 N 90-ФЗ). – [Электронный ресурс]. – URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.01.2014).
6. **Воронов Г. А.** Муниципальное хозяйство и управление (проблемы теории и практики). – М. : Финансы и статистика. – 2008. – С. 26.
7. **Индекс** развития человеческого потенциала. – [Электронный ресурс]. – URL: atlas.socpol.ru/indexes/ (дата обращения: 22.01.2014).
8. **Уровень жизни** населения в сравнении с другими регионами Сибирского федерального округа (аналит. записки №04-05-11) / Террит. орган Федер. служба гос. статистики по РБ (отв. за вып. С. В. Ринчино). – Улан-Удэ : Бурятстат, 2007. – 10 с.
9. **Постановление** Правительства РФ от 23 февраля 2007 г. №127 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальневосточной, Республики Бурятия, Забайкальской и Иркутской области (с изм. и доп.). – [Электронный ресурс]. – URL: www.garant.ru/hotlaw/federal (дата обращения: 22.01.2014).
10. **Указ Президента РФ** от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных

- районов». – [Электронный ресурс]. – URL: base.garant.ru/193208/ (дата обращения: 22.01.2014).
11. **Распоряжение** Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р. – [Электронный ресурс]. – URL: www.consultant.ru (дата обращения: 23.01.2014).
 12. **Биликтуева Г. Д.** Человеческий капитал как ресурс экономического развития муниципального образования // Подготовка кадров для государственной и муниципальной службы в условиях реформ: диалог власти, науки и образования : материалы Межд. науч.-практ. конф. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2009.
 13. **Биликтуева Г. Д.** Проблема частного инвестирования как средство совершенствования системы муниципального образования // Социально-экономические проблемы формирования трудовых отношений : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (24 апреля 2008 г.) / под ред. В. Ф. Потуданской. – Омск: Изд-во Ом ГТУ, 2008. – С. 198–203.
 14. **Бакулина С. С., Музыченко Е. А.** Опыт и проблемы формирования государственного регионального заказа на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием // Факторы и механизмы устойчивости предприятий. – Новосибирск, 2003.
 15. **Федеральный закон** № 94 от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». – [Электронный ресурс]. – URL: www.consultant.ru (дата обращения: 23.01.2014).

REFERENCES

16. **Final document** of the «round table» on «Guidelines for improving the legislation of the Russian Federation in order to ensure socio-economic development of Russian regions» (Moscow, 16.10.2008). – URL: www.nbpublish.com/library_read_article.php?id (date accessed: 18.01.2014).
17. **Decree** of the Russian Federation of November 17, 2008 № 1662-р «The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020». – URL: www.consultant.ru (date of access: 21.01.2014).
18. **Speech** at the II All-Russian Civic Forum 22.01.2008. – URL: http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm (date accessed: 18.01.2014).
19. **Management** of Organizations: an Encyclopedic Dictionary. – Moscow : Publishing House INFRA-M, 2001. – 822 p.
20. **Federal law** «On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation» (as amended. From 07.05.2009 N 90 -FZ). – URL: www.consultant.ru (date of access: 21.01.2014).
21. **Voronov G. A.** Municipal economy and management (problems of the theory and practice). – Moscow : Finance and Statistics. – 2008. – 26 p.
22. **Human Development Index**. – URL: atlas.socpol.ru/indexes/ (date of access: 22.01.2014).
23. **Standard** of living of the population in comparison with other regions of the Siberian Federal District (analit. notes № 04-05-11) / Terr. Body of Fed. service of state statistics for RB (responsible person is S. V. Rinchino). – Ulan-Ude: Buryatstat, 2007. – 10 p.
24. **Government Decree** of February 23, 2007 № 127 «On approval of the State Commission on the socio-economic development of the Far East, the Republic of Buryatia, Trans-Baikal and Irkutsk region (with rev. and ext.). – URL: www.garant.ru / hotlaw / federal (date of access: 22.01.2014).
25. **Presidential Decree** of April 28, 2008 № 607 «On the evaluation of the effectiveness of local governments in urban districts and municipal districts». – URL: base.garant.ru/193208 / (date of access: 22.01.2014).

26. **Regulation** of the RF Government of September 11, 2008 N° 1313-r. – URL: www.consultant.ru (date accessed: 23.01.2014).
27. **Biliktueva G. D.** Human Capital as a resource for economic development of the municipality. – Training for state and municipal services under reform: dialogue between government, science and education: Proc. of Int. scientific-practical conf. – Novosibirsk : SAPA, 2009.
28. **Biliktueva G. D.** The Problem of private investment as a means of improving the system of municipal formation. – Socio-economic problems of the formation of labor relations: Proc. of All-Russian scientific-practical conf. (April 24, 2008). – Ed. by V. F. Potudanskaya. – Omsk : Omsk GTU Publ., 2008. – PP. 198–203.
29. **Bakulina S. S., Muzychenko E. A.** Experience and Problems of Formation of the Regional State Order for Training of Specialists with Higher Professional Education. – Factors and Mechanisms of Stability of Enterprisers. – Novosibirsk, 2003.
30. **Federal Law** number 94 dated 21.07.2005 «On placing orders on goods, works and services for state and municipal needs». – URL: www.consultant.ru (date accessed: 23.01.2014).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Новаковская О. А. Формирование и развитие человеческого капитала как важнейший инструмент управления человеческими ресурсами // Управление человеческими ресурсами в неустойчивых деловых организациях, 2007. – [Электронный ресурс]. – URL: uchebnik-besplatno.com/management-upravlenie-personalom/formirovanie-razvitie-chelovecheskogo-kapitala.html (дата обращения: 21.01.2014).

Плячкайтене И. М. Становление и развитие теории человеческого капитала // Молодой ученый. – 2011. – № 7. – Т. 1. – С. 102–104.

Развитие человеческого капитала. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.center-yf.ru/data/economy/Razvitie-chelovecheskogo-kapitala.php> (дата обращения: 21.01.2014).

Смирнов В. Т., Сошников И. В., Романчин В. И., Скоблякова И. В. Человеческий капитал: содержание и виды, оценка и стимулирование : моногр. – М. : Машиностроение-1; Орел : ОрелГТУ, 2005. – 513 с.

Человеческий капитал как фактор развития : доклад в ВШЭ. – [Электронный ресурс]. – URL: www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=35 (дата обращения: 21.01.2014).

BIBLIOGRAPHY

Novakovskaya O. A. Formation and development of human capital as the most important instrument of human resource management. – Human Resource Management in an unstable business organizations, 2007. – URL: uchebnik-besplatno.com/management-upravlenie-personalom/formirovanie-razvitie-chelovecheskogo-kapitala.html (date of access: 21.01.2014).

Plyachkaytene I. M. Formation and development of human capital theory. – Young scientist. – 2011. – № 7. – Vol. 1. – PP. 102–104.

Human capital development. – URL: <http://www.center-yf.ru/data/economy/Razvitie-chelovecheskogo-kapitala.php> (date of access: 21.01.2014).

Human capital as a factor of development: A report at the Higher School of Economics. – URL: www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=35 (date of access: 21.01.2014).

Smirnov V. T., Soshnikov I. V., Romanchin V. I., Skoblyakova I. V. Human capital: the content and types, evaluation and promotion: monograph. – Moscow : Mechanical -1; Orel : Orel State Technical University, 2005. – 513 p.

Принята редакцией: 25.02.2014