



Администрация Боровичского района
Новгородской области



Администрация Валдайского района
Новгородской области



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ РАН
ЦЕНТР РЕГИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Всероссийский научно-практический семинар
**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ
ЗАДАЧИ СОЗДАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ
РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЯ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

10 июня 2015 г., г. Валдай, офис НП «Валдайский»

Москва – Великий Новгород – Боровичи – Валдай
2015

Проблемы и первоочередные задачи формирования новой системы развития и управления на муниципальном уровне / Сборник докладов Всероссийского научно-практического семинара. 10 июня 2015 г., г. Валдай. Под ред. М.В. Глазырина, Л.А. Кирковой и Р.Н. Павлова. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 123 с.

10 июня 2015 г. в городе Валдай (офис национального парка «Валдайский») состоялся научно-практический семинар «Создание системы комплексного и инновационного развития муниципального образования на базе Боровичского и Валдайского районов Новгородской области». В семинаре приняли участие представители Центрального экономико-математического института Российской академии наук (ЦЭМИ РАН), НовГУ имени Ярослава Мудрого и специалисты администраций Боровичского и Валдайского районов. Мероприятие получило одобрение в законодательной сфере, о чем свидетельствует мнение о проекте «Создание системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов Новгородской области» Председателя Комитета Государственной Думы РФ по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления, президента Общероссийского Конгресса муниципальных образований В.Б. Кидяева.

Участники семинара обсудили проблемы и первоочередные задачи формирования новой системы развития и управления.

Основные идеи участников в виде статей собраны в данном издании.

Проведение данного семинара и издание сборника осуществлялось при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ, грант №13-02-00458) и Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ, грант №14-06-00199).

Problems and Priority Tasks of Forming a New System of Development and Management at the Municipal Level / Reports of the All-Russian Scientific-Practical Seminar. June 10, 2015, Valdai. Ed. M.V. Glazyrin, L.A. Kirkorova and R.N. Pavlov. – M.: CEMI RAS, 2015 – 123 p.

Научные редакторы: М.В. Глазырин, Л.А. Киркова и Р.Н. Павлов

ISBN 978-5-8211-0715-2

© Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центральный экономико-математический институт РАН, 2015 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Мнение о проекте «Создание системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского района Новгородской области»	3
<i>Глазырин М.В.</i> Новая система устойчивого развития и управления муниципального образования	6
<i>Нанавян А.М.</i> Социальное развитие региона: задачи и направления совершенствования	18
<i>Брагинский О.Б.</i> О возможностях малого промышленного бизнеса в муниципальных образованиях	21
<i>Киркорова Л.В.</i> Совершенствование финансово-экономического процесса при создании системы комплексного и инновационного развития (СПФЭС) Боровичского и Валдайского районов	26
<i>Кондратьева Н.А., Бородина С.А.</i> Представительные и исполнительные органы власти в бюджетном процессе	33
<i>Ерцева Г.В.</i> Проблемы развития малого бизнеса в Валдайском районе	37
<i>Дементьев В.Е.</i> Ассоциации товаропроизводителей в сетевых структурах инновационного территориального развития	39
<i>Чемоданов М.П.</i> К организации системного эксперимента на Валдае и в Боровичах	50
<i>Тимофеева Р.А.</i> Задачи и функции органов местного самоуправления в новой системе развития	52
<i>Тиранов А.Б.</i> Кооперация сельхозпроизводителей в социально-экономическом развитии сельских территорий	65
<i>Бобок А.А.</i> Развитие местного самоуправления в современных условиях	71
<i>Трущенкова С.Ю.</i> Сельский туризм в программах комплексного инновационного развития муниципальных образований на примере Валдайского района	79
<i>Шибанова Т.Б.</i> Правовое обеспечение практического создания новой системы на примере Валдайского и Боровичского районов	86
<i>Исаев В.А.</i> О программе создания МИИЦУР на основе СПФЭС	89
<i>Исаев В.А.</i> О реализации проектного управления в МИИЦУР	94
<i>Богатова Е.Ю.</i> Международно-правовые аспекты сотрудничества в области рационального и эффективного использования лесных ресурсов (опыт Канады)	101

Павлов Р.Н., Павлова А.Н. Социальное предпринимательство и его роль в развитии муниципальных образований.....	105
Бурова И.А., Жемчужина Л.В. Региональный аспект управления стратегическим развитием АПК (на примере Валдайского и Боровичского районов).....	108
Липницкий Т.В., Быстрова А.Ю. Роль региональных и муниципальных органов власти в преодолении депрессивности территорий (на примере Боровичского и Валдайского районов).....	114
Рекомендации семинара «Составление программ развития Боровичского и Валдайского районов Новгородской области на основе новой системы развития», состоявшегося 10 июня 2015 г. в г. Валдае	119
Проект постановления Правительства Новгородской области	121

МНЕНИЕ
О ПРОЕКТЕ «СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО И ИННОВАЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ БОРОВИЧСКОГО И ВАЛДАЙСКОГО РАЙОНОВ НОВГОРОДСКОЙ
ОБЛАСТИ»

Считаю проект создания системы комплексного и инновационного развития в Валдайском и Боровичском муниципальных образованиях, осуществляемый ЦЭМИ РАН и НовГУ под руководством д.э.н., проф. М.В. Глазырина перспективным, заслуживающим внимания и поддержки.

Предлагаемая система устойчивого развития и управления в муниципальных образованиях состоит из трех основных, логически связанных процессов воспроизводства: социального, производственного и финансово-экономического, однако важно, что центральным и связующим звеном здесь является человек. В качестве комплексной цели данной системы является социально-экономический рост в регионах страны с учетом роли плановых индикаторов на современном этапе. Эффекты взаимосвязи, последовательности и конкретности циклических процессов воспроизводства внутри данной системы обеспечивают базу для дальнейшего укрепления социально-экономической системы муниципальных образований. Знание сущности и взаимосвязей данных процессов дает возможность формировать высокую ответственность человека, в частности, муниципального служащего, за результаты своей деятельности, поскольку без этого невозможно развитие структурных единиц общества, в том числе и муниципальных образований.

Положительным является регулярное обсуждение данных научных разработок на научно-практических семинарах в муниципальных образованиях. Именно такой подход позволяет обоснованно выработать стратегические и текущие планы, а вовлечение в научно-методический процесс широких кругов практических работников позволяет достигать высоких результатов при их реализации.

Складывающийся союз ученых и практиков поддерживаю, он должен обязательно привести к успешному реформированию местного самоуправления.

Председатель Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления,
президент Общероссийского Конгресса
муниципальных образований



В.Б. Кидяев

*Глазырин М.В.,
д.э.н., проф., руководитель проекта*

НОВАЯ СИСТЕМА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ*

Система развития и централизованного управления народного хозяйства, существовавшая в СССР, имела немало серьезных успехов и недостатков. Кто сегодня назовет систему комплексного и инновационного развития муниципальных образований и других структур народного хозяйства и общества?

Эта проблема не была решена. Как известно, проводимые реформы в 1990–2015 гг. не были системными, до сих пор отсутствует эффективная концепция формирования муниципальных образований в ближайшем и обозримом периоде. Не определены и не реализуются прогрессивные человеческие ценности. Во многих сообществах низкий уровень социальных, производственных и финансово-экономических показателей, особенно нравственных отношений и проявлений энтузиазма. В муниципалитетах отсутствуют штатные работники, организующие инновационную деятельность. Воспитанием в первичных трудовых коллективах и общественных организациях практически мало кто занимается.

Правильно формулируемая рядом авторов цель общества – всестороннее развитие человека на основе повышения эффективности производства, – не имела ясностей, каким образом ее достигать. Проводимые большинством ученых исследования социальных, производственных, финансово-экономических и других процессов, как правило, изолированы друг от друга. Дело до создания системы, в логической увязке процессов, и пока не доходило. Инновации тоже быстро не происходили и в советской системе. Поэтому и не могло возникнуть новой системы, представляющей системный фундамент комплексного и инновационного развития народного хозяйства и общества.

В существующей системе развития и управления общества фигурируют многие понятия, такие, как цели, связи и процессы, экономика, производство, отношения, объекты и субъекты хозяйствования, рынок, инвестиции, общественная деятельность (социология, демография, программы, инновации, инвестиции, сетевые, балансовые и матричные методы управления. Вместе с тем, эти понятия не

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00458) и Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 14-06-00199).

выстраиваются в стройную систему, которая в науке не исследуется как общая система развития общества и в них законы развития общества и его народного хозяйства. Не совсем ясно, как системно связаны между собой научные дисциплины, основные процессы и отношения в них людей. Например, понятие «экономика» имеет несколько определений: как результат жизнедеятельности населения, совокупность производственных отношений, народное хозяйство, его отрасли, отрасли науки.

К. Маркс исследовал процесс экономического воспроизводства товаров и услуг, их реализацию, покупку рабочей силы и средств производства для увеличения доходов [1].

Многие проблемы возникают как в процессах, так и на их стыках – это проблемы несбалансированности и неуправляемости комплексностью только посредством целевого, ресурсного, административного и воспитательного методов воздействия на улучшение конечного результата. Методы выработки и реализации стратегических и программных целей носят преимущественно умозрительный и механистический характер их достижения. Они зиждутся, как правило, не на живых связях и логике, а лишь на лозунгах. Следовательно, у нас пока не может быть и результатов в создании эффективной системы развития народного хозяйства и общества.

Автор начал заниматься данной проблемой ещё в 1959–1973 гг., когда участвовал в строительстве Новосибирского академгородка в роли строительного мастера, прораба, комсорга стройки, заместителя председателя райисполкома, а затем и секретаря райкома партии. В 1976–1978 гг. автор был главным конструктором создания автоматизированной системы управления названным территориальным образованием. Тогда-то и было понято, что центральным звеном в социально-экономическом развитии административного района является население. Однако не было полной системной ясности об основных связях в его жизнедеятельности.

В обществе существует множество различных связей и процессов. Однако наукой пока четко не определяется центральное звено этих связей и процессов. Таким звеном является жизнедеятельность людей, которая охватывает именно три основных логически связанных процесса: социального, содержащего продолжение человеческого рода, конечное потребление; производственного, содержащего создание нужных товаров и услуг, условий для работников; финансово-экономического, содержащего оценку, реализацию произведенных товаров и услуг и их покупку, получение доходов и формирование собственности товаропроизводителями для развития социальной и производственной сфер (см. рис. 1).



Рис. 1. Новая система развития – социально-производственно-финансово-экономическая система (СПФЭС) в муниципальном образовании

Эти процессы в новой системе человек должен и соответствующими методами эффективно управлять. Фактическое наполнение и реализацию названных процессов нами предлагается выполнить на примере Боровичского и Валдайского районов Новгородской области. При этом следует отметить, что нами еще в 2005 г. была предложена подобная прогрессивная система, которая называлась СПК (социально-производственный комплекс). Тогда финансово-экономические процессы нами были помещены между социальными и производственными. Конечно, можно и таким образом рассматривать связи, но все-таки логичнее их поместить в логической цепочке после производства, где происходит оценка и использование полученных результатов в производстве.

Социальные, экономические и организационные отношения людей присутствуют во всех материальных процессах. К 2013 г. эта система получила более полную завершенность в виде социально-производственно-финансово-экономической системы (СПФЭС). В ней работники растут по профессиональным способностям, человеческим качествам, технической вооруженности труда. Естественно, этот отражается и на общественных отношениях. Ведь новые производственно-технологические комплексы типа цехов с гибким производством, социальная и производственная инфраструктура является объектом коллективного пользования, а произведенный продукт – результатом кооперативного труда коллектива.

В социальном процессе совершаются демографические процессы, удовлетворение социальных потребностей, формируются сословия по профессиям и уровню достатков. В производственном процессе присутствуют технологические, экономические и социальные отношения по кооперации труда. В финансово-экономическом процессе происходят отношения оценки использования в денежной форме результатов труда и производства, распределения по труду, на социальную и производственную сферы. Здесь происходит фактическое формирование собственников.

Во всех процессах присутствуют социальные, организационные и финансово-экономические отношения, в том числе по сословному принципу [2]. Различные отношения в процессах, а также между трудовыми коллективами и муниципалитетами должны сочетаться. Но незыблемой остается логика материального процесса, формирующего производительные силы. Экономика – это не только отношения между товаропроизводителями и потребителями, как это трактуется во многих учебниках, но и результат функционирования СПФЭС в достижении конечной цели.

Предлагаемая новая система является всеобщей для всех структур народного хозяйства, отличающейся лишь масштабом и отраслевой профильностью. Учитывая это, построение многоуровневости заключается главным образом в количественном и качественном определении указанных характеристик, попроцессному отраслевому и территориально-отраслевому взаимодействию. Основой зарождения названной системы является первичная структура.

Нами сделан важный вывод: именно СПФЭС является системным фундаментом комплексного и инновационного строительства муниципального образования. Формирование более умных структур народного хозяйства и общества мы приводим на примере жизнедеятельности населения. Это звено, потянув за которое, можно решить многие проблемы. Ведь логика трех материальных процессов базируется на последовательной реализации взаимодействия логически связанных социальных, производственных и финансово-экономических процессов и их больших потенциалов. При этом отрасли социальной сферы логически считать производственными и управляться по трехпроцессному алгоритму. Особенностью этого производства является его совпадение с потреблением в профильных структурах (больницах, поликлиниках, учебных заведениях и др.). Многие социальные блага население потребляют на дому (лекарства, книги, бытовые и другие технические принадлежности). Развитие отраслей социальной сферы будет сильно воздействовать на производство средств производства и товаров народного потребления.

Вышеназванная логика основных процессов, естественно, должна найти свое отражение в разрабатываемых программах развития, в том числе муниципальных образований. До настоящего времени в воспроизводственный процесс вкладывается преимущественно экономическое содержание, состоящее из множества оборотных средств и процессов (см. [3]). Но ведь существуют еще и другие факторы, участвующие в воспроизводственном процессе жизнедеятельности людей, характеризующие их как творческих личностей и приводящих к экономическому более существенному результату.

Все вышесказанное подводит нас к постановке и решению задачи эффективной жизнедеятельности людей, имеющей комплексную цель – взаимосвязанный рост производительности труда и конечного потребления, посредством устойчивой трехпроцессной технологии. Содержанием ее является воспроизводство современного человека, материальных и социальных условий для его жизнедеятельности. Этот взаимосвязанный процесс выступает процессом саморазвития. Устойчивость связей в нем позволяет утверждать, что она может быть названа законом саморазвития. Местное самоуправление обязано знать его и реализовывать, иметь дело не только с управлением материальным воспроизводством, но и выполнять воздействующие социальные, экономические и организационные функции (см. рис. 2).

Следует сказать несколько подробнее о достигаемой цели: взаимосвязанном росте производительности труда и конечного потребления. Как известно, удовлетворение потребностей работников и населения в конечных социальных благах зависит от их результатов в производства и принципов распределения. Динамика названных показателей должна быть примерно одинаковой, но при некотором опережении темпов роста производительности труда. Стоимостное соотношение данных показателей в динамике призвано вести к более быстрому достижению конечного комплексного показателя. При этом целесообразно наращивать долю заработной платы в результатах продукции при росте производительности труда.

В табл. 1 за 2005–2012 гг. мы видим, что производительность труда в Боровичском районе выросла на 96%, конечное потребление – на 123%, в Валдайском районе соответственно на 98 и 173%. Темпы роста этих двух составляющих показателей отличаются существенно, и это требует тщательного анализа, в первую очередь, какие условия населения ускоренным путем получают конечное потребление в увеличенном количестве.

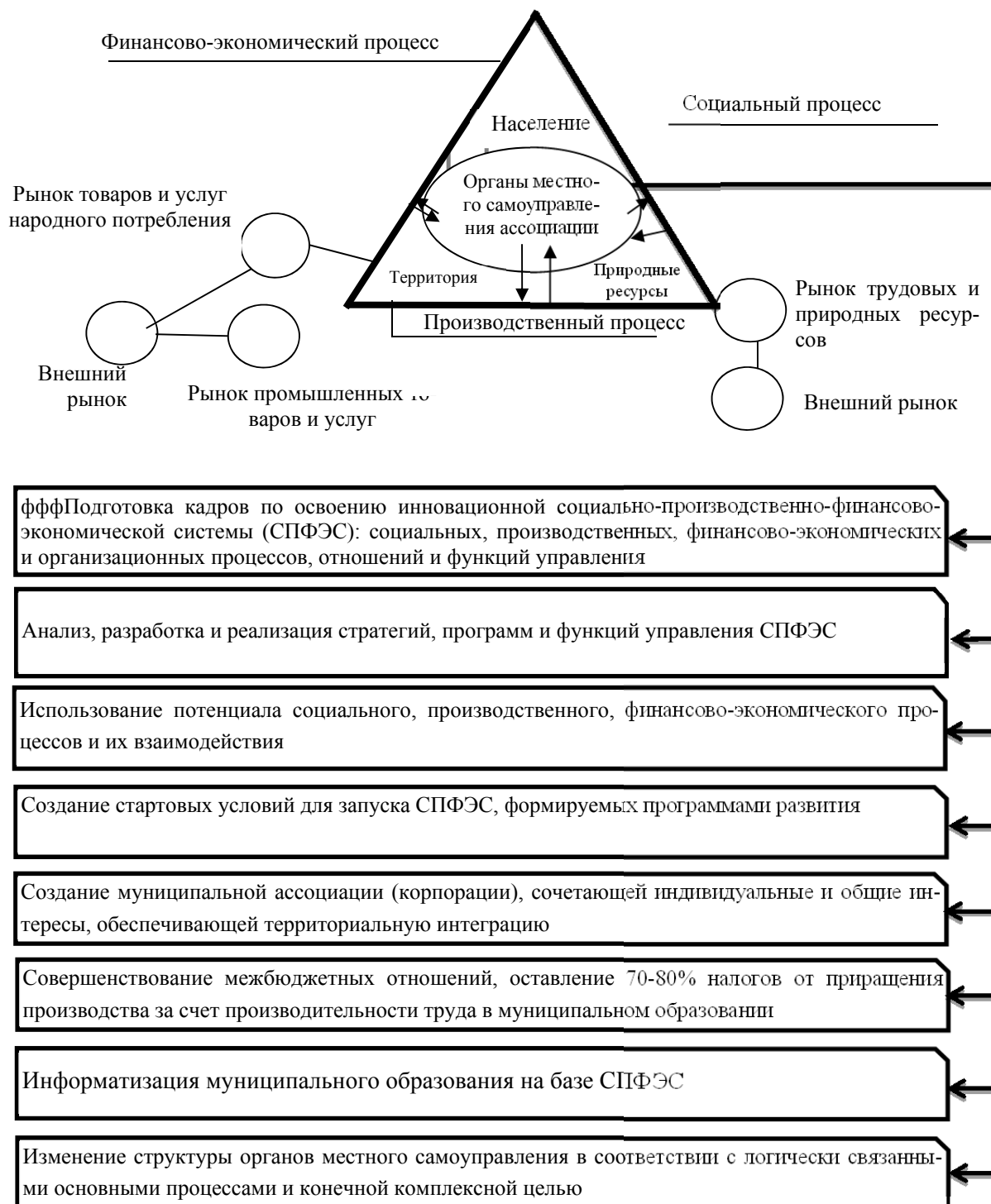


Рис. 2. Новая система развития и новые функции органов местного самоуправления

**Новые показатели эффективной деятельности муниципальных образований
Новгородской области**

Территориальные образования	Производительность труда: объем отгруженной продукции собственного производства за год на работающего, тыс. руб.			Конечное потребление на душу населения за год, тыс. руб.		
	По годам			По годам		
	2005	2008	2012	2005	2008	2012
Новгородская область	264,5	442,1	516,34	83,0	176,5	174,8
Боровичский район	345,2	470,8	668,0	83,9	199,6	185,5
Валдайский район	125,9	89,8	247,0	60,2	220,5	164,7

Источник: [4].

Данное соотношение можно также определить экспертным путем, обсуждая данную проблему персонально с руководителями предприятий, профсоюзов и ассоциаций муниципалитетов, поставив перед ними вопрос, «на сколько можно поднять производительность труда при некотором повышении заработной платы».

Следует также знать и долю направленных затрат на социальную сферу в произведенном продукте. Как известно, доля материальных затрат в социальную сферу в производственном национальном продукте составляла в последние 5 лет советского периода 55% (сложно подсчитать какова же эта доля в Боровичском и Валдайском районах). Можно привести данные по годам о доле зарплаты (без государственных дотаций) в произведенной продукции.

Нами предлагается поправить нелогичность построения программных мероприятий. Построить их в соответствии с логикой живой взаимосвязи трех основных процессов. Ниже приводим таблицу первоочередных мероприятий программ, составляемых на основе новой системы развития.

Именно достижение конечной цели: взаимосвязанное повышение производительности труда и конечного потребления может обеспечивать комплексное и инновационное (эффективное) развитие муниципальных образований. Многие характеристики СПФЭС нами представлены в табл. 2.

Следует к этой таблице добавить то, что СПФЭС является эффективным методом сочетания территориально-отраслевого развития и управления муниципального образования. Как нами отмечалось, процессы в логической взаимосвязи образуют замкнутую систему развития предприятий и муниципального образования с конечной целью взаимосвязанного повышения производительности труда и конечного потребления. Поэтому предлагается согласовать одноименные процессы на предприятиях (и отраслях) и в муниципальном образовании.

**Анализ формируемой СПФЭС и первоочередные задачи в отдельных предприятиях
в Боровичском и Валдайском районах в целом**

№ п/п	Итоги прошлого периода (по состоянию на 1 января 2015)	Кол-во	Мероприятия в плановом периоде (на 2016–2018 гг.)	Кол-во
1	2	3	4	5
I.	Социальный процесс, цель: нормализация демографии и конечного потребления			
1.	Численность населения, в том числе экономически активного, тыс. чел./Доля в%		Повышение рождаемости на основе экономического поощрения, %	
2.	Количество работающих, в том числе молодежи, тыс. чел. / доля в%		Повсеместное изучение и практическое освоение новой системы устойчивого развития по разрабатываемой в ЦЭМИ РАН и Новгородской ГУ учебной программе (форма охвата в тыс. чел.)	
3.	Общее и профессиональное образование населения по основным видам, тыс. чел.		Повышение уровня образования, переориентация его на задачи развития народного хозяйства муниципального образования	
4.	Уровень удовлетворенности социальных потребностей населения в% от нормативов продовольственных и промышленных товаров, жилья и др.		Потребности в капитальных вложениях на строительство этих объектов в соответствии с нормативами, млн руб.	
5.	Оценка уровня нравственного поведения и энтузиазма по предприятиям и районам (по пятибалльной оценке)		Задействовать профсоюзные организации в воспитательной работе	
6.	Конечное потребление на душу населения по предприятиям и районам, тыс. руб.		Увеличение конечного потребления на душу населения, %	24
II.	Производственный процесс, цель: рост производства на основе производительности труда и экономии ресурсов			
1.	Количество рабочих мест, в том числе современных, мест/%		Увеличение количества современных рабочих мест (на сколько ко%)	
2.	Структура работников по основным профессиям и отраслям, тыс. чел./%		Увеличение количества работников по новым профессиям, тыс. чел.	
3.	Количество предприятий малого бизнеса и объем их производства, ед./ тыс. руб.		Увеличение занятости малого бизнеса в сфере производства, в том числе по переработке отходов производства и быта, %	
4.	Отраслевая структура производства, тыс. руб./%		Определение и развитие приоритетных отраслей, тыс. руб.	

№ п/п	Итоги прошлого периода (по состоянию на 1 января 2015)	Кол-во	Мероприятия в плановом периоде (на 2016–2018 гг.)	Кол-во
1	2	3	4	5
5.	Территориальная интеграция производства в муниципальные ассоциации, тыс. руб.		Создание Боровичского агропромышленного комплекса. Создание районной ассоциации «Валдайский рекреационный комплекс»	
6.	<i>Производительность труда (тыс. руб. на работающего), в том числе по основным видам продукции, шт.</i>		<i>Повышение производительности труда, %</i>	24
III.	Финансово-экономический процесс, цель: реализация результатов производств на рынке и рациональное их использование для социально-экономического развития			
1.	Увеличение конечного потребления и производительности труда за последние 5 лет, тыс. руб. на душу населения / тыс. руб. на работающего		Взаимосвязанное повышение производительности труда и конечного потребления в достижении конечной комплексной цели, отклонение в %	24/24
2.	Доля оплаты по труду, %		Внедрение укрупненных нормативов денежной оценки результатов труда, %	
3.	Разработка программы развития на основе СПФЭС. Составление межпроцессных балансов: а) между рабочими местами и трудовыми ресурсами; б) между потребностями рынка в товарах (и услугах) и возможностями собственного производства в) между потребностями работников и населения в достижении цели и распределением результатов производства на его развитие и социальное развитие		Создать комиссию муниципалитета и ассоциации по разработке муниципальной программы, в том числе составления межпроцессных балансов. Обсуждение данной проблематики на встречах в муниципалитете с личным участием руководителей предприятий, ассоциаций и профсоюзов – по процессному согласованию задач развития предприятий и муниципальных образований, и созданию условий для достижения конечной цели	
4.	Эффективное использование имеющихся ресурсов, % от имеющихся		Использование безотходных технологий, %	
5.	Налоги от предприятий по различным уровням, тыс. руб.		Создание фонда развития муниципального образования, тыс. руб.	
6.	Кредиты предприятий, муниципального образования, тыс. руб.		Повышение эффективности использования кредитов, тыс. руб. Сокращение задолженности, тыс. руб.	

В социальном процессе следует согласовать потребности предприятий в кадрах, создании объектов социальной инфраструктуры, жилья и др. Предприятия также должны участвовать в создании названной инфраструктуры не только для удовлетворения потребностей своих работников, но и формировать привлекательные условия данного поселения в целом. В производственном процессе необходимо предприятию и муниципальному образованию совместно решать вопросы создания производственной инфраструктуры и современных рабочих мест. В финансово-экономическом процессе правильно оценить результаты производства и их рационально использовать на развитие производства, социальной сферы, бюджетной и банковской систем, обеспечить распределение этих результатов по труду и на эффективное формирование различных видов собственности.

Таким образом, нами обоснована (открыта) новая система из трех основных, логически связанных процессов в жизнедеятельности населения – социального, производственного и финансово-экономического. В них население названной последовательности выступает как индивидуальный и коллективный потребитель товаров и услуг, их создатель, трудящийся, реализатор и получатель вознаграждения за труд и вложенный капитал, собственник, предприниматель, личность. Этот процесс обеспечивает воспроизводство населения, повышение его научно-технической вооруженности и прогрессивные общественные отношения. Новой комплексной целью этой замкнутой системы является взаимосвязанный рост производительности труда и конечного потребления.

Названная система становится фундаментом реализации перехода к устойчивому (комплексному, инновационному и демократическому) развитию муниципальных образований и других структур народного хозяйства, и общества, начиная с первичных структур. Этим можно существенным образом повысить производительность труда и конечное потребление. Тем самым человек занимает центральное место и ему отводится ведущая роль в проводимых реформах [5].

В документах о стратегиях и программах, которые были учреждены в законе РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г., при всей детальности они не содержат, как нам представляется, самого важного. Отсутствует общая долговременная цель развития государства и всех его составляющих структур с различным составом народного хозяйства и населения. Нами доказано, что цель и технология (геном) её достижения существуют. Обоснованная нами СПФЭС выступает методологией всех реформенных преобразований. Семья и человек в ней являются образцом рациональной организации жизнедеятельности населения.

В настоящее время мы решили провести эксперимент по применению нового порядка разработки и реализации программы развития муниципального образования – на основе реализации новой цели и логической последовательности процессов. Попросили муниципалитеты дать по ним необходимые мероприятия и показатели, но они не смогли этого сделать, так как отсутствуют такие статистические данные в разрезе муниципального образования – показателей основных процессов жизнедеятельности населения. Информация о малом и среднем предпринимательстве по статистическому наблюдению дается 1 раз в 5 лет, и она предоставляется муниципалитету за плату.

Для практического освоения и запуска новой системы необходимо принять постановление Правительства области, в котором отразить следующее.

1. Рекомендовать главам Боровичского и Валдайского муниципальных образований обеспечить успешную реализацию проекта в содружестве с учеными ЦЭМИ РАН и НовГУ. Особое внимание обратить на повышение уровня конечного потребления во взаимосвязи с ростом производительности труда.

2. Муниципальным ассоциациям вместе с задачами создания современных рабочих мест и территориальной интеграции производства необходимо считать важным делом изучение рынка спроса и предложений в качественных товарах и услугах и обеспечить оперативное информирование об этом предприятии.

3. Просить Правительство РФ поддержать разработку областной научно-практической программы «Создание системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов Новгородской области» и ее профинансировать. Целесообразно будет в ней реализовать новую систему активной жизнедеятельности населения, значительный рекреационный потенциал национального парка «Валдайский» и инфраструктурный потенциал Валдайского района на основе их объединения в ассоциацию «Валдайский рекреационный комплекс», комплексно использовать имеющийся потенциал территориальной интеграции социальной и производственной инфраструктур г. Боровичи с его сельским окружением.

4. Финансовому комитету Новгородской области (Солдатовой Е.В.) по согласованию с федеральными структурами подготовить на 2016 г. новые размеры налоговых отчислений, остающиеся на территории Боровичского и Валдайского районов, доведя их до 70–80% от результатов освоения новой СПФЭС. Предусмотреть вознаграждение из этого источника работников муниципалитетов за инновационную работу.

5. Для проведения эксперимента по созданию системы, обеспечивающей комплексное и инновационное развитие, председателю комитета государственной

гражданской службы и содействия развитию местного самоуправления Новгородской области Бирюковой А.И. в государственную программу Новгородской области «Совершенствование системы государственного управления и государственная поддержка развития местного самоуправления в Новгородской области на 2014–2016 годы» внести изменения и предусмотреть мероприятия, направленные на создание новой социально-производственно-финансово-экономической системы в Боровичском и Валдайском муниципальных районах, в соответствии с новыми целями и процессами, определив для них финансирование за счет средств областного бюджета.

6. На основе проведенных исследований СПФЭС в Боровичском и Валдайском районах творческим коллективом ЦЭМИ РАН и НовГУ совместно со специалистами муниципалитетов рекомендовать НовГУ создать кафедру местного самоуправления, которая должна будет совместно с ЦЭМИ РАН образовать Валдайский научный центр новой системы развития.

7. Рекомендовать администрациям Боровичского и Валдайского районов организовать на новый учебный год совместно с НовГУ, в соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 14.08.2013 г. № 958 (регистрационный номер: 29819 от 30 августа 2013 г.) структурные подразделения на базе органов местного самоуправления, обеспечивающие практическую подготовку по управленческому профилю обучающихся 4-5 студентов старших курсов, проживающих в этих районах. Здесь в рамках производственных практик и дипломного проектирования могут быть выполнены проекты для муниципальных образований, отражающие механизмы реализации инновационной СПФЭС на территории названных районов Новгородской области. Целесообразно предусмотреть в бюджетах области и районов оплату за их успешную работу. Они должны будут формировать в муниципалитетах инновационные структуры, которые сейчас отсутствуют.

8. При выполнении государственной программы Новгородской области «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Новгородской области на 2014–2015 годы» в информатизации названных экспериментальных образований председателю комитета инновационных и информационных технологий Новгородской области Карпунину В.М. руководствоваться методическими рекомендациями создания муниципальных информационно-инновационных центров управления и развития (МИИЦУР) на основе СПФЭС.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Глазырин М.В.* Социально-производственный комплекс – системная основа модернизации и саморазвития. М.: Наука, 2007.
2. *Макаров В.Л.* Социальный кластеризм. Российский вызов. М.: Бизнес-атлас, 2010.
3. *Белоусов А.Р.* Эволюция системы воспроизводства Российской экономики. От кризиса к развитию. М.: Макс-пресс, 2006.
4. *Глазырин М.В.* Системный путь эффективных преобразований начинается с первичных структур... М.: Наука, 2013.
5. *Глазырин М.В.* О теории создания системы комплексного и инновационного развития муниципального образования // Теория и практика реформирования муниципальных образований. М.: ЦЭМИ РАН, 2014.

*Нанавян А.М.,
к.э.н., с.н.с. ЦЭМИ РАН*

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА: ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ*

Комплексное и инновационное развитие муниципальных образований во многом предопределяется как состоянием социально-экономической составляющей, так и эффективностью системы управления социальным развитием региона. При этом системный подход подразумевает необходимость анализа разных аспектов проблемы в их взаимосвязи и выделения наиболее существенного.

В современных условиях социальная политика региона должна быть направлена на решение таких задач как:

- обеспечение роста доходов населения на основе эффективной занятости населения, повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы;
- нормализация и улучшение демографической ситуации;
- предотвращение социального иждивенчества;
- создание эффективного механизма социальной защиты населения, сокращение социальной и экономической бедности, минимизация крайней бедности.

Безусловно, в значительной мере это определяется экономическим потенциалом муниципального образования, возможностью роста производства валового регионального продукта и инвестиций в основной капитал, повышения производительности

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00458).

сти труда. Однако решение этих актуальных задач невозможно без роста уровня занятости населения, эффективного использования демографических резервов.

Для анализа демографической ситуации используется показатель демографической нагрузки населения (соотношение численности лиц моложе и старше трудоспособного возраста и трудоспособного населения), но сегодня центральное место занимают демографические проблемы и проблема трудовой активности населения. Поэтому для исследования современных проблем рынка труда и в связи с тем, что нагрузка «ложится» в первую очередь, на занятых, представляется необходимым рассчитать коэффициент экономической нагрузки занятого населения – соотношение численности экономически неактивного населения к численности занятых.

На следующем рис. 1 представлены результаты расчета этого показателя по Новгородской области и Валдайскому и Боровичскому районам¹.

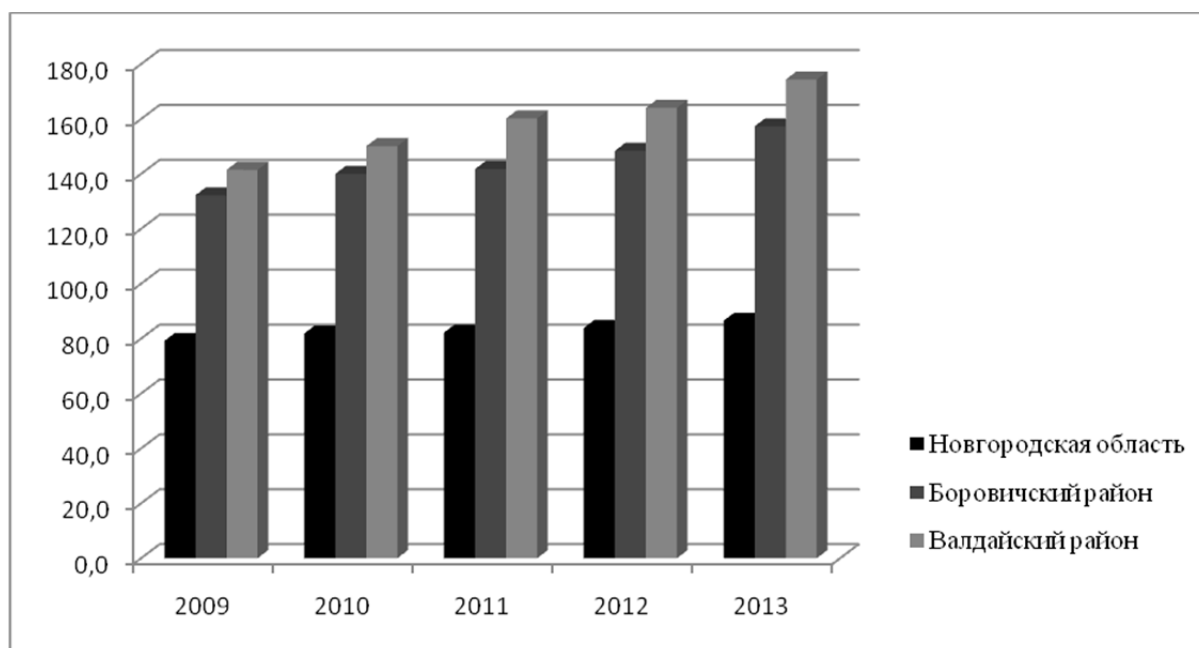


Рис. 1. Коэффициент экономической нагрузки населения

В Валдайском и Боровичском районах Новгородской области демографическая ситуация характеризуется уменьшением естественной убыли населения [1], но проблема сокращения численности населения, а также его старения остается весьма актуальной. Данные, представленные на графике, подтверждают это.

¹ Расчеты выполнены по данным Новгородстата [2]. В связи с тем, что нет данных о численности экономически неактивного населения по рассматриваемым муниципальным районам, расчеты этого показателя произведены по численности лиц младше и старше трудоспособного возраста, что, безусловно, не вполне корректно, но, тем не менее, позволяет оценить сложившуюся в регионе ситуацию.

Во-первых, следует отметить, что в рассматриваемых муниципальных образованиях значения коэффициента экономической нагрузки населения существенно выше данных по области, особенно в Валдайском районе.

Во-вторых, наблюдается тенденция увеличения экономической нагрузки населения: за рассматриваемый период ежегодный темп прироста в целом по Новгородской области составлял 2–3%, в Боровичском и Валдайском районах – примерно 6%.

Таким образом, экономическая нагрузка занятого населения увеличивается, причем в рассматриваемых муниципальных образованиях весьма существенно.

Поэтому эффективное развитие этих районов возможно только на основе интенсивного развития экономики, что, безусловно, предусматривает рост производительности труда, ускоренные темпы обновления основного капитала и создание высокотехнологичных рабочих мест.

Кроме того очевидно, что занятость населения влияет и на формирование доходов бюджета муниципальных образований. Учитывая же проблемы старения населения и пенсионного обеспечения, вышеуказанные тенденции требуют самого пристального внимания. Соответственно важнейшей задачей администрации муниципального образования продолжает оставаться обеспечение занятости и эффективное использование трудовых ресурсов, создание благоприятных условий для развития деловой активности и формирование привлекательного инвестиционного климата.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Нанавян А.М.* Социальные процессы в муниципальных образованиях: проблемы и направления совершенствования // Теория и практика реформирования муниципальных образований / Доклады Всероссийского научно-практического семинара, г. Валдай. М.: ЦЭМИ РАН, 2014.
2. http://novgorodstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novgorodstat/ru/municipal_statistics/

О ВОЗМОЖНОСТЯХ МАЛОГО ПРОМЫШЛЕННОГО БИЗНЕСА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ*

Концепция увязки социального, производственного и финансово-экономического процессов, обеспечивающая взаимосвязанный рост производительности труда и конечного потребления, дает сильный импульс развитию малого и среднего бизнеса в муниципальных образованиях. От бизнеса к региональным и муниципальным властям идет поток предложений, касающихся в основном изменения налогообложения в пользу бизнеса и упрощения разного рода регуляторных процедур и взаимоотношений с надзорными органами. В свою очередь власти предлагают множество инструментов поддержки, главными из которых являются различные формы предоставления финансовых ресурсов, закрывающих нишу, в которой не работают банки.

В данной статье рассматриваются вопросы развития малого промышленного бизнеса в муниципальных образованиях. При этом основное внимание сосредоточено на определении возможностей предприятий малого бизнеса в области энергообеспечения при базировании на отходах сельскохозяйственного производства, лесной и деревообрабатывающей промышленности. Важность этого направления объясняется тем, что во многих регионах нашей огромной страны отсутствуют запасы таких энергоносителей, как нефть, природный газ, уголь, торф и др., вследствие чего энергобаланс региона и, в том числе муниципального образования, зависит от внешних поставок энергоносителей, а также от цен и тарифов на энергоносители, которые постоянно растут. Перебои в энергоснабжении, рост тарифов сдерживает возможности роста производства и ухудшает условия жизни населения.

Одним из направлений решения энергетических проблем, особенно в муниципальных образованиях, где сформировались крупные животноводческие комплексы, птицефабрики, предприятия лесной и деревообрабатывающей промышленности, является создание биогазовых станций. Преимуществами биогазовых станций являются возможности: утилизации продуктов деятельности сельскохозяйственного производства, лесной и деревообрабатывающей промышленности; организации безотходного цикла производств; создания собственного источника

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 14-06-00199).

энергообеспечения; комплексного решения экономических, социальных и экологических проблем в муниципальных образованиях.

Установки по производству газа на биогазовых станциях и выработка на базе этого газа электрической и тепловой энергии получили распространение в США, Китае, странах Европейского Союза, особенно в Германии.

В СССР биогазовые станции были разработаны в 1940 г., однако их массовому внедрению в практику помешала война. Внедрение биогазовых станций в России началось сравнительно недавно. Наибольшее распространение биогазовые станции получили в Белгородской области, где на базе отходов крупных свиноводческих комплексов уже вырабатывается 2,5 млн м³ газа в день и где этот газ используется для производства электроэнергии и тепла, обеспечивая энергией не только сами животноводческие комплексы и поселки при них, но и поставляя энергоресурсы другим потребителям.

В России наиболее перспективно и рентабельно получать электроэнергию и тепло в Южном, Приволжском, Северо-Западном федеральных округах, южных районах Центрального федерального округа, о чем свидетельствует, в частности, опыт Белгородской области. Биогазовые станции обеспечивают замкнутый, т.е. безотходный цикл производства в сельскохозяйственном и лесном секторах экономики.

Биогазовые станции – один из способов получения альтернативной энергии, одно из серьезных направлений альтернативной энергетики, способной создать энергетическую систему обеспечения предприятий и населения, одновременно решая экологические проблемы.

Биогазовая станция – это комплекс по переработке сельскохозяйственных и лесных отходов с параллельным производством электрической и тепловой энергии, а также биомассы, которую можно использовать как удобрение, а также как сырье для получения продукции методами биотехнологий.

Экспертами подсчитано, что потенциал биогаза составляет 23% замещения традиционных энергоносителей (угля, газа, мазута) в производстве электроэнергии, 15% в производстве тепловой энергии и 14% в замещении природного газа.

Принципиальная схема биогазовой станции приведена на рис. 1.

Технико-экономические показатели установки по производству электроэнергии и теплоэнергии на биогазовой станции, базирующейся на отходах деятельности крупной свинофермы, приведены в табл. 1.

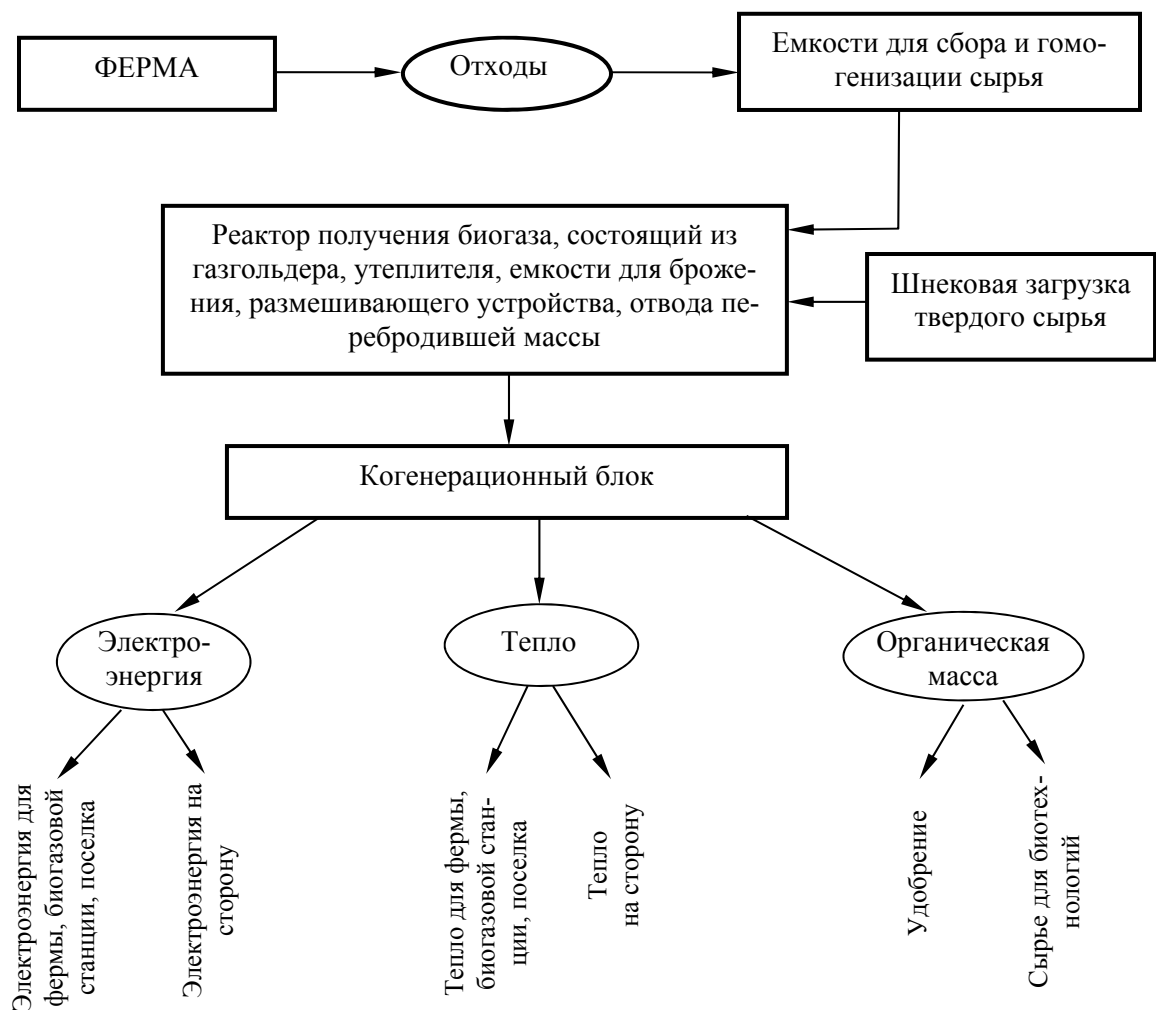


Рис. 1. Принципиальная схема биогазовой станции

Таблица 1

Технико-экономические показатели производства электроэнергии и теплоэнергии на биогазовой станции

№ п/п	Показатели	Ед. изм.	Годовые объемы
11	Мощность свинофермы	число голов	70 000
22	Объем перерабатываемых отходов	тыс. т	424
33	Выход биогаза	млн м ³	8,7
44	Потенциальное количество электроэнергии	МГв	28,2
55	Расход электроэнергии на обслуживание биогазовой станции	—"	2,5
66	Расход электроэнергии на обслуживание свинофермы и поселка	—"	7,7
77	«Свободная» электроэнергия	—"	10,7
88	Стоимость оборудования биогазовой станции	млн руб.	225,0
99	Потенциальная выручка от продажи «свободной» электроэнергии	—"	94,0
110	Потенциальная выручка от продажи теплоэнергии	—"	121,0
111	Потенциальная выручка от продажи органической массы	—"	7,3
112	Суммарная потенциальная выручка	—"	222,3
113	Срок окупаемости проекта	лет	1,0

Кроме уже указанных направлений использования продукции биогазовых станций следует выделить еще одно важное направление, а именно переработку органической массы методами биотехнологий. При этом речь может идти о создании промышленного кластера по производству биотехнологической продукции, фармацевтических препаратов и медицинских субстанций.

Другим важнейшим направлением развития малого промышленного бизнеса в муниципальных образованиях может быть организация предприятий по переработке полимеров. Цель: создание малых высокотехнологичных экологически безопасных предприятий с достойно оплачиваемыми рабочими местами. Что нужно:

- небольшие помещения, подключенные к коммуникациям;
- оборудование (литьевые, экструзионные, штамповочные, формовочные машины, аппараты выдувания, термопластаппараты и др.). Имеется широкий ассортимент (модельный ряд) оборудования отечественного или зарубежного производства различной производительности и стоимости. Возможен выбор способов приобретения оборудования (за наличные, в кредит, аренда или субаренда, лизинг). Производители оборудования предоставляют, как правило, двухгодичную гарантию и услуги сервисной службы, осуществляют (входит в стоимость оборудования) пусконаладочные работы и обучение персонала;
- сырье (полимеры в гранулах), необходимые добавки приобретаются на оптовых базах.

Виды продукции, которые могут быть произведены на малых промышленных предприятиях из полимеров (полиэтилена, полипропилена, поливинилхлорида, полистирола, полиэтилентерефталата и др.), и основные сферы их использования приведены в табл. 2.

Таблица 2

Виды изделий из полимеров и основные сферы их использования

Панели, листы, щиты, пластины, плиты, кровельная изоляция, изоляция стен, напольные покрытия, звуко- и теплоизолирующие материалы, оконные и дверные профили и др.	Промышленное, жилищное, индивидуальное строительство
Древесно-композитные полимерные изделия	–"–
Полимерные трубы, фитинги и запорная арматура	ЖКХ, водоснабжение, канализация
Кабели, электроустановочные изделия	ЖКХ, все виды строительства
Полимерно-битумные вяжущие добавки к асфальту	Дорожное строительство
Полимерная тара, упаковка	Пищевая, легкая промышленность, оптовая и розничная торговля
Пакеты, контейнеры, шприцы и проч.	Здравоохранение
Бытовые изделия, игрушки, сувениры	Товары широкого потребления

Для муниципальных образований, где развито промышленное производство (Боровичский район Новгородской области) наибольший интерес может представить продукция из полимеров для промышленного, жилищного, индивидуального строительства, ЖКХ, строительства дорог, модернизации систем водоснабжения и канализации. Для региона, имеющего рекреационное направление развития и сферы оптовой и розничной торговли, туризма целесообразно организовать малые промышленные предприятия по производству из полимеров тары и упаковки, изделий для быта, туризма и отдыха.

Для предприятий малого бизнеса муниципальные власти могут представить набор простых и понятных систем налогообложения (единый сельскохозяйственный налог, упрощенную систему налогообложения в виде налогообложения с оборота или с прибыли, единый вмененный налог, а также патентную систему налогообложения). Основными льготами, которые могут предоставить органы местного самоуправления, являются налоговые каникулы, различные формы предоставления финансовых ресурсов, особенно в ситуациях, когда проценты за кредиты банка слишком высокие для малых предприятий.

Муниципальные власти могут помочь предприятиям малого бизнеса, организовав систему учета проверок бизнеса надзорными организациями, которая предусматривала ответственность не только для того, кого проверяют, но и того, кто проверяет. Местные организации должны максимально облегчить малому бизнесу процедуры по регистрации, подсоединению к электросетям, источникам водоснабжения и т.п. Во многих муниципальных образованиях уже создаются центры развития малого бизнеса. В частности такие центры создаются отделениями Сбербанка России. Положительным следует считать опыт ряда муниципальных образований, где работники местных администраций составляют своеобразные карты ниш, куда в первую очередь может идти малый бизнес.

Нынешняя система межбюджетных отношений, сложившаяся в практике муниципальных образований, такова, что практически половину консолидированного бюджета муниципалитетов страны составляют безвозмездные поступления межбюджетных трансфертов (субсидии, субвенции и т.п.). Налоговые платежи в основном поступают в виде платежей за аренду земли и налога на объекты муниципальной собственности (10%). Налоговые поступления, остающиеся на территории, составляют примерно 40% консолидированного бюджета муниципальных образований.

Развитие малого бизнеса может заметно увеличить муниципальные доходы за счет налогов, собираемых с малых предприятий по упрощенной системе налогообложения и части налога на прибыль организаций федерального значения, рабо-

тающих на территории муниципальных образований. Таким образом, развитие малого бизнеса позволит не только решить социальную задачу создания на местах новых рабочих мест, но и существенно пополнять муниципальные бюджеты, освободив работников муниципальных образований от неприятной процедуры ходить с протянутой рукой к региональному начальству.

*Киркорова Л.В.,
д.э.н., проф., зав. кафедрой НовГУ*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА ПРИ СОЗДАНИИ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ (СПФЭС) БОРОВИЧСКОГО И ВАЛДАЙСКОГО РАЙОНОВ

Создание эффективной системы развития муниципального образования не теряет актуальности в связи с продолжающимися тенденциями дифференциации социально-экономического развития не только регионов, но и внутри регионов муниципальных образований, а далее и поселений, особенно сельских. Переход к новой социально-производственно-финансово-экономической системе (СПФЭС) определяется необходимостью повышения результативности воспроизводственного процесса, который включает три взаимосвязанных процесса – социальный, производственный и экономический.

В экономическом процессе, предлагаемой устойчивой системы «...реализуются результаты производства, распределяются по труду и вложенному капиталу, на развитие производства и социальной сферы, бюджет, банки и многообразные фонды, а также по различным видам собственности...» [2]. Поэтому, организация и объективная оценка эффективности экономического процесса в создаваемой системе приобретает особую значимость и взаимообусловленную зависимость с производственным и социальным процессами. Более того, именно, экономический процесс выражает результативность производственного и обуславливает возможности и эффективность социального процессов. Характеризуется множеством показателей в стоимостной оценке. Поэтому, экономический процесс неразрывно связан с финансовой сферой и формированием бюджетов всех уровней.

Проблемы бюджета любого муниципального образования находят свое отражение в общих проблемах местных финансов в Российской Федерации и обсуждаются в обществе достаточно широко. Следует заметить, что сейчас полномочия муниципальных органов власти не подкреплены реальными финансовыми ресурсами. Местный бюджет муниципального образования имеет дефицит собственных доходов, превышающий установленный Бюджетным кодексом норматив. Дефицит бюджета покрывается за счет дотаций из вышестоящих бюджетов, которые не постоянны и меняются год от года. В этой связи возникают проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти, что говорит о необходимости реформирования системы бюджетного выравнивания [6].

Решение проблем финансирования муниципальных образований возможно лишь на инновационной и комплексной основе, включающей механизмы саморазвития территорий. Предлагаемая система вытекает из логически связанных трех основных процессов – социального, производственного и экономического, что требует перестройки действующей системы развития и управления. Вследствие несбалансированности данных процессов в управлении муниципальными образованиями пока не достигается желаемой комплексности и инновационности для устойчивого развития, что справедливо заметил профессор М.В. Глазырин [1]. Более того, прослеживается нестабильность показателей социально-экономического развития исследуемых, а также абсолютного большинства муниципальных районов региона. На основе выполненного анализа социально-экономического развития исследуемых объектов – Боровичского и Валдайского муниципальных районов выявлена выраженная прямо-пропорциональная зависимость дифференциации социально-экономического развития и систем бюджетного выравнивания [5].

Из этого следует, что, прежде всего, в разрабатываемой системе необходимо включение действий, способных реализовать экономический потенциал муниципального образования, для чего в первую свою очередь требуется:

- разработка инструментов проверки соответствия масштабов деятельности бюджету и ресурсам;
- стимулирование эффективности и качества работы администраций муниципальных образований и служб;
- понятная и прозрачная для общества система показателей эффективности работы муниципального образования;
- разработка мер стимулирования увеличения местного бюджета от приращения производства за счет роста производительности труда;

- соответствие роста производительности труда и заработной платы (особенно важны, так как по росту этого показателя и структуре затрат на производство продукции можно увидеть инновационную составляющую производственного процесса, а, именно, это может дать прирост производства (работ, услуг).

Таким образом, экономический процесс, в первую очередь, призван осуществить:

1. Распределение результатов производства работниками по простому и инновационному труду, на социальное развитие, приводящее к росту производства.

2. Создание экономических и социальных условий для населения и работников, позволяющих и привлечь и закрепить квалифицированные кадры в муниципальное образование.

3. Совершенствование формирования бюджета, стимулирующего рост производства.

4. Гармоничное сочетание использование различных видов собственности.

Критериями и показателями эффективности системы является комплексный результат: повышение в единстве конечного потребления и производительности труда [1].

Анализ данных показателей, представленных в табл. 1 и 2, показывает выявленное несоответствие темпов роста производительности труда и конечного потребления.

Таблица 1

**Группировка муниципальных районов Новгородской области
по уровню производительности труда, 2012 г.**

Группа	Стоимость отгруженных товаров на 1 чел., занятого в экономике	Количество районов в группе	Перечень муниципальных районов
I группа	Свыше 1000 тыс. руб.	2	Крестецкий, Чудовский
II группа	700–1000 тыс. руб.	1	Новгородский
III группа	500–700 тыс. руб.	5	Батецкий, Боровичский, Любытинский, Маловишерский, Окуловский
IV группа	Менее 500 тыс. руб.	10	Валдайский, Волотовский, Демянский, Маревский, Мошенской, Парфинский, Пестовский, Поддорский, Солецкий, Старорусский, Хвойнинский, Холмский, Шимский

В среднем по Новгородской области – 516, 4 тыс. руб.

Источник: [5].

**Группировка муниципальных районов Новгородской области
по уровню конечного потребления на душу населения за год (тыс. руб.), 2012 г.**

Группы районов	Конечное потребление на душу населения за год, тыс. руб.	Кол-во районов в группе	Удельный вес районов в группе, %	Муниципальные районы
I	Выше средне областного значения	1	4,8	<i>Боровичский</i>
II	150–170	2	9,5	<i>Валдайский, Крестецкий</i>
III	130–150	2	9,5	<i>Чудовский, Старорусский</i>
IV	100–120	8	38,1	<i>Демянский, Любытинский, Маловишерский, Маревский, Окуловский, Пестовский, Солецкий, Хвойнинский</i>
V	Меньше 100	8	38,1	<i>Батецкий, Волотовский, Мошенской, Новгородский, Парфинский, Поддорский, Холмский, Шимский</i>
В среднем по области	174,8	21	100	

Источники: [10, 5].

Абсолютное значение показателя производительности труда в Валдае значительно ниже в сравнении с регионом и Боровичским районом, более чем в 2,5 раза. Группировка муниципальных районов Новгородской области по уровню производительности труда показала, что Боровичский район вошел в третий кластер, а Валдайский в четвертый с самыми низкими значениями данного показателя.

Однако по уровню потребления исследуемые районы вошли в первые две группы. Следует заметить, что уровень производительности не соответствует уровню потребления, а также и то, что индексы темпов роста конечного потребления на душу населения в исследуемых муниципальных районах выше среднеобластного значения, при этом наиболее высокий в Валдае.

Таким образом, исследование показателей по районам позволило сделать выводы о том, что значительные отклонения в их абсолютном значении по районам и в сравнении с областными показателями приводит к необходимости более детального исследования сложившейся экономической ситуации, выявлению проблем экономических отношений и путей их решения.

В этой связи следует сравнивать основные показатели социально-экономического развития районов в сравнении с областными их значениями. Это позволит сопоставить долю ресурсов исследуемых районов и долю производимого продукта каждым районом в регионе. Необходимы и сравнения бюджетов, в том числе и на душу населения.

На взгляд автора для характеристики районов необходимо показать:

- долю каждого района в ВРП, удельный вес ресурсов (особенно трудовых и природных, в частности сельскохозяйственных угодий и пашни), уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы одного работника сельского хозяйства к среднеобластному показателю;
- в сравнении со среднеобластными показателями: ВРП на душу населения, доходы местных бюджетов;
- темп роста, % к предыдущему году: инвестиций в основной капитал по крупным и средним организациям, темпы роста промышленного производства по крупным и средним организациям по обрабатывающим производствам, темп роста заработной платы по крупным и средним организациям;
- уровень зарегистрированной безработицы и удельный вес зарегистрированных безработных в сравнении с областными значениями;
- удельный вес родившихся, % от областной численности как основной фактор воспроизводства трудовых ресурсов.

На прошлом семинаре в Валдае такой анализ был представлен, на основании которого были сделаны следующие выводы:

- доля районов в ВРП не соответствует доле населения в общей численности области и доле бюджетов, она значительно ниже, что говорит и о более низком уровне развития районов в сравнении с областью в целом;
- замедлились темпы роста промышленного производства и сельскохозяйственного, объемов инвестиций в основной капитал, заработной платы как по районам так и по области, но в муниципальных районах эти тенденции проявляются более резко, особенно по Валдайскому району;
- уровень зарегистрированной безработицы в районах ниже областного значения, а удельный вес зарегистрированных безработных сократился за год в Боровичском районе, а в Валдайском районе продолжает расти;
- удельный вес родившихся, % от областной численности не соответствует удельному весу населения в общей численности населения области, особенно по Валдайскому району, что ведет к более быстрым темпам снижения численности населения в районе.

Все это говорит о том, что существующая система управления неэффективна, она требует существенных изменений применяемых механизмов.

В 2014 г. принят ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», по которому определены полномочия и система стратегического планирования, перечень разрабатываемых документов и по контролю их реализации в

том числе и на муниципальном уровне. До настоящего времени каждый район принимал документы без четкой регламентации. Так, в Валдайском районе принимается Концепция социально-экономического развития на год, в Боровичском районе кроме этого принималась и Стратегия развития на пять лет (2011–2015). Сравнение документов (Концепций) по исследуемым районам показывает, что они имеют не только одинаковые разделы (их число 13), но и различия (табл. 3).

Таблица 3

Сравнительный анализ содержания Концепций социально-экономического развития исследуемых муниципальных районов на 2015 г.

Валдайский район		Боровичский район
Наименование разделов	Соотв. разд.	Наименование разделов
<i>Цель</i> социально-экономической политики		<i>Приоритеты</i> экономической политики на среднесрочную перспективу
<i>Задачи</i>		<i>Задачи</i>
1. Бюджетная и налоговая политика		1. Здравоохранение
2. Промышленность	(7)	2. Образование
3. <i>Сельское хозяйство</i>	(17-АПК)	3. Молодежная политика
4. Коммунальное хозяйство	(13)	4. Физическая культура и спорт
5. Недропользование		5. <i>Социальная защита населения</i>
6. Инвестиционная деятельность	(8)	6. <i>Культура и туризм</i>
7. <i>Архитектура и градостроительство</i>	(9)	7. Промышленность
8. <i>Управление муниципальным имуществом и земельные отношения</i>	(20)	8. Инвестиционная деятельность
9. Потребительский рынок	(18)	9. Градостроительство
10. <i>Дорожное хозяйство</i>	(14)	10. Жилищное строительство
11. Транспорт	(16)	11. Коммунальное хозяйство
12. Связь	(15)	12. Газификация
13. <i>Малый бизнес</i>	(19)	13. Электроснабжение
14. <i>Туризм</i>	(6)	14. <i>Дорожное и мостовое хозяйство</i>
15. Занятость	(21)	15. Связь
16. Образование	(2)	16. <i>Пассажирский автотранспорт</i>
17. Здравоохранение	(1)	17. <i>Агропромышленный комплекс</i>
18. <i>Культура</i>	(6)	18. Потребительский рынок
19. <i>Социальная поддержка населения</i>	(5)	19. <i>Малый и средний бизнес</i>
20. Физическая культура и спорт	(4)	20. <i>Управление муниципальным имуществом</i>
21. Молодежная политика	(3)	21. <i>Занятость населения</i>
22. Правоохранительная деятельность	(24)	22. Социальное партнерство
23. Муниципальная служба и <i>местное самоуправление</i>	(23)	23. Развитие <i>местного самоуправления</i>
		24. Правоохранительная деятельность

В концепциях районов разное количество разделов, их значимость отличается, содержание, т.е. названия разделов также имеют различия. Мониторинг реализации концепций представлен районами в виде докладов глав администраций по

итогах социально-экономического развития района. Они также значительно отличаются по форме и содержанию разделов.

Таким образом, для муниципальных образований нужны разработки единых форм документации по планированию развития и мониторингу реализации.

Это возможно в рамках предлагаемой СПФЭС, при инициативном, устойчивом освоении которой может быть осуществлено эффективное реформирование муниципальных образований, основанное на механизмах саморазвития и самоуправления. Но для создания системы необходимо понимание нужности этого процесса и поддержка со стороны региональных и муниципальных органов власти.

Важно отметить, что система дает возможность активизировать использование ресурсов территорий, включающих население, природные ресурсы, инновационный потенциал и др., включенные человеком в производственную и экономическую самоорганизации, т.к. результат зависит от инициатив снизу в решении самых важных проблем при создании властью благоприятных условий их реализации.

Поддерживаю предложение о том, что для работы по освоению СПФЭС целесообразно создать при главах экспериментальных муниципальных образований рабочие группы из числа своих специалистов, а также направлять на преддипломную практику студентов НовГУ, проживающих в экспериментальных районах. А также вношу предложение: рекомендовать главам районов использовать научный потенциал ППС НовГУ для разработки документов по стратегическому планированию и мониторингу реализации программ, что соответствует п. 5.7. ФЗ №172 от 28.06.2014г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Глазырин М.В.* О создании системы комплексного развития муниципального образования [Текст] // Экономист. 2014. № 3. С. 79–84.
2. *Глазырин М.В.* Теория и практика реформирования муниципальных образований / Доклады Всероссийского научно-практического семинара. 27 июня 2014 г., г. Валдай. М.: ЦЭМИ РАН, 2014. С. 7–20.
3. Итоги реализации Концепции социально-экономического развития Боровичского муниципального района за 2014 год. Эл. ресурс.
4. Итоги социально-экономического развития Валдайского муниципального района за 2014 год. Эл. ресурс.
5. *Киркорова Л.А.* Улучшение организации экономического процесса в муниципальном образовании // Теория и практика реформирования муниципальных образований / Доклады Всероссийского научно-практического семинара. 27 июня 2014 г., г. Валдай. М.: ЦЭМИ РАН, 2014. С. 34–46.
6. *Киркорова Л.А.* Проблемы и направления совершенствования организации экономического процесса на муниципальном уровне // Системные основы муниципальных образований / Материалы научно-практической конференции с международным участием. 28 октября 2014 г. В. Новгород, НовГУ, 2015. С. 32–47.

7. Концепция социально-экономического развития Валдайского муниципального района на 2015 год и на период до 2017 года. Эл. ресурс.
8. Концепция социально-экономического развития Боровичского муниципального района на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов («Концепция 2015–2017»). Эл. ресурс.
9. Муниципальные районы и городской округ Новгородской области. Статистический сборник. В. Новгород, Новгородстат, 2013.
10. Стратегия социально-экономического развития Боровичского муниципального района до 2030 года. Эл. ресурс.

*Кондратьева Н.А.,
зам. главы Боровичского района Новг. обл.*

*Бородина С.А.,
председатель финансового комитета Боровичского района*

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Приоритетной задачей Правительства Российской Федерации является совершенствование бюджетного процесса, в первую очередь предполагающей формирование и исполнение федерального бюджета в программном формате и применение элементов программно-целевого управления расходами бюджета в целях модернизации государственного финансового контроля.

Рассматриваются основные направления модернизации государственного финансового контроля за расходами бюджетов на реализацию целевых программ и решение задач по эффективному управлению финансами, а также развитию финансового контроля за расходами бюджетов всех уровней с учетом унификации механизмов бюджетного процесса.

Бюджетный процесс – это регламентированная нормами Бюджетного кодекса деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением [1, с. 17].

Участниками бюджетного процесса являются представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Достаточно важным элементом в бюджетном процессе являются отношения, возникающие между представительным и исполнительно-распорядительными

органами местного самоуправления как общей компетенции и финансового органа этого исполнительно-распорядительного органа.

Один из этапов организации бюджетного процесса – это, как правило, мероприятия, направленные на принятие решения о начале работы по составлению проекта бюджета, принимаемого исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления заблаговременно; непосредственно разработка проекта местного бюджета на основе предложений от всех служб хозяйственной и бюджетной сферы по основным показателям местного бюджета, согласование их и составление проекта бюджета по доходам и расходам.

Формирование бездефицитного бюджета и максимальное обеспечение расходных обязательств – являются приоритетами при формировании основного финансового документа территорий.

В меру объективных и субъективных причин наблюдается снижение доходной части, как налоговых так и неналоговых поступлений. На протяжении 2012–2015 гг. Администрацией Боровичского муниципального района неоднократно ставился вопрос перед Правительством Новгородской области о недостаточности доходных источников. Доходная часть бюджета муниципального района формируется на основании утверждаемых областным законом о бюджете нормативов отчислений от федеральных и областных налогов и дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, рассчитанной с учетом ожидаемых поступлений по прочим доходным источникам.

Зачастую при формировании межбюджетных отношений муниципальным районам завышаются планы по доходным источникам и занижаются нормативы, применяемые при планировании расходной части бюджета. Так, в 2012 г. при расчете дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности Боровичскому муниципальному району по налогу на доходы с физических лиц был принят рост к уровню 2011 г. на 32,5%, фактически рост по налогу составил 10%. Подобная ситуация сложилась и в 2013 г.: планируемый завышенный рост к факту 2012 г. 17,7%, фактически по результатам работы рост составил 9,6%¹. Таким образом, за два года недополучено доходов в размере 52 млн руб., что привело к росту кредиторской задолженности и в первую очередь по коммунальным платежам.

В 2014 г. доходов поступило меньше от первоначального плана на 22 млн руб. Ожидаемое снижение доходов в 2015 г. составит 12% к уровню плановых показателей.

¹ В статье использованы данные Финансового комитета Боровичского района.

В настоящее время Администрация Боровичского муниципального района предпринимает все возможные меры по выходу из сложившейся критической ситуации с финансированием расходных обязательств Боровичского муниципального района. В целях извлечения дополнительных средств с начала 2015 г. была проведена оптимизация расходов по аппарату управления администрации муниципального района. Ведется работа по привлечению заемных средств на покрытие дефицита бюджета муниципального района, так как поступающие доходные источники не обеспечивают финансирование даже первоочередных платежей.

При формировании бюджета не учитывается необходимая потребность на исполнение решений судов и предписаний в адрес муниципальных учреждений и Администрации Боровичского муниципального района.

В нормативах расходных обязательств по Администрациям муниципальных районов не учитываются следующие позиции:

- кредиторскую задолженность прошлых периодов;
- проценты по привлеченным финансовым средствам (кредитам);
- содержание межпоселенческих кладбищ;
- исполнение проектно-сметной документации для участия в государственных программах;
- расходы на софинансирование при участии в государственных программах;
- расходы по осуществлению полномочий в рамках реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], в части переданных с 01.01.2015 полномочий от сельских поселений.

При формировании межбюджетных отношений в проекте бюджета Боровичского муниципального района на 2016 г. в нормативах расходных обязательств района не предусмотрены расходы бюджета в размере 165,0 млн руб., в том числе:

- 45,1 млн руб. погашение кредиторской задолженности по коммунальным услугам;
- 107,7 млн руб. исполнение решений судов и предписаний контролирующих органов по муниципальным учреждениям;
- 12,2 млн руб. уплата процентов коммерческим банкам за пользование кредитами (потребность 22,22 млн руб., учтено нормативом – 10,02 млн руб.).

Недостаточность денежных средств не позволит решить многие вопросы местного значения.

Для исполнения расходных обязательств бюджета, расходы по которым не предусмотрены нормативами, необходимо увеличить норматив отчислений от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) с 20,4 до 37%.

Как варианты комплексного решения вопросов по обеспечению расходных обязательств муниципального района можно рассматривать предложения:

1) замещение коммерческих кредитов бюджетными, что позволит снизить нагрузку на бюджет за счет снижения расходов на оплату процентов по кредитам (так уровень процентов за пользование коммерческими кредитами составляет в среднем 17,0%, при этом бюджетный кредит предоставляется при ставке процента на уровне 0,1%);

2) расходы по исполнению решений судов и предписаний контролирующих органов включить в региональные программы с софинансированием из местных бюджетов (свыше 90% решений судов и предписаний контролирующих органов направлены на исполнение государственных полномочий);

3) создание нормативно-правовой базы, обеспечивающей возможность направления налоговых поступлений от НДФЛ по нормативу 100% от сверхплановых сумм сбора налога на территорию муниципального района;

4) внести изменения в методику планирования бюджетных расходов в части индексации материальных затрат с учетом официального индекса инфляции на рынке потребительских цен.

Создание условий и содействие в продвижении инициатив по внесению изменений в методику формирования бюджетных ассигнований и внесению изменений в нормативно-правовую базу по налоговым поступлениям от НДФЛ на территории муниципальных образований является прерогативой представительных органов.

Участие представительных органов в решении комплексных задач в бюджетном процессе региона и территории окажет положительное влияние на ход формирования доходных поступлений и расходных обязательств муниципальных районов, создаст условия для заинтересованности органов местного самоуправления в привлечении дополнительных доходных источников и обеспечению максимальной собираемости налоговых доходов на территории муниципального образования.

При формировании бюджета Боровичского муниципального района на 2016 г. депутаты Новгородской областной Думы от Боровичского муниципального района поддержали ранее высказанные инициативы и активно поддерживают нашу позицию перед Правительством Новгородской области и депутатами Новгородской областной Думы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Глазырин М.В. О теории создания системы комплексного и инновационного развития муниципального образования // Теория и практика реформирования муниципальных образований / Доклады Всероссийского научно-практического семинара. 27 июня 2014 г., г. Валдай. Под ред. М.В. Глазырина, М.П. Чемоданова. М.: ЦЭМИ РАН, 2014.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

Ерцева Г.В.,

Председатель Экономического комитета

Администрации Валдайского района Новгородской области

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА В ВАЛДАЙСКОМ РАЙОНЕ

В нашем регионе существуют программы поддержки начинающих субъектов малого бизнеса, где районы имеют право выдать небольшие суммы бизнесу, который собирается развиваться, однако все ограничено различными обстоятельствами. Во-первых, тем, что это начинающий субъект: от момента подачи заявки для участия в конкурсном отборе данных бизнес-проектов должен пройти срок не более года с момента создания, во-вторых, ограничена суммой в размере 300 тыс. руб., выделяемых Минэкономразвития РФ для этих целей. Однако бюджеты сформированы на выживание, и в бюджетах районов заложено очень малое количество денег: у нас было 500 тысяч, и мы, таким образом, опустились до уровня 300 тыс. руб., выдаваемых предпринимателям, чтобы они могли начать свое дело. Гранты очень маленькие, и я здесь не вижу коррупционной составляющей, которая бы препятствовала обоснованному распределению средств. По сути, все проекты являются значимыми. Участвуют, как правило, семь человек, представляющих такие сферы, как сельское хозяйство, производство, строительство, но не относящиеся к торговому сектору, поскольку по показателям, данный сегмент превышает по уровню развития все остальные сферы. Фактически мы просто распределяем данные средства поровну между всеми участниками, и получается, в результате, менее восьми-десяти тысяч на участника, и это является единственным элементом планируемого, прогнозируемого хоть каким-то образом процесса. Больше мы спрогнозировать не можем ничего. Во-первых, плохие бюджеты, распределение налогов ужасное, и уже

на прошлой конференции мы об этом говорили. Во-вторых, это проблема конфиденциальности, у нас информация закрытая, причем настолько, что мы в муниципалитете получаем план, статистику федерального органа с буквой «К», что означает «конфиденциальная информация». Если отчитываются по определенному виду деятельности менее трех предприятий, то нам ставят букву «К». В итоге, мы лишены возможности увидеть, что происходит на нашей территории. Если более трех предприятий, то нам предоставляют статистические данные, выражаемые в рублях, объемах, но если менее трех, то ставят букву «К». Оттолкнуться не от чего. Если менее трех предприятий, то ставится буква «К», и мы лишены возможности, нет мониторинга. Когда мы должны были внести свой вклад в Прогноз Минэкономразвития РФ на 2016–2018 гг., то мы поняли, что не знаем, что предоставить в Правительство РФ из-за проблем со статистическими данными.

Другая проблема связана с непредсказуемостью частного бизнеса. Вроде бы у него хорошо получают работники, у него прибыль, у него все хорошо. Происходит момент, они вырабатывают ресурс своего оборудования, закрываются и могут не пройти процедуру ликвидации и могут никого не ставить в известность, мы это отследить не можем. Они могут даже не пройти процедуру ликвидации, и мы это никогда не отследим. У нас пошла тенденция на укрупнение. Мы имеем больших «монстров», которые зарегистрированы в двух регионах (это Санкт-Петербург и Москва). Мы имеем у себя или представительства или филиалы, которые и не платят нам налоги, и мы вообще не можем получить от них никакой информации. Это связь, это строительство, монополизированные рынки – «Росгосстрой» работает, нефтебазы, электроэнергетика. В экономическом влиянии это более 80%, и мы вообще не можем получить от них никакой информации. Мы имеем малый бизнес, который благодаря личным связям мы еще можем как-то спрогнозировать, узнать и спланировать. Больше мы не имеем ничего. Чтобы держать муниципалитеты на определенной «уздечке», Правительство Новгородской области при формировании областного консолидированного бюджета уменьшает норматив по подоходному налогу, который остается на нашей территории, и мы становимся настолько зависимыми, что нам трудно развиваться. Когда мы получили Федеральный закон о стратегическом планировании, у нас волосы встали дыбом. Мы начали работать с этим законом, первые шаги уже делаем, и мы не знаем, что с этим делать. Есть у нас план социально-экономического развития Валдайского района, составленный ГОУП «Агентство развития Новгородской области» за 90 тыс. руб. Они просто взяли наши итоги, все скомпоновали, и вроде бы все хорошо. Но в действительности нам очень сложно. Пока нас сдерживают невозможность достучаться «наверху» и скудость нашего бюджета. Нет стимулов для развития научно-технического про-

гресса. Муниципалитету не интересна прибыльность предприятия вообще. Получается так, что нам выгоднее держать убыточные предприятия.

*Дементьев В.Е.,
д.э.н., проф., зам. директора ЦЭМИ РАН*

АССОЦИАЦИИ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В СЕТЕВЫХ СТРУКТУРАХ ИННОВАЦИОННОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ*

1. ОТ СТАВКИ НА РЫНОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ К ИНТЕРАКТИВНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

Эффективная взаимосвязь в обществе трех основных процессов (социального, производственного и экономического) обоснованно рассматривается (см. Глазырин, 2012) в качестве принципиального условия его инновационного развития. Значительный вклад в развитие этих связей могут вносить рыночные механизмы. Корпоративная социальная ответственность воспринимается как фактор укрепления конкурентных позиций бизнеса, хотя в кризисных условиях уже свертывание этой ответственности рассматривается как одно из средств выживания в трудный период. Однако даже при благоприятной конъюнктуре рыночные механизмы ориентируют бизнес на учет гораздо более ограниченной перспективы, чем та, при которой проявляются результаты многих социальных процессов, включая демографические. Кроме того, рыночные критерии эффективности фокусируют внимание на финансовых показателях, тогда как общество имеет более широкий спектр интересов, отнюдь не ограничивающийся производственными достижениями. Многие специалисты самых разных профессий при выборе места работы руководствуются не только уровнем зарплаты, но и моральным климатом в коллективе, соотношением рутинных и творческих составляющих в производственной деятельности. Вряд ли можно говорить о полном благополучии, когда рост производственных результатов происходит на фоне депопуляции населения.

Конструктивный подход состоит не в предъявлении претензий к бизнесу, а во встраивание его в такую систему отношений, которая, с одной стороны, сможет

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00458).

компенсировать относительную близорукость рыночных критериев эффективности, с другой, позволит бизнесу внести свой вклад в уточнение и реализацию этапных задач общественного развития.

Обеспечить ориентацию отечественной экономики на выработку и достижение долгосрочных целей призвана система государственного стратегического управления, охватывающая разные его уровни. Правовую основу для разработки, построения и функционирования такой системы должен обеспечить закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (на 07.05.2014 проект этого закона № 143912-6 подготовлен ко второму чтению).

Среди целей создания системы стратегического планирования фигурирует консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций и структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (Пояснительная записка к проекту федерального закона). Много внимания при этом уделяется отдельным документам стратегического планирования. Однако остается не раскрытой та роль, которая в системе формирования стратегических планов развития промышленности отводится бизнесу. Между тем от его позиции зависит реализуемость этих планов, а с ними и других стратегических замыслов. Фактически бизнесу отводятся чисто исполнительские функции в системе планирования. Стратегическое планирование экономики предстает процессом, в котором потоки плановой информации идут в одном направлении: сверху вниз.

Хотя в проекте закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» говорится об общественном обсуждении документов стратегического планирования, оно – слабая замена не предусматриваемых в нормативной базе механизмов сближения стратегических воззрений власти и бизнеса еще на этапе формирования проектов этих документов. Такой подход к стратегическому планированию игнорирует наметившуюся после 2000 г. практику участия «головных» бизнес-ассоциаций в обсуждении вопросов экономической политики. В принципе проектом Закона (ст. 11) не исключается привлечение к разработке документов стратегического планирования объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций. Однако поправка к Закону, предусматривающая изначальную фиксацию в составе участников государственного стратегического планирования общероссийских общественных организаций, целью деятельности которых являются представление и защита интересов субъектов предпринимательской деятельности, была отклонена.

Весьма важен информационный аспект сотрудничества власти и бизнеса. Власть может принудить бизнес вкладывать средства в потенциально важные раз-

работки, главный вопрос в выборе успешных проектов, формировании правильного спроса. Особенно при планировании структурных изменений в экономике, меняющим прежние тенденции ее развития, без обращения к бизнесу, без учета его отношения к таким изменениям трудно добиться сбалансированности производства, выработать действенные меры по реализации принимаемых планов. Как показывает В.М. Полтерович, вовлечение бизнеса в процесс планирования особенно актуально при решении экономикой задач догоняющего развития. Взаимодействие отраслевых ассоциаций бизнеса друг с другом и с правительством позволяет скоординировать заимствование технологий и создать обстановку доверия (Полтерович, 2009). Система такого интерактивного планирования служит преодолению двух препятствий на пути модернизации экономики. Одним из них является комплементарность технологий: изменение технологии в одной отрасли требует изменений у смежников. Рыночный механизм обнаруживает недостаточную эффективность в согласовании таких изменений, что позволяет говорить о ловушке отраслевой координации. Второе препятствие – обычно сопровождающее технологическую отсталость – низкое качество институтов, проявляющееся во взаимном недоверии агентов. Оно способно привести к «закупорке» каналов обратной связи от бизнеса к власти и торможению экономического роста вследствие повышения инвестиционных рисков. Бизнес-ассоциации могут сыграть существенную роль в изменении представленной ситуации даже при изъянах институциональной среды (Locke, 2001). Эти ассоциации служат средством компенсации слабостей правовых институтов (Markus, 2012). Однако реализация таких возможностей зависит не только от степени организованности самих бизнес-ассоциаций (Doner, Schneider, 2000), но и от действий властей.

Периоды радикального обновления технологической базы производства – время наиболее вероятного появления так называемых Черных лебедей, т.е. непредсказуемых событий, влекущих за собой масштабные последствия (Талеб, 2013, с. 677). Задача подготовки к таким событиям выдвигается в этот период на первый план. Для решения такой задачи стратегическое планирование может быть нацелено на подготовку ресурсного маневра для реагирования на непредсказуемые вызовы. В частности, речь может идти о планировании упреждающего развития некоторых элементов инфраструктуры в соответствии с перспективными требованиями к ним. Тем самым снижается потребность в финансировании этих элементов в будущем. Следовательно, больше ресурсов можно будет направить в ответ на новые вызовы. Такого рода действия соответствуют подходу Д. Тиса к динамическим способностям системы (Теесе, 2009). В рамках этого подхода реформирование, переконфигурирование активов – одно из основных средств успешного развития в

меняющихся условиях. В период сопровождающего смену длинных волн кризиса особенно актуальны инвестиции, которые не только создают потенциал для ресурсного маневра, но и ослабляют негативные последствия кризиса. К таким можно отнести инвестиции в жилищное строительство, здравоохранение, науку и образование. Все эти инвестиции имеют непосредственное отношение к сохранению и накоплению человеческих ресурсов.

2. ИНТЕРАКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА НА УРОВНЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Об интерактивном планировании можно говорить как о многоуровневой системе, в которой такое планирование развивается и на уровне локальных подсистем, и на народнохозяйственном уровне. До сих пор можно констатировать отсутствие систематического эффективного взаимодействия власти и бизнеса на макроуровне, если не относить к такому взаимодействию лоббистское влияние крупных корпоративных структур на государственные решения. Вместе с тем прослеживается начало формирования интерактивного планирования на более низких уровнях управления. Речь идет о налаживании взаимодействия территориальных органов власти и ассоциаций (союзов) товаропроизводителей.

Вывод о том, что тесные отношения между властями и бизнес-ассоциациями складываются прежде всего на более низких, чем федеральный уровень управления, был получен Т. Фрайем (Frue, 2002). Этот вывод основывался на данных обследования 500 фирм в восьми регионах РФ.

Исследование, проведенное в 2009 г. Институтом анализа предприятий и рынков ВШЭ, показало, что бизнес-ассоциации являются элементом «системы обменов» между властью и бизнесом – прежде всего на региональном и местном уровне. Если роль бизнес-ассоциаций оказалась не значима для получения поддержки от федеральных властей, то на региональном и местном уровне членство в ассоциациях бизнеса в среднем положительно влияло на получение поддержки. При этом разделение ассоциаций по типам выявило следующую картину. Региональные власти заметно чаще (примерно на 18% пунктов) помогали членам общероссийских ассоциаций. На 12% пунктов повышало вероятность получения поддержки участие в отраслевых ассоциациях. На грани статистической значимости оставался коэффициент, отражающий эффект от членства в региональных ассоциациях (около 7% пунктов). На местном уровне наиболее часто поддержка предоставлялась членам общероссийских ассоциаций (+14–15% пунктов по сравнению с фирмами, не входящими в ассоциации), несколько реже – членам отраслевых и ре-

гиональных ассоциаций (+7% пунктов) (Яковлев, Говорун, 2014, с. 123). Таким образом, в отношениях между властями (региональными и местными) и бизнес-ассоциациями наблюдается перекося не в пользу локальных ассоциаций. Они оказались аутсайдерами в этих отношениях.

Похожая ситуация и с помощью властям со стороны бизнес-ассоциаций. В среднем члены ассоциаций активнее помогают региональным и местным властям. Однако интенсивность поддержки меняется в зависимости от типа ассоциации. Большой по величине и статистически значимый эффект обнаруживается только в случае членства в отраслевых ассоциациях. Участие в региональных бизнес-ассоциациях и торгово-промышленных палатах дает статистически незначимый и малый по величине положительный эффект (Яковлев, Говорун, 2014, с. 114). Не удивительно, что оценка полезности участия в региональных бизнес-ассоциациях заметно ниже, чем в отраслевых ассоциациях (Яковлев, Говорун, 2014, с. 105).

Обращает на себя внимание группа предприятий, которые отказались ответить на вопрос о структуре собственности. Они заметно реже входили в состав бизнес-ассоциаций. При этом они реже оказывали помощь властям в социальном развитии региона, но существенно чаще получали господдержку на региональном и местном уровне. В этой связи А. Яковлев и А. Говорун приходят к выводу, что в этой группе доминируют предприятия, аффилированные с местными и региональными чиновниками (Яковлев, Говорун, 2014, с. 123).

3. БИЗНЕС-АССОЦИАЦИИ КАК ФОРМА МЕЖФИРМЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Анализ деятельности российских бизнес-ассоциаций показывает, что их участники активно используют возможности сотрудничества в рамках этих структур. Речь идет об обучении персонала, маркетинговых исследований, распространении инновационного опыта (Pyle, 2006).

Так целью Ассоциации Товаропроизводителей Забайкалья (АТЗ) является не только отстаивание общих интересов своих членов в конкурентной борьбе, но осуществление поддержки в выстраивании схем сбыта продукции, поиска партнеров и контрагентов³. Ассоциация занимается координацией деятельности членов ассоциации, организует их взаимовыгодное сотрудничество, оказывает помощь предпринимателям в продвижении заказов, привлечении инвестиций. Создана и совершенствуется информационная база в области экономики, включающая информацию о проводимых мероприятиях (выставках, конкурсах, тендерах, аукционах и др.), об организаторах этих мероприятий, об условиях участия в них. Сформированная база данных спроса и предложений, услуг членов Ассоциации позволяет осуществлять целевой поиск российских и иностранных партнеров.

Вместе с тем, задачи АТЗ охватывают выявление общих проблем промышленного, технического и социального характера, формирование задач экономической политики региона. Проявляя свою готовность внести свой вклад в социально-экономическое развитие региона, Ассоциация рассчитывает и на ответную реакцию. АТЗ взаимодействует с органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам содействия товаропроизводителям на местном и государственном уровне. При ее активном участии был принят ряд региональных и городских нормативных актов, создающих более благоприятные условия для деятельности делового сообщества.

Как защита юридических прав и законных интересов членов ассоциации, так и другие направления их поддержки требуют соответствующих ресурсов. Наличие экспертного ресурса – один из основных внутренних факторов успеха бизнес-ассоциаций. Речь идет о необходимом уровне компетентности у аппарата ассоциации, а также о возможности привлекать для проработки конкретных вопросов юристов и других экспертов, работающих в штате предприятий-членов (Яковлев, Зудин, Голикова, 2011).

В этой связи возникает вопрос о размерах ежегодных взносов для обеспечения деятельности бизнес-ассоциации. Опросы ассоциаций показывают, что в большинстве случаев они имеют минимальный аппарат (от 3–5 до 15–20 сотрудников) и функционируют за счет членских взносов, которые обеспечивают 80-100% их основного бюджета. Размер взносов существенно варьируется, начиная 15 тыс. рублей, как в представленной выше Ассоциации Товаропроизводителей Забайкалья. Распространенным явлением были дифференцированные взносы для предприятий разных размеров. Сверх этих бюджетов многие ассоциации привлекали от фирм-членов «целевое» финансирование для реализации конкретных проектов или проведения конкретных мероприятий. В условиях финансового кризиса многие ассоциации соглашались на отсрочку в уплате взносов, но в целом исключение неплательщиков стало правилом для работающих объединений (Яковлев, Зудин, Голикова, 2011).

Повышение эффективности бизнес-ассоциаций как средства кооперации участников представляется возможным в двух направлениях:

1) в настоящем виде эти ассоциации могут быть отнесены к сетевым структурам. При сохранении этого качества оправдано обращение к факторам эффективности региональных сетевых структур;

2) другое направление – перестройка системы локальной хозяйственной ассоциации предприятий для усиления ее хозяйственных функций.

4. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БИЗНЕС-АССОЦИАЦИЙ КАК СЕТЕВЫХ СТРУКТУР

Сетевые структуры многие специалисты рассматривают как ведущую организационную форму бизнеса в современной экономике. С созданием таких структур все чаще связывают эффективное развитие и региональной экономики. Речь идет о формировании региональных производственных кластеров, позволяющих снизить транзакционные издержки, вовлечь в инновационную деятельность малые и средние предприятия. Благоприятствует появлению таких кластеров информационно-аналитическая поддержка бизнеса, наличие эффективной системы привлечения и подготовки квалифицированных кадров. В этой связи традиционные формы межфирменного сотрудничества в рамках бизнес-ассоциаций предстают средствами создания благоприятных условий для становления региональных сетевых структур. Зарубежный опыт свидетельствует о широком распространении региональных сетей кластерного типа (Порваткина, 2011).

Катализатором формирования таких структур может служить активное участие бизнес-ассоциаций в совместной с региональными властями разработке региональных целевых программ. Особенно важно, чтобы это сотрудничество власти и бизнеса не ограничивалось подготовкой комплексного научно-технического и социально-экономического прогноза развития региона на долгосрочную перспективу, заданием целевых показателей региональных программ, но охватывало и определение нормативных и экономических механизмов реализации этих программ.

В литературе имеются следующие рекомендации по системе управления региональных сетевых структур территориального типа. Предлагается создание трехуровневой структуры для координации деятельности производственного комплекса региона. На первом базовом уровне такой структуры будут находиться непосредственно фирмы, участвующие в сетевой структуре. На втором уровне будет объединение этих фирм в некоммерческие партнерства по направлениям деятельности, что позволит вырабатывать консолидированные решения по основным направлениям развития. Далее предполагается представление принятых решений на третьем уровне в некоммерческом партнерстве, определяющем всю политику развития региональной сетевой структуры (Абрамов, Морозов, 2014). По мнению этих авторов, организационно-управленческие функции таких структур охватывают вопросы формирования кадрового потенциала; трансфера технологий производственно-социальных процессов, способов управления, форм рыночных отношений; системы информационной поддержки трансфера технологий, и, наконец, потребителей товаров и услуг.

Отдельное внимание заслуживает финансово-экономический аспект механизма функционирования региональных сетевых структур. Этот механизм призван обеспечить концентрацию финансовых и научно-технических ресурсов на приоритетных направлениях развития регионов. Следует, однако, учитывать, что сетевая структура характеризуется существенными ограничениями для маневрирования ресурсами, поскольку предполагает сохранение собственности на свои ресурсы за участниками сети. Формирование совместных предприятий, корпоративных структур означает отход от сетевого типа межфирменных взаимодействий.

Тем не менее, привлекательным качеством сетевых отношений остается возможность включения в них не только предприятий, но и властных структур, населения. В этой связи весьма полезным представляется опыт Финляндии. Ключевая идея сетевого управления, реализуемая в Финляндии, заключается в том, что в процессе принятия решений иерархическая модель отношений государства и общества замещается долгосрочными отношениями взаимозависимости между акторами, действующими в различных государственных и общественных структурах. Причина такого замещения – неспособность власти самостоятельно преодолеть возникающие трудности. Последние годы правительство Финляндии увеличивало количество функций муниципалитетов. Все более качественных услуг требовали и граждане. Несоответствие между ресурсами муниципалитетов и стоящими перед ними задачами привело к росту числа муниципалитетов, имеющих дефицитный бюджет. В такой ситуации формирование межмуниципальной кооперации и местных сетевых структур было избрано в Финляндии одним из направлений реформы местного самоуправления, инициированной правительством в 1989 г.

Можно рассматривать такой выбор как реакцию на положение, когда общественный сектор значительно более зависим от частного и неправительственного секторов, нежели двадцать-тридцать лет назад (Курочкин, 2011). В таком положении оправдано, что значительный объем политико-административных решений вырабатывался и реализовывался посредством взаимодействия между публичными и частными акторами.

В Финляндии на региональном уровне в качестве сетевых управленческих структур выступают Комитеты регионального управления. Они занимаются вопросами регионального развития, обеспечивают координацию исполнения и финансирования региональных стратегических программ. Комитеты регионального управления формируются из представителей следующих групп акторов: муниципалитетов, государственной власти, представителей бизнеса и неправительственных организаций. Они вырабатывают и согласовывают предложения в годовой план реали-

зации стратегических программ, включая общеевропейские программы, выполняемые под эгидой ЕС.

Вступление Финляндии в Евросоюз привело к активизации формирования сетевых структур и кооперации в сельской местности. Евросоюз поддерживает создание местных инициативных групп на муниципальном уровне. Задача этих групп – обсуждение насущных местных проблем и поиск совместно с муниципальной властью их консолидированного решения. Таким образом, сетевые структуры на региональном уровне Финляндии активно востребованы в процессе принятия решений, имеют реальные полномочия и хорошо мотивированы для кооперации (Курочкин, 2011).

Легко видеть, что проблемы, с которыми сталкиваются российские муниципальные образования, похожи на финские проблемы. Это и недостаток опыта решения усложняющихся задач, и ограниченность материально-финансовых ресурсов.

5. ОТ СЕТЕВОЙ СТРУКТУРЫ К ФОРМИРОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОРПОРАЦИЙ

Важной тенденцией, охватившей ряд российских регионов, является формирование корпораций развития (ОАО «Региональная корпорация развития» Ростовской области, ОАО «Тульская региональная корпорация развития государственно-частного партнерства», ОАО «Корпорация развития Владимирской области», ОАО «Корпорация развития Липецкой области» и др.).

Хотя региональные власти обычно выступают учредителями этих корпораций, их деятельность ориентирована на «внедрение механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов во всех сферах жизнедеятельности». Как указывается в Стратегии ОАО «Тульская региональная корпорация развития государственно-частного партнерства» на период 2012–2016 гг., «модель корпорации развития предусматривает баланс государственных, коммерческих и специальных целей».

В Концепции деятельности ОАО «Корпорация развития Брянской области» ставится задача «создать механизм финансирования развития инвестиционных площадок и промышленных парков, минимизирующий прямое участие средств областного бюджета, в том числе за счет привлечения частных инвесторов. Привлечение средств путем эмиссии и продажи акций Корпорации, создания дочерних компаний и компаний со смешанным капиталом и т.п.».

Сами учредители рассматривают создаваемые корпорации как институты развития, создаваемые в рамках внедрения принятого в 2012 г. Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обес-

печению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Региональный инвестиционный стандарт – ключевой проект Агентство стратегических инициатив по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в регионах. Стандарт включает 15 лучших инвестиционных практик, используемых экономически наиболее успешными регионами. Основополагающая роль в этом Стандарте отводится Инвестиционной стратегии региона. Указывается, что «разработка Инвестиционной стратегии и ее изменение должны вестись публично. К публичному обсуждению Стратегии привлекаются эксперты, предприниматели и инвесторы.

Несмотря на наличие представленного стандарта, по мнению Директора Департамента региональной политики Внешэкономбанка С. Астафурова, региональные институты развития нуждаются в методической и методологической поддержке. «Подавляющее большинство из них ещё не сформулировали для себя цели и задачи своей деятельности. Как следствие, не имея этих опорных точек, их работа с инвесторами бессистемна. Другой проблемой является то, что руководство этих организаций берет на себя завышенные обязательства, ставит перед собой заведомо невыполнимые цели и сроки... Неопределенность функционального назначения региональных институтов развития приводит лишь к дополнительным обременениям для регионального бюджета, а сами проекты, под которые привлекаются инвестиции, не способствуют комплексному развитию экономики субъекта. Особо хотелось бы выделить такую проблему, как «искусственное» создание институтов развития в регионах только с целью «соответствовать» современным требованиям. Такой подход дискредитирует не только идею «Регионального инвестиционного стандарта», но и, в первую очередь, саму региональную власть в глазах бизнес-сообщества... Что касается региональных корпораций развития как институтов развития, то они должны выполнять функцию «проектного офиса», т.е. инициировать инвестиционные проекты, готовить проектную документацию в полном объеме на профессиональном уровне, привлекать инвесторов, сами участвовать в софинансировании (чтобы их деятельность приносила прибыль), проводить постоянный мониторинг реализации проектов».

Сохраняющиеся претензии к формированию целей деятельности региональных институтов развития (региональных корпораций развития) подтверждают актуальность проблемы взаимоувязки на региональном уровне трех основных процессов (социального, производственного и экономического). Принципиальным направлением решения этой проблемы является усиление влияния населения на определение стратегии регионального развития. До сих пор фактически не используется такой инструмент выявления позиций населения по обсуждаемым вопросам как референдум. Обращение к этому инструменту прямой демократии может спо-

способствовать повышению доверия к институтам представительной демократии. Для эффективного использования возможностей референдумов важно, чтобы представительная власть могла сформулировать и обосновать свою позицию по выносимым на референдум вопросам. Невнятная позиция властей окажет влияние на отношение электората к самим этим властям. С другой стороны, убедительная позиция по вопросам референдума способна не только повысить авторитет бизнес-общества, но и помочь его предпринимательской деятельности.

Целесообразно учесть неоднозначный опыт формирования корпораций развития при перенесении практики их создания с регионального на муниципальный уровень. Как на федеральном, так и региональном, и на муниципальном уровнях весомым фактором успеха бизнес-ассоциаций остается личность их руководителя. Конечно, имеют значение его контакты во властных кругах и в бизнес-среде. Однако, сомнительно, что удастся реализовать созидательный потенциал бизнес-ассоциации при скептическом отношении населения к ее руководителю. От его отношения к интересам местного населения зависит выбор модели функционирования конкретной ассоциации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Абрамов Р.А., Морозов И.В.* (2014). Направления повышения эффективности формирования региональных сетевых структур. [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электронный научный журнал, № 1 (61). – № гос рег. статьи 0421200035, с. 103–110.
2. *Глазырин М.В.* (2012). Социально-производственный комплекс – системная основа модернизации и саморазвития. – М.: Наука.
3. *Курочкин А.В.* (2011). Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии // Журнал *Ars Administrandi*, № 1.
4. *Полтерович В.М.* (2009). Проблема формирования национальной инновационной системы // Экономика и математические методы, № 2.
5. *Порваткина М.В.* (2011). Зарубежный опыт формирования и развития региональных кластеров в экономически развитых странах // Вестник Томского государственного педагогического университета, № 12.
6. *Талей Н.Н.* (2013). Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. – М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус.
7. *Яковлев А.А., Говорун А.В.* (2011). Бизнес-ассоциации как инструмент взаимодействия между правительством и предпринимателями: результаты эмпирического анализа // Журнал новой экономической ассоциации, №9.
8. *Яковлев А.А., Зудин А.Ю., Голикова В.В.* (2011). Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России // Общественные науки и современность, № 3.
9. *Doner R., Schneider B.R.* (2000). Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others // *Business and Politics*, 2, 261-288
10. *Locke, R.M.* (2001) Building Trust. Annual Meetings of the American Political Science Association, San Francisco, U.S.A. (http://rlocke.scripts.mit.edu/docs/papers/Locke_BuildingTrust.pdf).
11. *Markus, S.* (2012). Secure property as a bottom-up process: Firms, stakeholders, and predators in weak states // *World Politics*, 64(2).
12. *Pyle W.* (2006). Collective Action and Post-Communist Enterprise: The Economic Logic of Russia's Business Associations // *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, № 4. June. P. 491–521.

13. Teece D.J. (2009). *Dynamic Capabilities and Strategic Management*. – Oxford: Oxford University Press.

Чемоданов М.П.,
д.ф.н., проф.

К ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО ЭКСПЕРИМЕНТА НА ВАЛДАЕ И В БОРОВИЧАХ*

Я бы хотел сконцентрировать ваше внимание на двух пунктах. Во-первых, у меня есть хорошо известная вам монография «Валдайский национальный парк». Вышла в свет в 1996 г. Делали эту книгу 14 авторов. Это специалисты лесного хозяйства, экономисты, социологи и даже бывший губернатор вашей области. Я думаю, что из всей совокупности национальных парков нашей родины вряд ли какой-нибудь может похвалиться тем, что в их «лесах» вышла работа подобного рода. Она носит уникальный характер до сих пор. Я не собираюсь критиковать ситуацию, что случилось с этой работой, какова ее судьба. Я хочу сказать, что в ней была заложена центральная идея – ваш парк развернуть к рекреационной работе. Что-то устарело за 20 лет, естественно, но задача рекреации сохраняет свое значение. В связи с этим для будущей работы, коль скоро она будет продолжаться, надо решить всего одну проблему – пересмотреть границы Валдайского Национального парка. Если ее не решать, то вся другая работа по осовремениванию, которая уже проделана к настоящему моменту, будет бессмысленной. Как только капитал нашей страны почувствует, что в этой зоне есть перспектива возникновения больших денег, то сюда этот капитал и двинется. Если двинется московский капитал, то все, прощайтесь с парком. Тогда выходит, что проблеме рекреации нужно снять, это тоже возможно, но может быть, стоит за нее побороться? И поэтому в наших кругах (я имею в виду Михаила Васильевича и его группу) возникла идея, чтобы два цивилизованных губернатора – новгородский нынешний и питерский, – объединились и предложили бы развивать эту проблему в сторону Санкт-Петербурга как более цивилизованного центра. На самом деле большие интересы столицы после известных решений развернулись на юго-запад, и она стала туда вытягиваться,

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00458).

и понятно, куда поворачивают интересы соответствующих инстанций и капиталы. В этом смысле обстановка благоприятная. А куда будет разворачиваться Питер, который не захочет отставать от столицы? Что, в Балтийское море? Хотелось бы, чтобы наша и научная, и административная общественность как следует обдумала эту перспективу: либо мы закроем проблему пересмотра границ Валдайского парка, который открыт двенадцати ветрам, либо мы будем знать, что мы действуем таким образом. В порядке небольшого развлечения хочу сказать, что недавно я был в санатории в Подмоскowie, который подчинен Администрации Президента РФ. Что удивляет в этом санатории? Он расположен в великолепном большом парке, но над всей его оградой металлической нависли двух-трехэтажные коттеджи. Это и есть иллюстрация того, что означает небрежное отношение к установлению границ. Устанавливайте границы!

Теперь о втором пункте, на котором мне бы хотелось остановиться. На прошлой нашей встрече я вас агитировал за то, чтобы мы изучали зарубежный опыт при проведении тех реформ, за которые борется Глазырин с коллегами. Некий родственный опыт, в сопоставлении с тем, что мы здесь рождаем, действует и за рубежом, и действует на протяжении полувека. Поэтому не стоит от него отмахиваться. В США в настоящее время насчитывается примерно 100–110 млн человек, относимых к рабочей силе. Из них порядка 12 млн соединены в предпринимательские объединения кооперативного типа. Там есть свои лидеры, свои энтузиасты, свои проблемы. Самое главное – у них есть опыт кооперативного движения. Это движение поставлено было таким образом, что Конгресс США в поддержку его принял 16 федеральных законов. Второй пример, который я приводил на предыдущей встрече, – это Испания. Там есть очень известное движение в Европе «Мондрагон». Название происходит от одноименной местности, расположенной на севере Испании. Кооператоры начинали с ремонта электроприборов, всего несколько человек. Сейчас в этом движении участвует 68 тыс. человек. Они даже на свои средства построили и создали свой университет совершенно развитого типа. Нашли свое место в обществе, где господствует частная собственность, различные формы предпринимательства?! Они, будучи воспитанными в определенных экономических и политических условиях, очень тщательно разрабатывают вопросы оплаты труда. В этом «Мондрагоне» установлено официальное правило: руководитель кооператива имеет право получать заработную плату не выше пяти крат того, что получает уборщица, Сколько же там получает уборщица... Есть какая-то проблема такого рода, с которой мы обязательно столкнемся: у нас была другая система приватизации, и до сих пор действует другая система оплаты труда. Вы, наверно, читали, что при строительстве «звездного» Байконура на востоке страны один

менеджер взял к себе на работу собственную жену и установил ей зарплату в размере 800 тыс. руб., и потому и бастуют там, даже на звездном объекте. Этот «опыт» мы хорошо знаем. Давайте посмотрим, что делается у соседей. Наверняка идеи комплексного развития им близки. Очень интересно, как они вписывались в рыночную среду, как преодолевали стихию рынка, как строили отношения с местным самоуправлением.

Главы Валдайского и Боровичского районов, надо полагать, найдут возможность посетить «Мондрагон». Наверно, некоторые кафедры Новгородского университетов им. Я. Мудрого тоже найдут возможность пообщаться с зарубежными коллегами в рамках того опыта, о котором я вкратце сказал.

Думаю, что наш семинар очень плодотворно идет, и поскольку Михаил Васильевич будет иметь встречу с руководством области, можно было бы некоторые вопросы поставить перед этим руководством, для того, чтобы они могли за них взяться и не просто решать, а именно решить. Например, вопрос о работе кафедры муниципального самоуправления, помочь университету, развить эту кафедру, решать вопросы изучения зарубежного опыта, заимствования и т.д.

*Тимофеева Р.А.,
д.э.н., проф. НовГУ*

ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОВОЙ СИСТЕМЕ РАЗВИТИЯ

Причиной возникновения и дальнейшего развития органов местного самоуправления является главная цель местного самоуправления, т. е. уровень и качество жизни населения на определённой территории. Последующая декомпозиция главной цели включает цели социальные, культурные, экономические, производственные и организационные и в построении «дерева» могут быть использованы различные систематизации, включая стандартные классификации и (или) дихотомические, стратификационные, комбинаторные и другие упорядочивания. Достижение поставленных целей требует выполнения комплекса задач. В отношении органов местного самоуправления они определяются федеральным законодательством и их перечень довольно обширен:

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- 5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- 7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- 8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- 9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- 10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- 11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- 12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- 13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- 14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- 15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- 16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- 17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- 18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

- 19) организация и содержание муниципальных архивов;
- 20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
- 21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- 22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- 23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- 24) организация и содержание муниципальной информационной службы;
- 25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- 26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- 27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- 28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- 29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- 30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Ни одна из поставленных задач не может быть решена, если цели являются ложными, т.е. «дерево» целей не имеет пары в лице «дерева» ресурсов.

Функция – вид управленческой деятельности и применительно к органам местного самоуправления функции обусловлены их природой и принципами эффективной реализации функций, включая реалистичность и амбициозность, измеримость при оценке количественно и качественно, понятность и совместимость и ряд других.

Новая система развития, под которой понимается СПФЭС, социально-производственно-финансово-экономическая система, органов местного самоуправления предполагает реализацию функций в несколько отличной от общепринятой трактовки:

- анализ, разработка и реализация стратегий, программ и других функций управления на базе сквозного социально-производственно-финансово-экономического процесса;
- создание стартовых процессных условий для запуска СПФЭС, формируемых программами;

- создание муниципальной ассоциации (корпорации) сочетающей индивидуальные и общие интересы, развивающей территориальную интеграцию;
- совершенствование межбюджетных отношений, оставление 70–80% налогов от приращения производства в муниципальном образовании;
- информатизация муниципального образования на базе СПФЭС;
- подготовка кадров для освоения СПФЭС и создание в муниципалитетах для этого научно-образовательных групп;
- изменение структуры органов местного самоуправления в соответствии с логически связанными основными процессами.

Обоснование необходимости появления нововведений в отношении формулирования и трактовки функций органов местного самоуправления строится на ситуации внутреннего развития страны и внешних воздействий, большинство из которых не направлено на усиление имеющихся внутренних преимуществ, а наоборот, на их нивелирование.

Таким образом, целесообразно считать функции, определённые федеральным законодательством, функциями расширенного перечня по отношению к функциям, сформулированными в СПФЭС, частными относительно общих, функциями первого уровня относительно нулевого уровня.

Указанные элементы системы управления – цели, задачи, функции находят отражение в соответствующих документах. Рассмотрим два подобных документа:

- концепцию социально-экономического развития Боровичского муниципального района на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 г. («Концепция 2015–2017»);
- концепцию социально-экономического развития Валдайского муниципального района на 2015 г. и на период до 2017 г.

Уровень и качество жизни населения не обозначены ни в одной из выше названных концепций как главная цель местного самоуправления. Например, концепция Боровичского муниципального района начинается с экономических приоритетов, из которых основными являются:

- создание атмосферы дисциплинированного отношения к финансовым обязательствам всех участников экономического процесса;
- улучшение инвестиционного климата, развитие конкуренции;
- диверсификация экономики, развитие инфраструктуры;
- социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал. При этом первым разделом концепции определено здравоохранение, далее – образование. Видимо, именно эти направления не отличаются дисциплинированным отношением

ем к финансовым обязательствам, однако об этом ни в одном из разделов не упоминается. Другой экономический приоритет – улучшение инвестиционного климата и развитие конкуренции, но в концепции отсутствуют механизмы и того, и другого. Можно обратиться к столице, где рассматриваются три группы условий обеспечения конкуренции за бюджетные средства, выделяемые городом на предоставление социальных услуг: хозяйственная самостоятельность поставщика, «настроенность» на конкуренцию механизма предоставления бюджетных средств, информированность потребителей о своих правах на получение услуг и о деятельности предоставляющих их организаций.

Концепция развития Валдайского муниципального района направлена на решение задач, поставленных Президентом в Бюджетном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, и отражает основные направления развития района на предстоящие годы. Главная цель социально-экономической политики – качественное улучшение уровня жизни и устойчивое повышение благосостояния населения. Возникает вопрос о Бюджетном послании – какого года послание упоминается. Далее речь идёт о цели, в которой соединены две подцели, и очень важные и значимые. Но опять возникает вопрос, уже о качественном улучшении уровня жизни. Почему не ставится цель повышение уровня качества жизни или остаётся за рамками рассмотрения количественное улучшение. Ибо дихотомию никто не отменял. Нисколько не умаляя значение Бюджетного послания, всё-таки цель первична, а задачи вторичны, и они должны выполняться для достижения поставленной цели. Исходя из концепции Валдайского муниципального района население данного региона живёт, чтобы выполнять задачи Бюджетного послания. Дата принятия данного документа совсем непонятна, так как на одной странице проставлена дата декабрь 2013 г., а на двух предыдущих страницах декабрь 2014, при этом часто встречаются фразы, подобные следующей – «с 1 января 2014 года будут создаваться муниципальные дорожные фонды».

Таким образом, рассмотрение и изучение концепций развития двух муниципальных районов позволяет сделать следующие выводы:

- методическая основа подготовки и проектирования концепций отсутствует;
- не осуществлён анализ проблем;
- не выявлены риски муниципального района;
- требования к реализационным механизмам целей не разработаны;
- не осуществлён отбор стратегий. Данный список недостатков, и очень существенных недостатков можно продолжить.

Главное, что целями называют процессы, т.е. развитие, повышение, улучшение. Процесс априори не является целью, потому что он означает действие.

Крайне низкое качество концепций развития муниципальных районов свидетельствует о недопустимо низком уровне управления в этих регионах. Менеджеры не в состоянии разработать стратегический документ, тогда они не смогут эффективно управлять объектом. Это обычная аксиома управления, любого управления, включая и муниципальное.

Рассмотрим одну из функций нулевого уровня, предложенную в рамках СПФЭС, анализ, разработка и реализация стратегий программ и других функций управления на базе сквозного социально-производственно-финансово-экономического процесса. Данная функция служит прежде всего для решения задачи по созданию условий развития высокотехнологичного бизнеса.

Функционирование экономических процессов в муниципальных образованиях базируется на малом предпринимательстве, ибо оно позволяет перейти к развитию и росту экономики небольших территорий. В современное время в мире немало бизнес-структур, имеющих годовой оборот не свыше пяти миллиардов долларов, скромно делающих своё экономическое чудо, не ангажированных в политике, но занимающих первые строчки в своей узкоспециализированной нише. Они расположены в небольших городах, которые у нас относят к моногородам, отдавая в лучшем случае предпочтение диверсификации их экономики, но в большинстве возникающих неблагоприятных ситуаций в экономике и соответственно социуме приветствуется переселение жителей в крупные города для пополнения рядов рабочей силы, а результатом очень часто является маргинализация общества, увеличение преступности, повышение смертности населения. Основное расположение подобных структур: Германия – 50%, США – 13%, Китай – 7%, Россия – 0,005 от общемирового количества [1].

Таким образом, наша любовь к централизации препятствует деурбанизации. Две российские столицы обеспечивают 27% ВВП, в США, например, города свыше 150 000 человек дают 13% ВВП, в Европе и того меньше – 9%. Природные богатства ведут к доминированию крупного бизнеса, который расположен в крупных агломерациях, малые территории сродни Боровичам и Валдаю могут жить только за счёт среднего и малого бизнеса. Но с ведром и лопатой много денег не заработаешь, следовательно, бизнес должен быть высокотехнологичный, интеллектуальный.

Развитию малого предпринимательства в регионах опять же препятствует централизация, но в другом аспекте. Федеральный бюджет финансирует немалое количество проектов, реализуемых в российских регионах, но это не просто проекты,

это мегапроекты, поэтому есть смысл обратиться к опыту Китая, который направляет государственные инвестиции не в масштабные проекты, а в создание условий для развития бизнесов в сельском хозяйстве, транспорте, лесной отрасли и др.

Другая задача – развитие сельского хозяйства. Если снова посмотреть на концепции ранее упомянутых регионов, то в отношении сельского хозяйства нет ничего нового, всё те же урожайности и надои. Они не могут всё время расти на пустом месте, без высоких технологий и без организационных изменений. Окончательную гибель сельского хозяйства может остановить только местное самоуправление, которого сейчас нет, а есть его имитация. В этих целях, и это должно быть в концепциях развития регионов, необходимо осуществить:

- разработку планов самодостаточного развития экономики поселений района и самого района;
- возврат в сельскую местность объектов здравоохранения и образования;
- переход агрохолдингов от латифундистского типа к интегрированному типу, когда переработчики опираются на личные приусадебные хозяйства, фермерские хозяйства, кооперативы, артели и другие формы малого масштаба;
- государственные инвестиции направить в инфраструктуру села.

Реализация данных предложений приведёт к спросу на тракторы, сеялки, культиваторы, автоматизированные фермы с одним оператором на сорок коров, что даст работу для машиностроения и других отраслей национальной экономики.

Городские поселения могут организовать производство различных товаров в небольшом объёме. Например, шитьё красивых женских сумок, изготовление ленточек и пуговиц, жестяных баночек для хранения круп. Перечень очень большой, но он весь китайского производства. Подобное производство не является высокотехнологичным, но его продукция востребована, и как раз в этом производстве не слишком сложно провести импортозамещение. Для развития высокотехнологичного производства в муниципалитетах следует обратиться к модели, известной под названием «тройная спираль»: наука – бизнес – власть. Её реализации может способствовать форсайт, состоящий из признания вариативности будущего, участия всех групп интересов, формирования коммуникаций. Форсайт не может осуществляться без экспертов, а власть экспертов-учёных не привлекает к совместной разработке программ, стратегий и экспертиз, а, если привлекает, то заранее требует занимать ею же сконструированные позиции. Например, Япония, в 2010 г. реализовала уже 9-й национальный форсайт-проект, посвящённый разработке долгосрочных стратегий социально-экономического развития и в новой стратегии роста японцы делают акцент на экологию и социальные инновации. Ещё один процесс,

помимо форсайта, это разработка стартапов, доля которых в России крайне мала, в том числе и по причине финансовой, и по причине отсутствия тяги молодёжи к творчеству, чему способствует обилие всевозможных тестов и дистанционных курсов, делающих из людей роботов, а не интеллектуальных творцов.

В создании условий для развития малого бизнеса и инноваций целесообразно создавать партнёрства университет-бизнес. Полезно использовать опыт Финляндии, потому что наши правила сложные и непонятные, они не позволяют быстро найти контрагентов, а население посещает Финляндию не только в целях решения задачи продовольственной безопасности, но и для отдыха, устанавливая контакты и коммуникации, и появляется информация о происходящих процессах в Финляндии, которая сравнивается с информацией о происходящих процессах в России.

Инновации должны начинаться в органах исполнительной власти, а именно прежде всего публичная экспертиза проектов документов регулирующего воздействия. Наша страна излишне монополизирована по всем направлениям, и именно исполнительная власть хотя бы для своего самосохранения должна начать инновационные процессы внутри себя. Ещё один вид крауд-проектов, успешно реализованный правительством г. Москвы, «Активный гражданин». Проект по запуску и продвижению сервиса городских электронных референдумов получил самую престижную международную премию в сфере связей с общественностью SABRE Awards EMEA 2015. В номинации за победу также боролись проекты Ogilvy PR Brussels, Action Global Communication и других ведущих коммуникационных агентств мира. За год работы проекта было привлечено рекордное количество участников – более 1 миллиона горожан. С 21 мая 2014 г., даты начала проекта, было проведено 580 голосований, принято свыше 250 решений. Стоит отметить, что «Активный гражданин» набрал большую популярность и в социальных сетях, где он упоминался более 309 тыс. раз. Проект «Активный Гражданин» является уникальным во всем мире. Победа в премии SABRE Awards EMEA 2015 стала пятой за последний год. В феврале 2015 г. «Активный гражданин» признали лучшим иностранным приложением в номинации «Социальная сфера» международной премии Best m-Government Service Award, и, кроме того, стал лауреатом Digital Communication AWARDS-2015. В 2014 г. проект получил гран-при премии в области связей с общественностью RuPoR-2014 и премию CNews AppWARDS в номинации «Лучшее мобильное приложение для госсектора».

В соответствии с общепризнанными методическими постулатами для правильного формулирования целей, задач и функций органы местного самоуправления должны провести анализ рисков и проблем. Ни в одной концепции, ни в одной

стратегии этого нет или присутствуют обычные клише. В регионах Северо-Запада России существуют достаточно опасные риски. Например, риск необеспечения потребности рабочей силы. Прирост населения в трудоспособном возрасте и приток иммигрантов явно недостаточны, добавляются низкая рождаемость и высокая смертность. При этом потребность в рабочей силе постоянно увеличивается и не по причине роста экономики, а вследствие неэффективности этой экономики:

- за час производится продукции на 20 долл., в развитых странах – на 40 долл.;
- производительность труда составляет 30% от производительности труда в развитых странах;
- бизнес-структуры не стремятся к инновациям, потому что не видят в этом выгоды или не умеют её увидеть.

Инновационный прорыв возможен при современной системе управленческого образования. Вопрос не в том, что у нас много менеджеров, они востребованы работодателями и спрос на них не снижается. Вопрос в том, что их профессиональный уровень желает лучшего, что относится и к самим работодателям. Очень часто, и в органах исполнительной власти, занимаются усовершенствованием более 20% всех реализуемых процессов, в результате топтание на месте и отсутствие динамического развития. Руководители и менеджеры не владеют азами управления, они не знают, что при потребности в изменениях более 20% процессов следует менять саму систему управления.

Поэтому для выполнения задач и исполнения функций в органах местного самоуправления должны работать не просто хорошо образованные профессионалы, а постоянно самообучающиеся, стремящиеся к новым знаниям интеллектуальные личности. Поэтому должны быть сохранены высшие учебные заведения в регионах, имеющие десятилетние и даже столетние традиции образовательной системы, а не филиалы, появившиеся как грибы в начале девяностых годов, в которых работают преподаватели тех же традиционных университетов. В данных университетах следует создать кафедры местного самоуправления, целесообразность открытия которых определяется следующими факторами:

- кафедра МСУ должна быть в регионе, как можно ближе к тем проблемам, специалистов для решения которых она готовит;
- кафедра МСУ должна быть в градообразующем вузе, а не в филиалах, при всё к ним уважении и понимании того, что там тоже работают сотрудники градообразующего вуза;
- кафедра МСУ должна быть в Великом Новгороде, потому что:

– это родина российской государственности;
– это родина российского образования (X–XI – монах Ефрем создаёт первую школу, именно новгородцы переписывают Псалтырь и создают летописные своды, Кирик Новгородец пишет первое русское математическое сочинение «Учения о числах», в 1499 г. составляется первый на Руси полный свод Священного Писания, эпоха Петра I – братья Лихуды по западному образцу создают Духовное училище и т. д.);

– это родина российской науки (основы метрологии, управления качеством товаров, таможенного дела, менеджмента и права имеют корни в Великом Новгороде);

– это родина российского предпринимательства (сотрудничество с городами Ганзы, Персией, Византией и т.д.).

Кафедра МСУ может решать следующие задачи.

1. Четырёхуровневая подготовка по направлению «Государственное и муниципальное управление» в соответствии с федеральными образовательными стандартами и разработанными на их основе образовательными программами:

- бакалавриат – профили обучения устанавливаются по согласованию с Администрацией Новгородской области, администрациями муниципальных районов Новгородской области;

- магистратура – программы обучения устанавливаются по согласованию с Администрацией Новгородской области, администрациями муниципальных районов Новгородской области;

- аспирантура (включая подготовку соискателей) – специальность «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)»;

- докторантура (включая подготовку соискателей) – специальность «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)».

Финансирование:

- бюджетные места по заказу Администрации Новгородской области (бакалавриат – не менее 15, магистратура – не менее 10, аспирантура – не менее 3, докторантура – не менее 2);

- при наличии бюджетных мест актуализируется процесс набора обучающихся на платной основе.

2. Реализация программ повышения квалификации муниципальных служащих по вопросам местного самоуправления (программы обучения разрабатываются по согласованию с Администрацией Новгородской области, администрациями му-

ниципальных районов Новгородской области и по заказу других субъектов Российской Федерации).

Финансирование:

- заказчиком (общепринятая практика).

3. Проведение научных прикладных исследований по заказам органов государственной и муниципальной власти, бюджетных организаций, например:

- проблемы развития местного самоуправления;
- социальные аспекты взаимодействия (власти и бизнеса, бизнеса и общества, власти и общества, власти – бизнеса – науки) на местном уровне;
- системные особенности российских и зарубежных административных образований;
- оценка организации здравоохранения на местном уровне.

Финансирование:

- многостороннее (Администрация Новгородской области и другие субъекты РФ и любые заинтересованные контрагенты).

4. Проведение тренингов с работающим персоналом органов власти и бюджетных организаций (в основе игротехнический менеджмент и отработанные советско-российские и зарубежные методики).

Финансирование:

- заказчиком (общепринятая практика).

5. Сотрудничество с другими ВУЗаами РФ, осуществляющими подготовку в области государственного и муниципального управления (конференции, публикации, программы мобильности).

Финансирование:

- участники мероприятий;
- спонсоры.

6. Дополнительная программа «Английский язык».

Финансирование:

- базовый уровень (заказчик программы);
- продвинутый (обучающийся).

7. Международное сотрудничество по направлениям:

- между вузами;
- совместно между вузами и органами власти.

Финансирование:

- в рамках заключаемых договоров.

8. Реализация специализированного курса «Местное самоуправление»; для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся в НовГУ (институт Экономики и управления, юридический факультет) и не имеющих задолженностей по основному месту обучения. Курс рассчитан на 1,5 года, план обучения разрабатывается кафедрой по согласованию с Администрацией Новгородской области, преподаватели – работники органов власти, которые ведут занятия на бесплатной основе, в рамках рабочего дня. Обучающимся при успешном освоении курса выдаётся соответствующий документ (например, сертификат Администрации Новгородской области). Сертификат даёт право преимущества при трудоустройстве в органы местного самоуправления, целесообразно принять областной закон. Возможно заключение договоров с администрациями других субъектов РФ.

Финансирование:

- возможно обучающийся (организация курса плюс сертификат);
- возможно администрация области (организация курса плюс сертификат);
- возможно обучающийся (организация курса плюс сертификат плюс работа преподавателей);

9. Реализация других специализированных курсов в сфере государственного и муниципального управления по заданию и при финансировании заинтересованных сторон.

10. Организация проведения самооценки или осуществление экспертной оценки деятельности бюджетных организаций, включая органы власти (по системе САФ).

Финансирование:

- в рамках заключаемых договоров.

11. Разработка систем менеджмента качества и организация процесса сертификации по международным стандартам.

Финансирование:

- в рамках заключаемых договоров.

Прогнозируемые результаты деятельности кафедры МСУ.

1. Подготовка на постоянной основе кадров для Новгородской области.
2. Решение проблемы (безусловно, частичное) оттока из села (района).
3. Укрепление позиций Великого Новгорода как научно-образовательного центра.
4. Усиление (появление) заинтересованности зарубежных инвесторов к Новгородской области.
5. Улучшение криминогенной обстановки.

6. Постоянное обновление знаний и постоянный рост интеллектуального уровня работников местного самоуправления.

7. Развитие малых территорий.

В дальнейшем кафедра МСУ (при умелом руководстве и соответствующих условиях) может стать фундаментом для организации *Высшей школы местного самоуправления*.

Рассмотрение подробно возможности и целесообразности создания кафедры местного самоуправления обосновывается простым соотношением между экономическим и социальным развитием региона. Например, одна из богатейших стран мира Саудовская Аравия отстаёт в социальном развитии. Показатели социального развития России иначе как провальными назвать нельзя: среди 132 стран, участвующих в исследовании Social Progress Imperative, по уровню здоровья нации Россия занимает 130-е место, удовлетворению потребностей в реализации гражданских прав – 122-е место, личной безопасности – 110-е место. Россия среди стран-участников исследования занимает 39-е место по экономическому развитию и лишь 80-е место по социальному развитию.

Таким образом, алгоритмом действий по внедрению и развитию СПФЭС является выявление рисков и проблем по конкретному муниципалитету, так как есть общие, но не мало и частных, далее – уточнение тех задач и функций, которые рассмотрены в настоящей работе, но данный алгоритм следует реализовывать по модели тройной спирали наука – власть – бизнес, а первоочередным действием должно стать образование, подготовка грамотных менеджеров как во власти, так и в бизнесе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Симон Г.* Скрытые чемпионы 21 века. М.: ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 2014.

КООПЕРАЦИЯ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Как показывает опыт развития мирового сельского хозяйства, главным направлением развития АПК в передовых странах, является вертикальная кооперация и интеграция.

В России этот процесс в настоящее время находится на начальной стадии, и, тем более, необходимо создать благоприятные условия для развития кооперации и интеграции в АПК.

В России регистрация должна осуществляться на региональном уровне. Однако действующее законодательство сильно отстало от условий жизни и развития производства. Вот несколько примеров: в Гражданском кодексе (часть первая) статья 50 гласит [1]:

«1. Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

2. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

3. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

(в ред. Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ).

Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

4. Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов».

В статье 107 ГК РФ отмечается, что «1. Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Законом и учредительными документами производственного кооператива может быть предусмотрено участие в его деятельности юридических лиц. Производственный кооператив является коммерческой организацией.

Как видим в статье 107 ГК РФ, предусмотрено участие в деятельности производственных кооперативов юридических лиц, но в статье 3 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» это положение опущено [2], и только в статье 4 отмечается, что «1. Сельскохозяйственным потребительским кооперативом (далее потребительский кооператив) признается сельскохозяйственный кооператив, созданный сельскохозяйственными товаропроизводителями (гражданами и (или) юридическими лицами) при условии их обязательного участия в хозяйственной деятельности потребительского кооператива. 2. Потребительские кооперативы являются некоммерческими организациями и в зависимости от вида их деятельности подразделяются на перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие, кредитные, страховые и иные кооперативы, созданные в соответствии с требованиями, предусмотренными пунктом 1 настоящей статьи, для выполнения одного или нескольких из указанных в данной статье видов деятельности».

Следовательно, сельскохозяйственные производственные кооперативы создаются только при горизонтальной кооперации, т.е. непосредственно во II сфере производства, а при вертикальной кооперации могут создаваться потребительские кооперативы, которые согласно действующим законам не могут заниматься коммерческой деятельностью. Но это же абсурд. Какое перерабатывающее сельскохозяйственную продукцию предприятие откажется от получения прибыли, которая является основной движущей силой в развитии производства.

Проблемы, возникающие в ходе внедрения кооперации и интеграции в АПК можно разделить на две группы: во-первых, процессы характерные в целом для АПК, во-вторых, характерные непосредственно для формирования горизонтально и вертикально кооперированных и интегрированных объединений в АПК.

К основным проблемам, возникшим в ходе внедрения кооперации и интеграции в АПК можно отнести следующие:

- несовершенное законодательство, которое тормозит процесс внедрение вертикального кооперирования и интеграции;
- отказ от госзакупок сельскохозяйственной продукции у производителей;
- прекращение дотирования нерентабельных отраслей сельского хозяйства, но важных для обеспечения страны и населения стратегическим сырьем и продуктами питания;
- износ и старение основных фондов;
- старение технологий производства и переработки сельскохозяйственного сырья;
- отсутствие оборотных средств и источников их пополнения;
- старение квалифицированного персонала в АПК;
- высокие банковские ставки на предоставляемые кредиты для АПК;
- потеря стабильных рынков для сельскохозяйственной продукции, в основном за счет ввоза импорта;
- разрыв связи с научными сельскохозяйственными организациями;
- неразвитость информационной инфраструктуры.

Проблемы, характерные непосредственно для формирования горизонтально и вертикально кооперированных и интегрированных объединений в АПК, следующие:

- отсутствие соответствующей законодательной базы, как на федеральном, так и региональном уровне;
- недостаточная образованность большинства сельскохозяйственных производителей;
- отсутствие научно обоснованных расчетов по оптимальным размерам горизонтально и вертикально кооперированных и интегрированных формирований в АПК;
- невозможность приобретения сельскохозяйственных машин и техники сельхозпроизводителями из-за отсутствия необходимых средств;
- слабое развитие (начальный этап формирования) машинно-технологических станций, способных обслуживать потребности сельскохозяйственных производителей;
- нежелание инвесторов вкладывать капитал в развитие сельского хозяйства, обусловленное малым процентом прироста капитала и его медленным оборотом.

Из выше сказанного следует, что для всех участников производства сельскохозяйственной продукции в АПК произошло изменение среды функционирова-

ния и схем взаимодействия. Следовательно, для восстановления расширенного сельхозпроизводства, разорванных связей сфер АПК и повышение конкурентоспособности продукции АПК необходимо решить следующие задачи:

- формирование горизонтально и вертикально кооперированных и интегрированных объединений в АПК, обеспечивающих непрерывный технологический процесс производства и переработки сельскохозяйственной продукции. С учётом рассмотрения функционирования 4 сфер в АПК, общая структура вертикального кооператива будет иметь следующий вид (рис. 1).



Рис. 1. Организационная схема вертикальных кооперативных объединений (абсолютной или полной вертикальной кооперации в АПК)

Вертикальные кооперативы в АПК должны иметь следующие характерные признаки:

- добровольность членства, основанная на экономическом интересе, участие в совместной деятельности;
- демократичный характер управления (равноправие членов кооператива, выборность правления, его подотчетность общему собранию);
- обязательность долевого участия всех членов кооператива в формировании общей собственности;

- распределение прибыли между членами кооператива, в основном, не по размеру пая, а по объёму выполненной в кооперативе работы (в этом главное отличие кооператива от акционерных обществ);

- проведение работ и оказание услуг преимущественно (или даже исключительно) для членов кооператива.

Вертикальные кооперативы создаются, как правило, за счет вступительных и паевых взносов их членов; возможны также привлечение заемных средств и аренда земли, помещений, техники и других средств производства.

Члены вертикального сельскохозяйственного кооператива, как правило, являясь юридическими лицами, коллективно используют землю и другие средства производства, обязаны непосредственно участвовать в его деятельности.

- создание маркетинговой службы в кооперативах различных уровней, что позволит дополнительно привлечь значительное количество рабочих мест на сельскохозяйственных территориях. Мы предлагаем примерный состав маркетинговой службы (рис. 2);

- повышение финансовой независимости вертикально кооперированных и интегрированных объединений через принятие соответствующих федеральных законов, предусматривающих отказ от налогообложения сельскохозяйственной продукции, функционирующей в вертикальных объединениях как сырье для следующего этапа производства;

- восстановление звена государственной оптовой закупочной системы для сфер АПК;

- восстановление стратегического управления АПК со стороны государства и формирование спектра целей и задач развития АПК;

- формирование государственных приоритетов и систем стимулирования научно-технической и инновационной деятельности;

- формирование рынка заказов на исследования и разработки по АПК со стороны государства и региональных администраций и сельскохозяйственных производителей;

- принятия федеральных законов, обеспечивающих расширенное воспроизводство отраслей АПК.



Рис. 2. Схема маркетинговой службы в кооперативном объединении на региональном уровне

Настало время разработать и принять новый закон о вертикальной кооперации, который бы отражал все особенности функционирования сельскохозяйственного производства и других производственных сфер в условиях рынка.

В законе, на наш взгляд, должна быть отражена особенность структуры агропромышленного комплекса страны – наличие четырех сфер производства; оговорена система предоставления услуг для сельскохозяйственного производства и система реализации сельскохозяйственной продукции (на основе контрактов); отражена особенность налогообложения вертикальных кооперативных объединений, где движение сельскохозяйственной продукции и услуг происходит внутри одного предприятия, т.е. налогом должна облагаться конечная продукция кооператива; способы распределения конечной прибыли между участниками вертикально кооперированного объединения; организационные вопросы создания и функционирования данных объединений и ряд других вопросов.

Для более быстрого оформления и регистрации вертикально кооперированных объединений в законе необходимо отметить, что регистрация последних возлагается на администрацию того территориального образования, где функционирует данный кооператив.

Создание кооперативов и интеграция сельхозпроизводителей, как в горизонтальном, так и в вертикальном направлении позволит решить не только произ-

водственные вопросы, но будет способствовать и решению ряда социальных и экономических проблем, стоящих в настоящее время перед администрациями территорий различных уровней. Во-первых, создание дополнительных рабочих мест, подъём, соответственно, уровня жизни; во-вторых, решения ряда социальных проблем, например, как показывает опыт функционирования кооперативов в развитых странах, они (кооперативы) имеют или поддерживают такие социальные объекты как школы, детсады, научные учреждения и другие учреждения культуры. Всё это так или иначе способствует развитию тех территорий на которых функционируют кооперативы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Гражданский кодекс РФ. URL: <http://base.garant.ru/10164072>.
2. Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ред. от 20.04.2015). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8572.

Бобок А.А.,

к.э.н., доцент КАЭк НовГУ им. Я. Мудрого

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

1. ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

В каждом муниципальном образовании управление развитием может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но некоторые особенности процесса управления развитием муниципальным образованием присущи всем муниципальным образованиям.

Вообще, самоуправляемая территория социально-экономического развития включает в себя три составляющих: население (жители) + территория проживания + коллективные потребности (интересы) жителей = самоуправляемая территориальная социально-экономическая система.

Только полноценное присутствие всех трех составляющих является необходимым условием осуществления самоуправления и развития. Отсутствие одного из этих составляющих делает самоуправление и развитие невозможным.

Каким бы непрерывным не казался процесс развития и управления развитием, общей принципиальной особенностью процесса управления развитием муниципальных образований является его цикличность. Главными факторами цикличности процесса управления являются:

- бюджетный процесс;
- период полномочий органов местного самоуправления;
- крупные инвестиционные проекты;
- местные традиционные особенности (культурно-исторические, религиозные и др.).

В вопросе управления развитием муниципального образования рассмотрим два подхода.

1. В случае, когда цикл управления развитием имеет достаточно четкие границы: есть начало цикла управления развитием и есть его конец. В этом случае полный цикл управления комплексным социально-экономическим развитием относительно условно, но достаточно определенно можно разбить на два периода: период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы. Этот подход целесообразен для 8 сельских муниципальных образований Валдайского района, где средняя плотность населения составляет 2,6 чел на 1 км² и 16 сельских муниципальных образований Боровичского района, где средняя плотность населения составляет 4,6 чел на 1 км² (мы видим фактически 2-кратное преимущество, которое и является одной из основных причин сравнительного прогрессивного роста экономики сельских поселений Боровичского района имеющих одинаковую инфраструктуру с Валдайским районом).

Этот подход достаточно удобен, так как позволяет наладить эффективное управление и контроль за результатами. Преимущество также состоит в том, что относительно просто и наглядно можно представить результаты деятельности по управлению. Такой подход можно рекомендовать для относительно небольших муниципальных образований или для решения отдельных проблем, а также и при разработке программ по отдельным направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

2. В крупных муниципальных образованиях эти признаки имеют Боровичское городское муниципальное образование где сосредоточено 78% населения района – 52 687 чел. и Валдайское городское муниципальное образование где сосредоточено 71% населения района – 17 600 чел. – трехкратное превосходство Боровичей. Фактически это и закладывает основы экономического преимущества, рас-

смаывая районы в целом отметим что при разнице размеров территории всего на 15% валовой районный продукт Боровичского района превосходит в 10 раз Валдайский район. Программа комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникнет необходимость весь процесс управления развитием рассматривать как совокупность двух относительно самостоятельных процессов управления: процесс разработки программы и процесс ее реализации. Очевидно, что эти два процесса, развиваясь относительно самостоятельно, должны быть достаточно жестко состыкованы по срокам.

Эти два процесса в принципе могут развиваться относительно параллельно. Одновременно существует две программы развития: программа комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и основные направления развития муниципального образования на более длительную перспективу (например, на срок полномочий или более длительный период). Эта перспективная программа развития постоянно дорабатывается и в определенные периоды времени, связанные с циклом бюджетного процесса в муниципальном образовании, готовые к этому моменту фрагменты программы развития передаются на рассмотрение для формирования комплексной социально-экономической программы развития муниципального образования на определенный период (например, на год).

В настоящее время органы местного самоуправления руководствуются в своей деятельности **Федеральным законом Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (основные положения)** [1].

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона.

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования...

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных

с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами...

Статья 11. Документы стратегического планирования

1. Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований...

5. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальная программа...

Статья 39. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования

1. Документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

2. По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегии социально-экономического развития крупных муниципальных образований и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Таким образом, законодатель предоставил возможность населению в полной мере нести ответственность за развитие поселения. Такая постановка этого вопроса ставит муниципальные образования в совершенно иные (по сравнению с недавним прошлым) условия. Муниципальные образования получили право определять собственную стратегию развития и право разрабатывать и реализовывать собственные проекты и планы развития. Это предъявляет особые требования к органам местного самоуправления, так как на них в этом случае ложится очень высокая ответственность за судьбу поселения (муниципального образования).

В то же время муниципальные программы утверждаются администрациями и носят фактически отраслевой характер (особенно в крупных муниципальных образованиях), где в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации каждое подразделение «перетягивает одеяло на себя». В таких условиях говорить об осуществлении «Теории саморазвития и самоуправления муниципальных образований и народно- хозяйственных структур в замкнутой социально-экономической системе» не приходится.

Принципы, заложенные в муниципальных программах, не работают. Фактически в рамках принятого ФЗ муниципальные образования «скованы» жесткими рамками Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Надо помнить, что муниципальные образования должны создавать комфортные условия для развития бизнеса, а сами заниматься бизнесом не могут. Формирование местного бюджета муниципальных образований осуществляется в основном за счет местных налогов.

Налоговым кодексом в настоящий момент установлены всего пять местных налогов [2]:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- налог на наследование и дарение;
- налог на рекламу;
- местные лицензионные сборы.

Увеличение доходной базы муниципальных бюджетов должно обеспечиваться за счет:

- эффективного сбора собственных налогов;
- оптимизации ставок по налогам, вводимым местными властями;
- эффективного использования муниципальной собственности.

Кроме того, на размер доходной базы местных бюджетов влияет:

- предоставление предприятиям налоговых льгот;

- предоставление предприятиям отсрочек в уплате местных налогов;
- организация налоговых зачетов;
- выявление новых налогоплательщиков, в частности, расположенных на территории муниципального образования структурных подразделений предприятий, зарегистрированных в других административных единицах.

На практике органы местного самоуправления планируют свои доходы, исходя из распределения регулирующих федеральных и региональных налогов. Но такое распределение ежегодно меняется. Такое положение снижает у муниципалитетов стимулы к наращиванию налоговых усилий.

В современных условиях органы местного самоуправления имеют весьма ограниченные возможности по проведению собственной налоговой политики. В частности, они не могут вводить налоги, не предусмотренные действующим налоговым кодексом и устанавливать ставки налогообложения выше пределов, определенных в федеральном и региональном законодательстве. Муниципалитеты фактически не участвуют в процессе приватизации.

2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Основная цель муниципального управления – повышение качества и уровня жизни населения муниципального образования, в связи с чем, перед органами местного самоуправления стоит двойная задача: управление текущими делами для достижения оперативных целей и управление развитием муниципального образования для достижения стратегических целей. Решению этих задач способствует применение технологии управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования, включающей разработку и реализацию концепции (программы, плана) социально-экономического развития муниципального образования.

Комплексное социально-экономического развития включает три основные позиции:

а) развитие инфраструктуры муниципального образования;

(Выделяют:

- производственную инфраструктуру, обслуживающую производство (транспорт, связь и т.д.);
- социальную инфраструктуру – совокупность объектов отраслей сфер обслуживания (образования, здравоохранения, социального обеспечения);

- инфраструктуру рынка, которая является обязательным компонентом любой целостной экономической системы и подсистемы.)

б) генеральный план застройки;

(отдельно взятые «генеральные планы застройки» или «генеральный план капитального строительства» не могут претендовать на то, чтобы под ними понималось «комплексное социально-экономическое развитие» по двум основаниям:

- основание первое заключается в том, что эти планы были планами строительства объектов материальной культуры и не закрывали очень многие направления жизни муниципального образования;

- основание второе связано с тем, что в условиях административной экономики генеральные планы капитального строительства отражали, по существу, интересы того ведомства, которое разрабатывало эти планы.)

в) развитие всех основных сфер жизнедеятельности муниципального образования в комплексе.

Эта позиция заключается в том, что муниципальное образование понимается как целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития, и если жителям поселения законом предоставлено право ставить и решать вопросы развития муниципального образования, то термин «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» должен относиться не к отдельным сферам жизнедеятельности, а ко всему муниципальному образованию, включая наряду с традиционно муниципальными сферами (такими, как коммунальное хозяйство и т.д.), в том числе взаимодействие с органами государственной власти, с органами местного самоуправления других муниципальных образований, с экономическими структурами различных форм собственности, формирование и развитие системы подготовки жителей к осуществлению местного самоуправления, развитие духовной жизни муниципального образования и другие.

Составляющими такого развития являются:

– благосостояние населения, которое включает такие элементы как защищенность прав человека, безопасность личности, уровень жизни, условия жизни и качество жизненного пространства. Уровень жизни предполагает материальную обеспеченность жителей; условия жизни определяются качеством социальной среды (доступ к образованию, культуре, медицинским услугам, труду и отдыху, наборам коммунальных услуг; состоянием транспортной инфраструктуры, уровнем развития торговли и сети бытовых услуг и тому подобное). В понятие «качество жизненного (или физического) пространства» входят качество жилья, эстетический об-

лик города, его озеленение, качество городской окружающей среды (воздух, питьевая вода, продукты питания, акустические и другие физические «загрязнители»), степень защищенности жителей и объектов материальной культуры от стихийных бедствий;

– экономико-ресурсный комплекс. Приоритетный ориентир развития этого комплекса состоит в непрерывном повышении экономической эффективности функционирования предприятий всех форм собственности, производящих товары и услуги, снижении удельного потребления сырья, материалов и энергии. Такое развитие должно гармонично сочетаться с технологическими нововведениями, модернизацией, расширением ассортимента товаров и услуг, импортозамещением;

– оздоровление окружающей среды.

Эффективная система местного самоуправления должна базироваться на принципах децентрализованности, социально – территориального, правового равенства, ограниченного государственного вмешательства и доминирующего значения гражданского начала.

Функционирование существующей системы местного самоуправления в условиях неразвитости форм гражданской самоорганизации и низкой политической активности населения актуализирует поиск и обоснование путей оптимизации процесса ее реформирования. Оценить эффективность системы местного самоуправления и определить основные направления ее дальнейшего совершенствования позволит анализ ее как системы, состоящей из различных взаимосвязанных компонентов, функционирующих в реальных социально – политических, культурных и правовых условиях посредством открытых каналов горизонтального и вертикального взаимодействия.

Эффективность функционирования формально институционализированной системы местного самоуправления возможна при оптимизации её структурных компонентов и освоении местным сообществом норм и правил культуры политического участия.

Опыт реформирования, местного самоуправления свидетельствует о незавершенности процесса построения эффективной системы местного самоуправления. Несмотря на достаточно длительную эволюцию в условиях функционирования политической системы система местного самоуправления с развитым элементом активного самоуправляющегося местного сообщества, находящегося в постоянном сотрудничестве с административными муниципальными структурами, так и не сложилась.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 6418. 3 июля. URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>.
2. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) // Гарант. Информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/10900200/>

Трущенко С.Ю.,

магистр НовГУ, Председатель Новгородского ДСЖР

СЕЛЬСКИЙ ТУРИЗМ В ПРОГРАММАХ КОМПЛЕКСНОГО ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ ВАЛДАЙСКОГО РАЙОНА

Одной из характерных черт современного управления является инновационный тип управления, при котором в конечном продукте постоянно увеличивается доля знаний как основного ресурса. Именно такой тип управления сегодня является эффективным. Он позволяет в процессе планирования, организации, мотивации и контроля максимально быстро, при минимальном количестве затрат, достигать максимальный экономический, управленческий и социальный эффект, обеспечивая постоянное поступательное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни населения. И, конечно, такое инновационное развитие должно осуществляться в определенном правовом пространстве.

В настоящее время в Российской Федерации большое внимание уделяется государственной политике в сфере внутреннего и въездного туризма. Президент России Владимир Владимирович Путин в Перечне поручений от 30.07.2013 г. Пр-1814 указал на необходимость разработки и утверждения долгосрочной комплексной стратегии развития въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации и привел основные вопросы, решение которых необходимо отразить в стратегии [1].

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. туризм рассматривается как существенная составляющая инновационного развития нашей страны, там же определены основные цели, задачи, принципы и направления государственной политики в сфере туризма [2].

На данный момент единого понимания сути и формы сельского туризма не существует. Сельский туризм сочетает в себе элементы культурно-познавательного, рекреационного, активного и экологического туризма. Существенным его отличием является остановка в сельской местности, проживания в условиях, приближенных к деревенским и даже участие в сельскохозяйственных работах. Он великолепен для того чтобы провести отпуск всей семьей, предполагает знакомство с крестьянским бытом, питание натуральными продуктами и может сочетаться с разнообразными видами активного и пассивного отдыха, к которым следует отнести рыбалку и охоту.

Валдайский район Новгородской области по согласованию с Национальным парком «Валдайский» в качестве главного направления социально-экономического развития избрал туризм и развитие других рекреационных услуг. Существует единственная программа на уровне муниципального района – Программа организации малых гостиниц, гостевых домов, визит-центров, экологических троп на территории Национального парка Валдайский. Она разработана в соответствии со Стратегией социально-экономического развития района и является одним из инструментов ее реализации.

Для реализации этой Стратегии необходимо решение ряда проблем, явившихся наследием последних лет и потребует привлечения инвестиций в развитие рекреационного и туристического потенциала территории [3].

Особое значение в решении задач Стратегии имеет координация между федеральными (в лице МПР и администрации Национального парка «Валдайский») областными (администрация Новгородской области) и муниципальными (администрации Валдайского, Демянского, Окуловского районов) службами в выработке общей политики развития региона. ФЗ № 131 от 06.10.2003 г. не дает полномочий муниципальным образованиям писать самостоятельно Программы инновационного комплексного развития в направлении туризма для данных образований, это является прерогативой областных и федеральных структур.

Среди направлений перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития страны значится развитие человеческого потенциала России, что с одной стороны, предполагает создание благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшение условий жизни российских граждан и качества социальной среды, с другой – повышение конкурентоспособности человеческого капитала и обеспечивающих его социальных секторов экономики, к чему, безусловно, можно отнести сферу туристских услуг.

Для оценки туристской привлекательности Новгородской области показательным представляется исследование, которое в январе-феврале 2012 года было проведено Администрацией Смоленской области. Сотрудники администрации провели экспресс-анализ количества запросов (за 2 месяца) об отдыхе в российских регионах на основании поисковых интернет-систем (Яндекс, Рамблер, Гугл). Запросы были проведены по всем регионам, указанным в таблице. Данные приведены в тыс. человек.

Таблица 1

Количество поисковых запросов об отдыхе в российских регионах

Регион	Москва	Санкт-Петербург	Вся России
Белоруссия	555 762	186 695	1 415 648
<i>Новгородская область</i>	<i>426 792</i>	<i>167 928</i>	<i>5 670 115</i>
Тульская область	310 025	13 413	1 848 391
Рязанская область	293 143	10 257	2 030 353
Ярославская область	207 255	10 210	1 163 626
Смоленская область	142 023	76 543	1 115 026
Псковская область	46 892	–	686 587
Владимирская область	22 505	1867	82 474
Калужская область	207 255	10 210	1 163 626

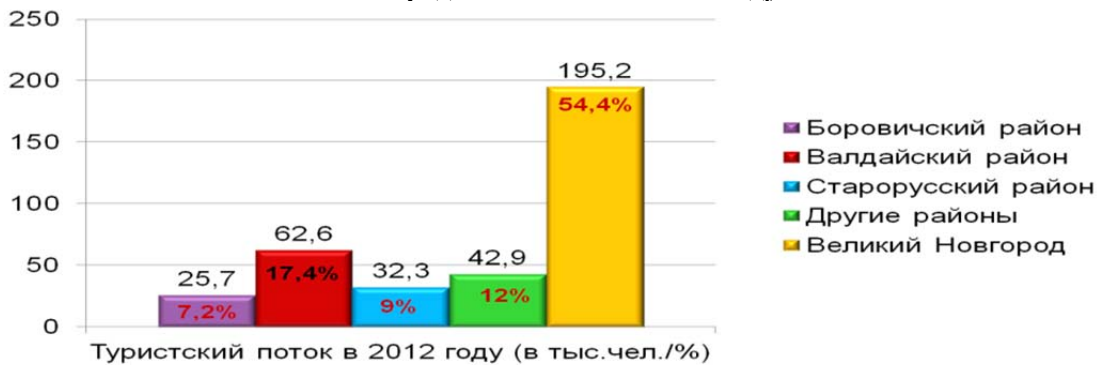
Таким образом, итоги исследования говорят о том, что Новгородская область является наиболее привлекательной на Северо-Западе для туристов из Москвы и Санкт-Петербурга, и, соответственно, имеет большой потенциал для увеличения туристского потока.

В то же время, **основной проблемой в сфере развития туризма в регионе** является несоответствие спроса и предложения. Имея достаточный ресурс для формирования качественно нового, комплексного туристского продукта, при условии постоянного повышения спроса на рекреационный отдых, сегодня регион не может удовлетворить этот спрос в полном объеме.

Как показывает анализ туристских ресурсов и статистики туристских прибытий, сегодня в Новгородской области развивается несколько видов туризма. Структура туристских потоков по видам туризма в 2012 г. выглядит следующим образом:

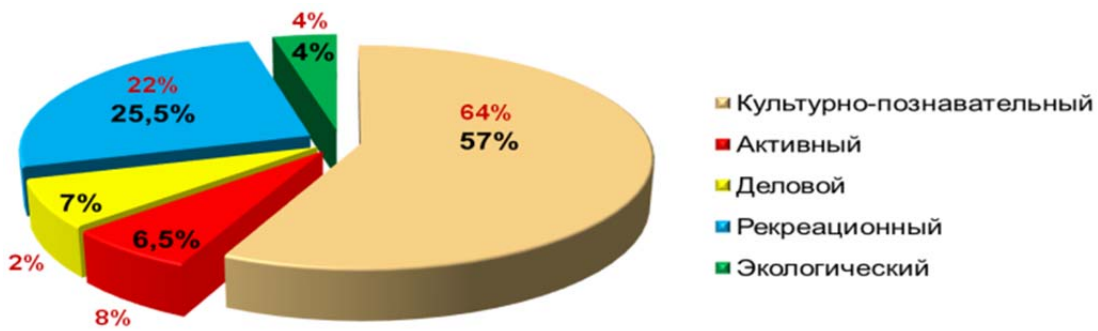
- культурно-познавательный туризм – 57%;
- рекреационный (посещение мест лечения, баз отдыха) – 25,5%;
- активный (сплав, парапланеризм, лыжные гонки) – 6,5%;
- экологический (посещение памятников природы, природоохранных зон) – 4%;
- деловой – 7%.

**Структура туристских потоков по муниципальным образованиям
Новгородской области в 2012 году**



* в 2011 году доля Великого Новгорода в общей структуре туристского потока составляла 60,7%

Рис. 1. Анализ развития ресурсов региона по отдельным видам туризма



64% - данные 2011 года

57% - данные 2012 года

*Рис. 2. Структура туристских потоков по видам туризма
в Новгородской области в 2011–2012 гг.*

Анализ показывает, что наибольшие перспективы для ускоренного развития в Новгородской области имеет рекреационный, активный, экологический туризм (в том числе и сельский, который прекрасно сочетается с иными видами туризма).

При условии постоянного повышения спроса на рекреационный отдых, развитие в районах области этого вида туризма, создание интерактивных программ для туристов, привлечение частных инвестиций в эти сектора может существенно повысить конкурентоспособность туристского продукта области [4]. В целом, это позволит решить проблему несоответствия спроса и предложения туристского продукта Новгородской области на внутреннем и международном рынках.

Один из важнейших рекреационных ресурсов Новгородской области – территория Валдайской возвышенности. Богатая на события история, уникальность

природы привлекают сюда многочисленных туристов. На сегодняшний день Валдайский район привлекает около 20% туристского потока области.

Таблица 2

***Изменение туристских и экскурсионных потоков
в районах Новгородской области в 2011–2012 гг.***

Районы	Количество туристов			Экскурсанты		
	2011	2012	Рост/спад	2011	2012	Рост/спад
Батецкий	–	150	–	3914	4203	+7,4
Боровичский	21 857	25 733	+17,7%	26 139	33 776	+29,2%
Валдайский	56 476	62 614	+10,8	73 567	74 152	+0,8%
Волотовский	–	63	–	–	608	–
Демянский	4560	6192	+35,8	4867	4319	–11,2
Крестецкий	1013	6010	–	7037	7082	+0,6%
Любытинский	–	95	–	4828	5442	+12,7%
Маловишерский	1744	1827	+4,6	2070	3973	+92%
Маревский	–	152	–	–	1480	–
Мошенской	–	200	–	1506	2371	+58%
Новгородский	–	10 277	–	6503	7037	+8,2%
Окуловский	–	2778	–	515	1055	+104,8
Парфинский	–	350	–	385	535	+39%
Пестовский	1564	1580	+ 1%	–	–	–
Поддорский	–	–	–	120	128	+ 7%
Солецкий	–	1003	–	1146	1588	+38,5
Старорусский	23 895	32 322	+35,2%	33 131	40 518	22,3
Чудовский	7791	8769	+11,4	13 335	19 490	+46,1
Хвойнинский	2752	2394	–14%	4807	7301	+52%
Холмский	–	654	–	–	4066	–
Шимский	–	344	–	3133	4525	+44,4
Великий Новгород	186 265	195 206	+4,8%	584 947	604 709	+3,4
Итого	307 915	358 713	+16,5%	772 954	827695	+7%

Увеличение экскурсионного потока объясняется, возможно, при организации проведения большого количества событийных мероприятий, проведение интерактивных фольклорных праздников, открытие новых экспозиций, включение объектов музейного показа в новые туристские маршруты [5].

Экологическая обстановка в районе благоприятная. Валдай располагает значительным туристским потенциалом: сочетание умеренно-континентального климата, уникальных природных ландшафтов, имеющих познавательное и естественное значение, богатой флоры и фауны. Реки и водоемы обладают благоприятной для рекреаций температурой и водным режимом. Природа щедра и разнообразна. Практически круглый год есть возможность для охоты и рыбной ловли. Холмистый рельеф является очень живописным и в первую очередь представляет интерес для туристов (организация пешеходных и других видов маршрутов). Гид-

роминеральные ресурсы (хлоридные воды типа «Трускавец», бромистые, солоноватые воды смешанного типа), лечебные грязи, пресноводные сапропели, торф со степенью разложения более 40% могут быть использованы для организации санаторного лечения.

Процессы инновационного развития туристической деятельности отражены на рис. 3 и 4.

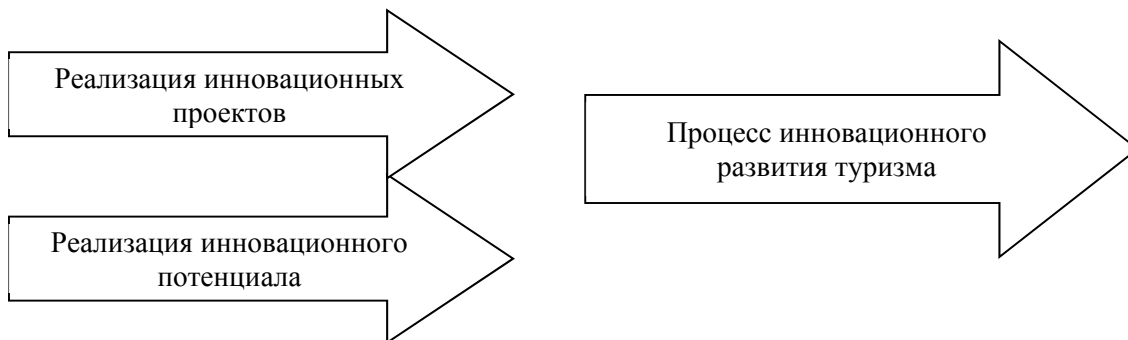


Рис. 3. Факторы инновационного развития туризма

Анализируя законодательство и финансово-экономическую обстановку в муниципальных образованиях на примере Новгородской области, понимаем, что для развития сельского туризма требуется поддержка на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. Она должна оказываться в виде прямого финансирования предпринимателей, занимающихся сельским туризмом. Об этом говорит и Европейский опыт развития сельского туризма.

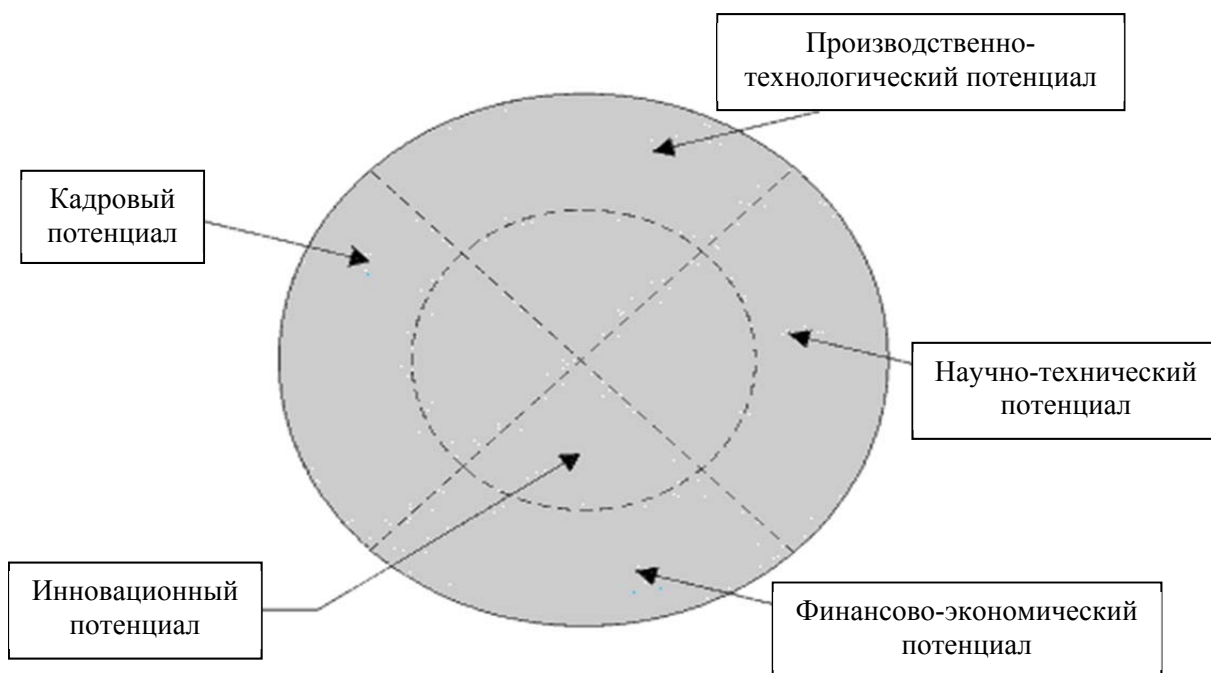


Рис. 4. Составляющие процесса инновационного развития туризма

На данном этапе сельский туризм в России и в Валдайском районе, в частности, поддерживается косвенно различными программами по развитию сельской местности и сельского хозяйства. Одним, и наиболее перспективным для развития, в том числе и сельского туризма, считаю Областной закон Новгородской области от 23 октября 2014 г. № 639-ОЗ «О государственной поддержке граждан, желающих переселиться в сельскую местность Новгородской области в 2015–2017 годах, и наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Новгородской области отдельными государственными полномочиями», успешная реализация которого может помочь в некоторой степени решить проблему кадрового потенциала, ведь она не менее остро стоит наряду с финансово-экономической.

Инновационный потенциал для развития данного направления, к которому можно отнести телекоммуникационные технологии (интернет), которые позволяют дистанционно бронировать размещение и проводить рекламу позволяют наиболее эффективным способом привлекать туриста. Необходимо подготовка кадров в сфере туризма на базе профессиональных учебных заведений муниципальных образований.

Развитие сельского туризма на селе может стать одной из инноваций развития экономической жизни сельских территорий, являясь гарантированным источником сбыта в том числе и сельскохозяйственной продукции фермеров. Для этого необходимы комплексные программы инновационного развития муниципальных образований, на основании которых формируются программы социально-экономического развития регионов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Стратегия развития туризма в РФ до 2020 г., Министерство культуры РФ, Москва 2013 г.
2. «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р 2013 г.
3. Концепция создания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Страна Див», Великий Новгород 2013 г., Правительство Новгородской области Комитет по туризму Новгородской области.
4. Инвестиционный паспорт Валдайского района 2014 г.
5. *Пегов С.А., Николаев В.И., Кузнецов М.П.* План действия по достижению устойчивого развития территории Национального парка «Валдайский». М.: КРАСАНДР, 2009.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАКТИЧЕСКОГО СОЗДАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИМЕРЕ ВАЛДАЙСКОГО И БОРОВИЧСКОГО РАЙОНОВ

В период начавшихся экономических преобразований, основанных на идее импортозамещения, становятся наиболее востребованными планы реформирования российских регионов, позволяющие обеспечить их бездотационное развитие и продовольственную безопасность.

Одним из таких перспективных проектов является теория создания на территориях Боровичского и Валдайского районов Новгородской области системы комплексного и инновационного развития муниципального образования.

Данная замкнутая и устойчивая социально-производственно-финансово-экономическая система (СПФЭС) представляет воспроизводственный процесс, состоящий из трех основных процессов – социального, производственного, экономического, – логически связанных между собой в целях саморазвития и самоуправления народнохозяйственных структур [1, 2].

Реализация данной концепции требует осуществление системы мероприятий, включающих разработку программы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов на 2015–2017 гг., ее правовое и организационное сопровождение.

В настоящее время развитие названных районов осуществляется на основании Стратегии социально-экономического развития Боровичского муниципального района до 2030 г., утвержденного Постановлением Администрации Боровичского муниципального района от 29 декабря 2011 г. № 2666; Концепции социально-экономического развития Боровичского муниципального района на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов («Концепция 2015–2017»), утвержденной решением Думы муниципального района № 350 от 19 февраля 2014 г.; Муниципальной программы Валдайского района «Устойчивое развитие сельских территорий Валдайского муниципального района на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Администрации Валдайского муниципального района № 1191 от 2 сентября 2013 г.

Данные документы представляют собой планы и программы развития муниципальных образований в самых разных социально-экономических областях в

различном соотношении между собой. Реализация намеченных мероприятий, по замыслу разработчиков, обеспечит устойчивый рост экономики Боровичского и Валдайского районов, повышение уровня жизни населения.

При детальном рассмотрении отмечается отсутствие комплексного характера этих программ, представляющих собой фактически набор соответствующих мероприятий, отсутствует логическая взаимосвязь между ними. Фактическая реализация намеченных данными программами мероприятий будет способна, на наш взгляд, обеспечить лишь сохранение существующего уровня социально-экономического развития районов, чего явно недостаточно в современных экономических условиях. Необходимо обеспечить комплексное поступательное развитие двух муниципальных образований и переход на новый качественный уровень, в связи с чем требуется принципиально новая, логически выстроенная программа, обеспечивающая взаимосвязь основных процессов – социального, производственного и экономического – по ряду основных показателей [1]. Создание и реализация новой системы должны осуществляться в соответствующем ее целям и задачам правовом поле.

Логически обоснованным в данном контексте является принятие в рамках существующих полномочий соответствующего закона субъекта, легализующего данный инновационный проект в ряде муниципальных районов Новгородской области, и приведение в соответствие с этим законом всей системы существующих нормативных правовых актов органов власти субъекта, Боровичского и Валдайского муниципальных образований.

Данное нормотворчество должно происходить на фоне действующего федерального законодательства, со всеми предоставляемыми им преимуществами сельскохозяйственным товаропроизводителям, субъектам малого и среднего предпринимательства и др.

Как известно, с 1 января 2015 г. вступили в силу значимые для хозяйствующих субъектов поправки в Налоговый кодекс РФ. Одной из основных являются «налоговые каникулы», введение которых осуществляется органами власти субъекта РФ в отношении работающих в производственной, социальной и (или) научной сфере ИП, перешедших в течение 2 лет со дня регистрации на упрощенную или патентную системы налогообложения. Кроме того, введены налоговые льготы для организаций, занимающихся социальным обслуживанием граждан: ряд услуг освобождены от обложения НДС, до 1 января 2020 г. данным организациям предоставлено право применять нулевую ставку по налогу на прибыль. Появился новый вид налогового контроля – налоговый мониторинг, способный помочь предприятиям своевременно получать консультации налогового органа при совершении каких-

либо сделок, информируя обо всех налоговых рисках. Определенные изменения коснулись трудового и социального законодательства. Все это, безусловно, создает благоприятный правовой фон для проведения эксперимента по созданию СПФЭС.

Второй, более эффективный путь правового обеспечения проекта по реализации системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского муниципальных образований видится в придании особого экономического статуса данным районам.

ФЗ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» предусматривает создание постановлением Правительства РФ особых экономических зон в целях развития обрабатывающих, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, транспортной инфраструктуры, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции и др. [3]. Законом установлено создание ОЭЗ четырех типов: промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и портовых [3].

На наш взгляд, именно придание особого экономического статуса Боровичскому и Валдайскому муниципальным образованиям позволит в полной мере реализовать инновационный и значимый для региона проект по созданию СПФЭС, положительный опыт которого сможет стать основой будущего реформирования экономики российских регионов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Глазырин М.В. О теории создания системы комплексного и инновационного развития муниципальных образований // Теория и практика реформирования муниципальных образований / Доклады Всероссийского научно-практического семинара 27 июня 2014 г. / Под ред. М.В. Глазырина, М.П. Чемоданова. М.; В. Новгород; Боровичи; Валдай, 2014. С. 7–19.
2. Глазырин М.В. Системный путь эффективных преобразований России начинается с первичных структур... М.: Наука, 2013.
3. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс [сайт]. URL: <http://http://base.consultant.ru/>.

О ПРОГРАММЕ СОЗДАНИЯ МИИЦУР НА ОСНОВЕ СПФЭС

Создание комплексной «социально-производственно-финансово-экономической системы (СПФЭС)» на муниципальном уровне обосновано в работах М.В. Глазырина [1, 2]. В указанных работах отмечается, что «важнейшей задачей формирования СПФЭС территорий является их *информатизация*, которая должна осуществляться муниципальным информационно-инновационным центром управления и развития (МИИЦУР)».

В работе [1] определено, что МИИЦУР должен быть ориентирован на выполнение следующих функций:

- обеспечение доступа населения к информации о деятельности органов местного самоуправления и его участия в принятии и выполнении решений;
- информационное взаимодействие с партнерами и вышестоящими органами государственной власти;
- использование экономико-математического моделирования для разработки программы развития на основе *центрального процесса* (население – производство – рынок – социальная сфера), оптимизация её с учетом демографического развития, использования трудовых и материально-технических ресурсов.

Основными продуктами МИИЦУР являются: системный анализ, разработка стратегии и программы развития СПФЭС, отдельные и общемуниципальные проекты, электронные торги по закупкам и др.

Таким образом, МИИЦУР отражает многообразие направлений и технологий *социального партнерства* власти, бизнеса, общественных организаций и населения, что требует в каждом конкретном случае формировать на базе общих принципов свою систему межсекторных взаимодействий, актуальную для данной территории, которая отражается в её базовых стратегических документах. Под социальным партнерством понимается *оптимально организованная на взаимовыгодных условиях и эффективная модель взаимодействия и согласования интересов органов местного самоуправления, бизнеса, общественных организаций* в целях создания условий для развития муниципального сообщества, основными критериями которого являются улучшение качества жизни населения, инновационный экономический рост и экологическое благополучие.

При этом создание институционально-правовых и организационных условий деятельности МИИЦУР, а также мотивация и определение приоритетов социального партнерства служат прерогативой именно органов местного самоуправления. На это обстоятельство обращено внимание в работе [1], где предлагается МИИЦУР включить в состав аппарата муниципалитета, что будет способствовать выполнению государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» на уровне органа местного самоуправления [3].

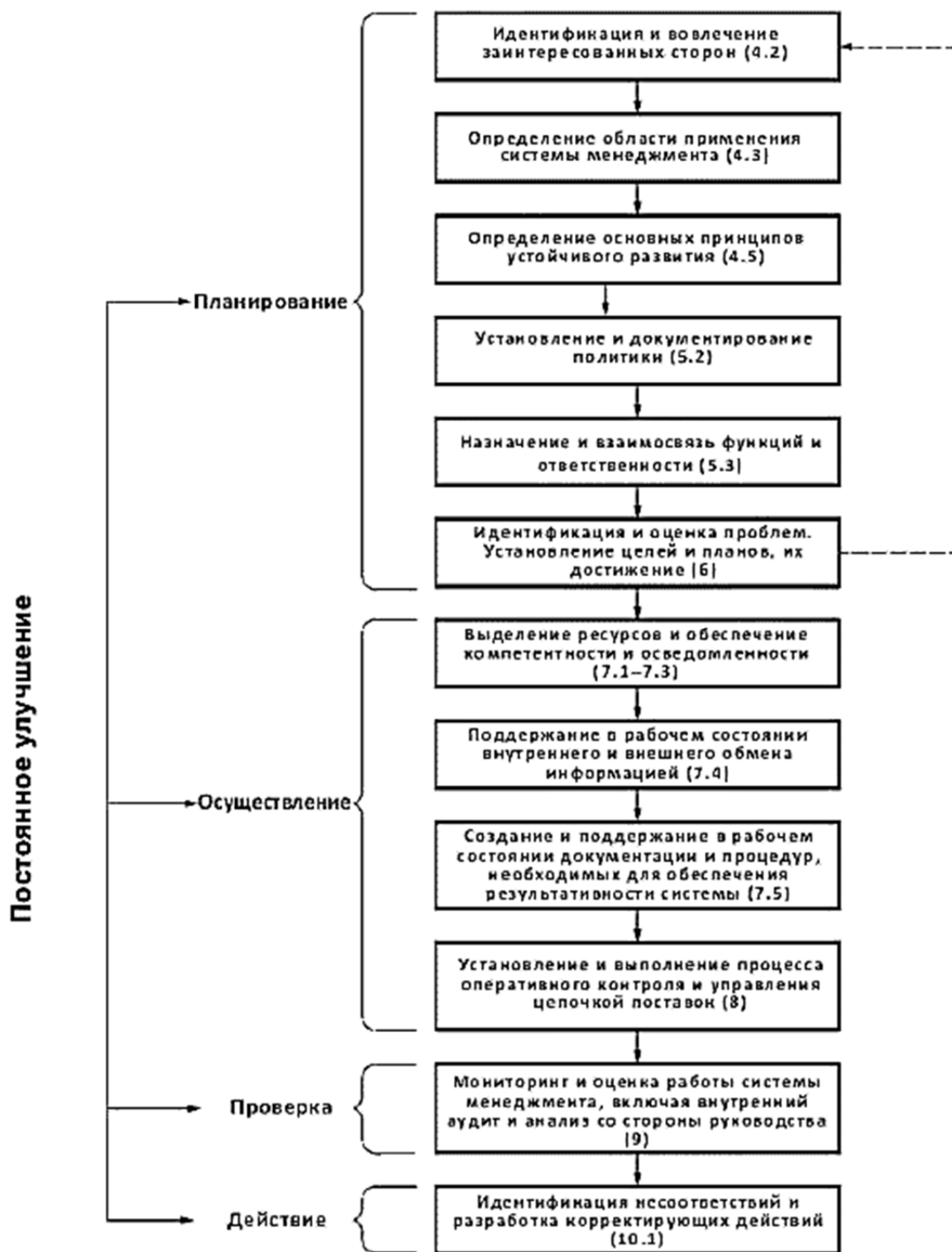
Процесс создания МИИЦУР на основе СПФЭС должен способствовать *устойчивому развитию* муниципального образования в соответствии с принципами и рекомендациями ГОСТ Р 54598.1-2011 «Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития» [4]. В этом случае под устойчивым развитием понимается способ управления муниципальным образованием, предусматривающий долгосрочную экономическую эффективность деятельности муниципального образования при выполнении экологических и социальных требований. Такое управление должно базироваться на реализации принципов устойчивого развития: *инклюзивность (вовлеченность), соблюдение этических норм, ответственное руководство и прозрачность* [4].

При этом стратегия муниципального образования и ключевые факторы, способствующие её успешной деятельности в течение продолжительного периода, должны быть официально сформулированы в документе, который определен Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Обеспечение соответствия системы управления муниципального образования установленной политике устойчивого развития требует применения стандарта ГОСТ Р ИСО 20121-2014 «Системы менеджмента устойчивого развития. Требования и практическое руководство по менеджменту устойчивости событий» [5]. В соответствии с требованиями и рекомендациями ГОСТ Р ИСО 20121-2014 реализация *процессного подхода* при функционировании МИИЦУР базируется, как показано на рис. 1, на цикле PDCA (Планирование–Осуществление–Проверка–Действие).

При этом важно отметить, что при определении основных принципов устойчивого развития, муниципальные образования и их заинтересованные стороны все больше осознают потребность в социально ответственном поведении, целью которого является содействие устойчивому развитию. *Социальная ответственность* муниципального образования в общем случае включает производство продукции и оказание услуг надлежащего качества, удовлетворение интересов заинтересованных сторон, соблюдение прав населения на труд, выполнение требований к

безопасности и гигиене труда, к промышленной безопасности и охране окружающей среды, ресурсосбережению, участие в социальных мероприятиях и поддержке инициатив местного сообщества, добросовестное ведение бизнеса.



(в скобках обозначены разделы требований ГОСТ Р ИСО 20121-2014)

Рис. 1. Система менеджмента МИИЦУР на основе цикла PDCA

Реализация социальной ответственности муниципальных образований осуществляется путем адекватного подхода к принятию решений и их выполнению на основе требований стандарта ГОСТ Р ИСО 26000-2012 «Руководство по социальной ответственности», который представляет собой руководящие указания по принципиальным положениям, лежащим в основе социальной ответственности, основным темам и проблемам, касающимся социальной ответственности [6].

Для определения области охвата своей социальной ответственности, а также выявления проблем и установления своих приоритетов МИИЦУР следует рассмотреть семь основных тем, представленных на рис. 2.

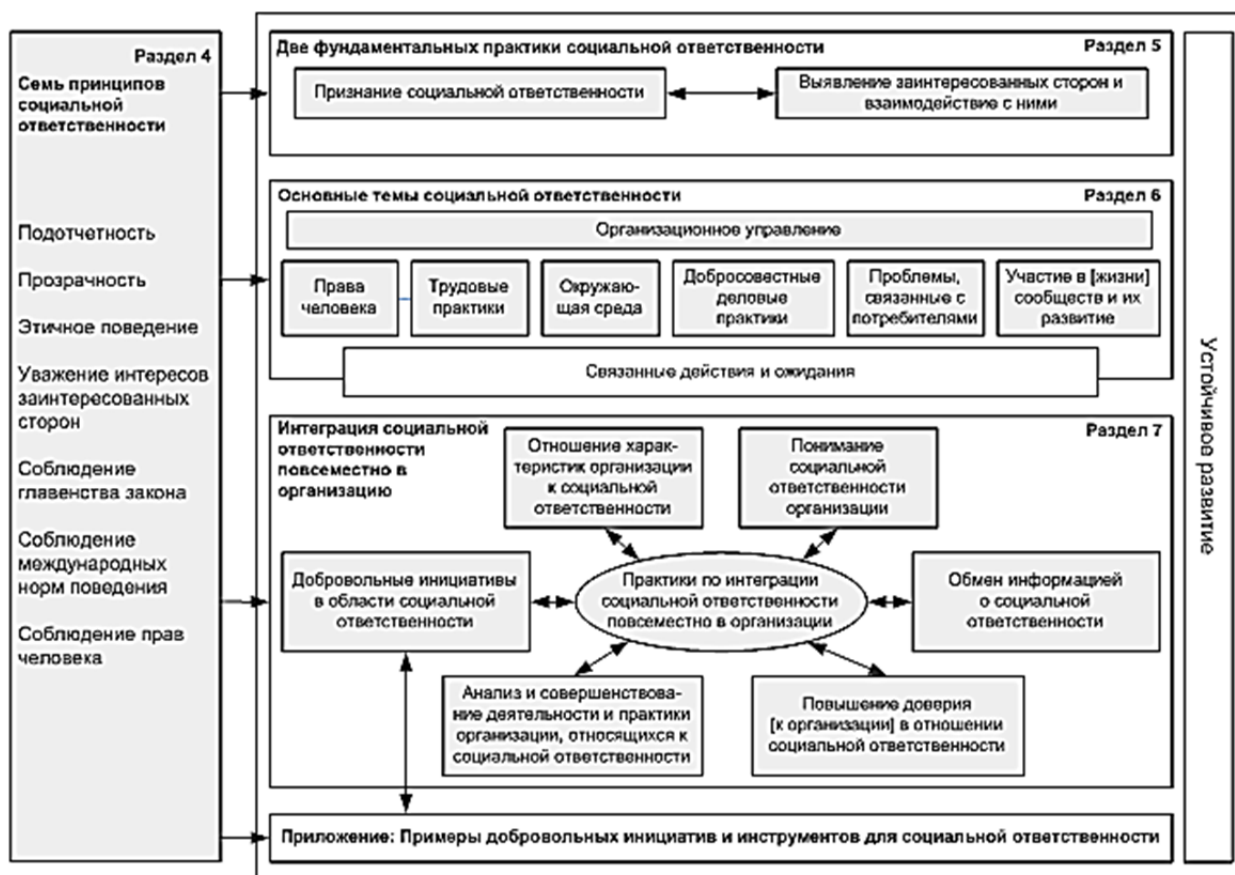


Рис. 2. Схема стандарта ГОСТ Р ИСО 26000-2012

Деятельность МИИЦУР должна быть направлена на определение политики, идеологии и тактики в системе управления *инвестиционным процессом* муниципального образования. Определение структуры и основного приоритета инвестиционной политики требует применения стандарта ГОСТ Р 52614.9-2013 «Менеджмент устойчивого развития. Структура управления устойчивым развитием бизнес-кластеров», где представлена структура управления устойчивым развитием в бизнес-кластере, включая оценку, сравнение и улучшение показателей деятельности бизнес-кластера [7]. Стандарт ГОСТ Р 52614.9-2013 предназначен для использова-

ния совместно и в соответствии с принципами, установленными в ГОСТ Р ИСО 26000-2012, а также обозначает и описывает факторы, которые необходимо учитывать при развитии и оценке экономических, экологических и социальных показателей деятельности в новых и уже существующих бизнес-кластерах.

Особое место в деятельности МИИЦУР занимает создание и сопровождение *системы инновационного менеджмента (IMS)* на уровне органа местного самоуправления в соответствии с руководящими указаниями стандарта ГОСТ Р 56273.1-2014 «Инновационный менеджмент. Часть 1. Система инновационного менеджмента» [8]. Применение указанного стандарта способствует планированию успеха инновационной деятельности, идентификации и использованию способствующих факторов, разработке процесса инновационного менеджмента, оценке и совершенствованию функционирования инновационного менеджмента, пониманию и использованию методик инновационного менеджмента.

Следует отметить, что реализация в МИИЦУР процесса инновационного менеджмента потребует применения стандарта ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту» [9]. Указанный стандарт содержит общее описание принципов и процессов, которые рассматриваются в качестве составляющих рациональной деятельности по *проектному менеджменту* и его применение рекомендовано распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

В современной муниципальной практике МИИЦУР может стать *программно-целевым* звеном организационной структуры местной администрации, играя важную роль в деятельности аппарата администрации, обеспечивая разработку программ инновационного социально-производственного развития муниципального образования [1, 2]. В результате такого дополнения образуются *матричные* организационные структуры муниципального управления.

Таким образом, создание МИИЦУР в органах местного самоуправления обеспечивает развитие социального партнерства власти, бизнеса, общественных организаций и населения на принципах социальной ответственности сторон партнерства за взятые на себя обязательства, взаимовыгодного и добровольного характера взаимодействия, разграничения основных функций и рисков сторон в системе социального партнерства. При этом государственные программы Новгородской области, нацеленные на совершенствование системы местного самоуправления и развитие информационного общества содействуют развитию социального партнерства власти, бизнеса, общественных организаций и населения на основе развития электронного правительства, информационного общества, построения единого ин-

формационного пространства органов государственной власти и местного самоуправления [10, 11].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Глазырин М.В. Системный путь эффективных преобразований России начинается с первичных структур... М.: Наука, 2013.
2. Глазырин М.В. О создании системы комплексного развития муниципального образования // Экономист. 2014. № 3. С. 79–83.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”».
4. ГОСТ Р 54598.1-2011 Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития. М.: Стандартинформ, 2012.
5. ГОСТ Р ИСО 20121-2014 Системы менеджмента устойчивого развития. Требования и практическое руководство по менеджменту устойчивости событий. М.: Стандартинформ, 2015.
6. ГОСТ Р ИСО 26000-2012 Руководство по социальной ответственности. М.: Стандартинформ, 2014.
7. ГОСТ Р 52614.9-2013 Менеджмент устойчивого развития. Структура управления устойчивым развитием бизнес-кластеров. М.: Стандартинформ, 2014.
8. ГОСТ Р 56273.1-2014 Инновационный менеджмент. Часть 1. Система инновационного менеджмента. М.: Стандартинформ, 2015.
9. ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту. М.: Стандартинформ, 2015.
10. Постановление Правительства Новгородской области от 17 октября 2013 г. № 274 «О государственной программе Новгородской области «Совершенствование системы государственного управления и государственная поддержка развития местного самоуправления в Новгородской области на 2014–2016 годы».
11. Постановление Правительства Новгородской области от 28 октября 2013 г. № 327 «О государственной программе Новгородской области «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Новгородской области на 2014–2020 годы».

Исаев В.А.

к.т.н., проф., НовГУ им. Я. Мудрого

О РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МИИЦУР

Управление проектами – это наука определения цели деятельности и организации работ группы людей так, чтобы эти цели достигались по завершении деятельности.

Мартин Барнс

Проекты являются неотъемлемой частью деятельности современного органа местного самоуправления. Для реализации стратегических планов развития му-

ниципального образования могут реализовываться как масштабные, так и множество небольших проектов. Их эффективная реализация требует особых подходов к организации управления. Процессы управления проектами должны быть определены и интегрированы с процессами управления органа местного самоуправления.

В стандарте ГОСТ ISO 9000-2011 определено, что «*проект – уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированных и управляемых видов деятельности с начальной и конечной датами, предпринятый для достижения цели, соответствующей конкретным требованиям, включающий ограничения по срокам, стоимости и ресурсам*» [1].

По способу достижения целей органа местного самоуправления выделяются:

- процессно-ориентированная система управления, в которой цели органа местного самоуправления достигаются преимущественно через исполнение стандартизованных процессов (в рамках текущей деятельности), как это описано в стандарте ГОСТ Р 52614.4-2007 «Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления» [2];

- проектно-ориентированная система управления, в которой цели органа местного самоуправления достигаются преимущественно через реализацию проектов, что может быть сделано в соответствии с методическими рекомендациями по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», утвержденными распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ [3].

В работе М.В. Глазырина [4], посвященной созданию комплексной «социально-производственно-финансово-экономической системы (СПФЭС)» на муниципальном уровне определено, что муниципальный информационно-инновационный центр управления и развития (МИИЦУР) должен быть ориентирован на использование экономико-математического моделирования для разработки программы развития на основе *центрального процесса* (население – производство – рынок – социальная сфера), оптимизация её с учетом демографического развития, использования трудовых и материально-технических ресурсов. Основными продуктами МИИЦУР являются: системный анализ, разработка стратегии и программы развития СПФЭС, отдельные и общемуниципальные проекты, нацеленные на улучшение качества жизни населения муниципального образования.

Специфика деятельности МИИЦУР актуализирует применение *проектного менеджмента* или *управления проектами*, что должно обеспечить достижение поставленных целей проекта СПФЭС в запланированные сроки, с требуемым качеством и в рамках выделенных ресурсов. Основными целями внедрения проектного управления являются:

- обеспечение достижения результатов, запланированных органом местного самоуправления;
- соблюдение и сокращение сроков достижения результатов;
- повышение эффективности использования ресурсов;
- прозрачность, обоснованность и своевременность принимаемых решений в органе исполнительной власти;
- повышение эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также взаимодействия с подрядными организациями за счет использования единых подходов проектного управления.

Реализация в МИИЦУР проектно-ориентированной системы управления предполагает внедрение или модификацию существующих процессов управления в органе местного самоуправления. Модель проектно-ориентированной системы управления представлена на рис. 1, где процессы управления делятся на основные и вспомогательные. К основным процессам управления относятся:

- стратегическое управление;
- тактическое управление;
- управление проектами.

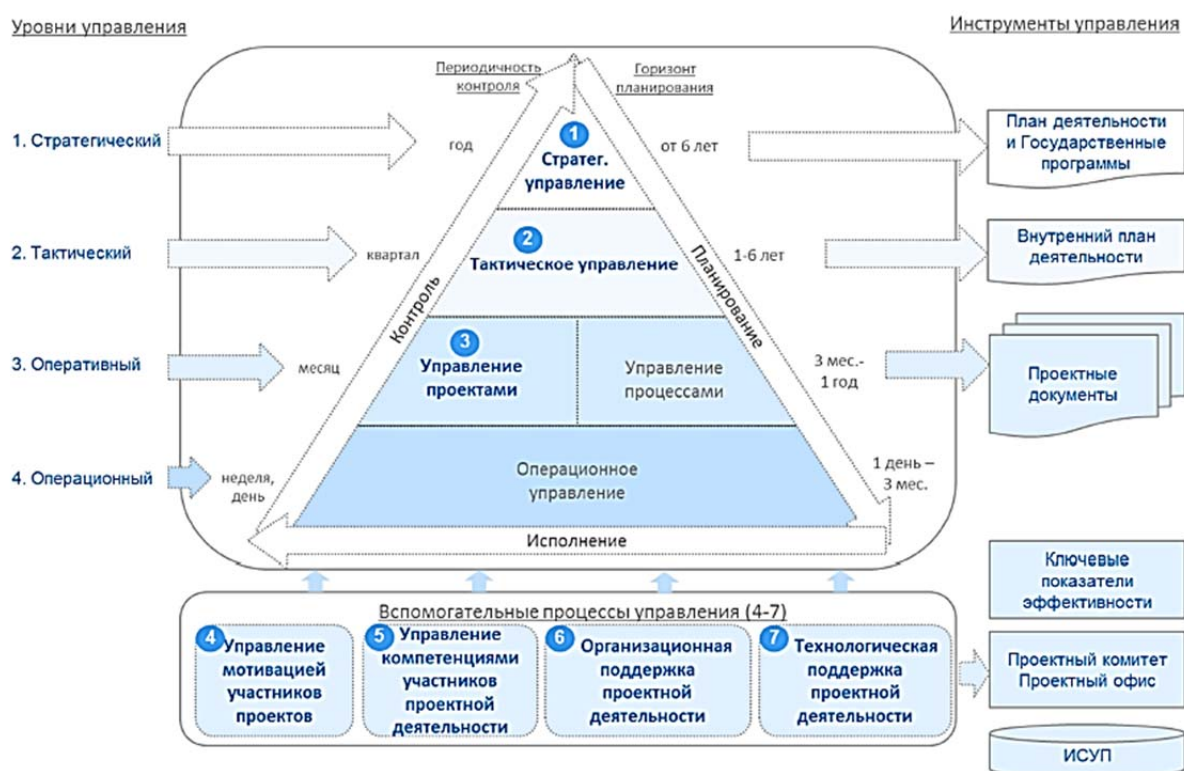


Рис. 1. Модель проектно-ориентированной системы управления

МИИЦУР нацелен на управление проектами, что будет обеспечивать достижение целей органа местного самоуправления путем планирования, организации и контроля трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта. Горизонт детального планирования – от 3 месяцев до 1 года, периодичность контроля – не реже 1 раза в месяц. В случае если длительность проектов составляет более года, сроки, бюджет и ресурсы проекта укрупнено планируются на весь период, но детальное планирование осуществляется только на период до 1 года с последующим скользящим перепланированием.

Следует отметить, что в Российской Федерации введены в действие с 1 сентября 2012 г. стандарты в области управления проектами, разработанные подкомитетом «Менеджмент проектов» технического комитета по стандартизации ТК 100 «Стратегический и инновационный менеджмент» Росстандарта, перечень которых приведен в табл. 1.

Таблица 1

Стандарты по проектному менеджменту

ГОСТ Р 54869-2011	1. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом
ГОСТ Р 54870-2011	2. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов
ГОСТ Р 54871-2011	3. Проектный менеджмент. Требования к управлению программой

В данных документах перечислены основные требования к *управлению проектом и программой* от инициации до завершения, а также *портфелем проектов* на этапах формирования и контроля реализации. Следует отметить, что национальные стандарты, приведенные в табл. 1, не являются обязательными к исполнению, но обеспечивают заинтересованные стороны на уровне органа местного самоуправления регламентирующей и нормативной документацией, учитывающей отечественные особенности и опыт управления проектами.

В стандарте ГОСТ Р 54869-2011 систематизированы и определены основные понятия проектного менеджмента и их взаимосвязь, которые приведены на рис. 1.

В стандарте ГОСТ Р 54869-2011 управление проектом включает совокупность нескольких ключевых процессов, которые объединены в 5 групп: *инициация, планирование, организация исполнения, контроль и завершение* проекта.



Рис. 2. Основные понятия проектного менеджмента и их взаимосвязь по ГОСТ Р 54869-2011

В стандарте ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту», который введен в действие с 1 марта 2015 г., определены роль и место проектов и проектного менеджмента в общей системе управления организацией, организационная структура и роли участников проекта, определены и описаны основные процессы управления проектом, которые имеют существенное влияние на достижение результатов проектов [5].

На рис. 2 показано, как концепции управления проектами связаны друг с другом. *Организационная стратегия* определяет *возможности*, которые оцениваются и документируются, а выбранные возможности в дальнейшем разрабатываются в *бизнес-план* или иной аналогичный документ, на основе которого инициируются один или несколько проектов, приносящих *результаты*. Эти результаты могут быть использованы для получения выгоды (*преимущества*), что используется в качестве входного параметра для реализации и дальнейшего развития организационной стратегии.

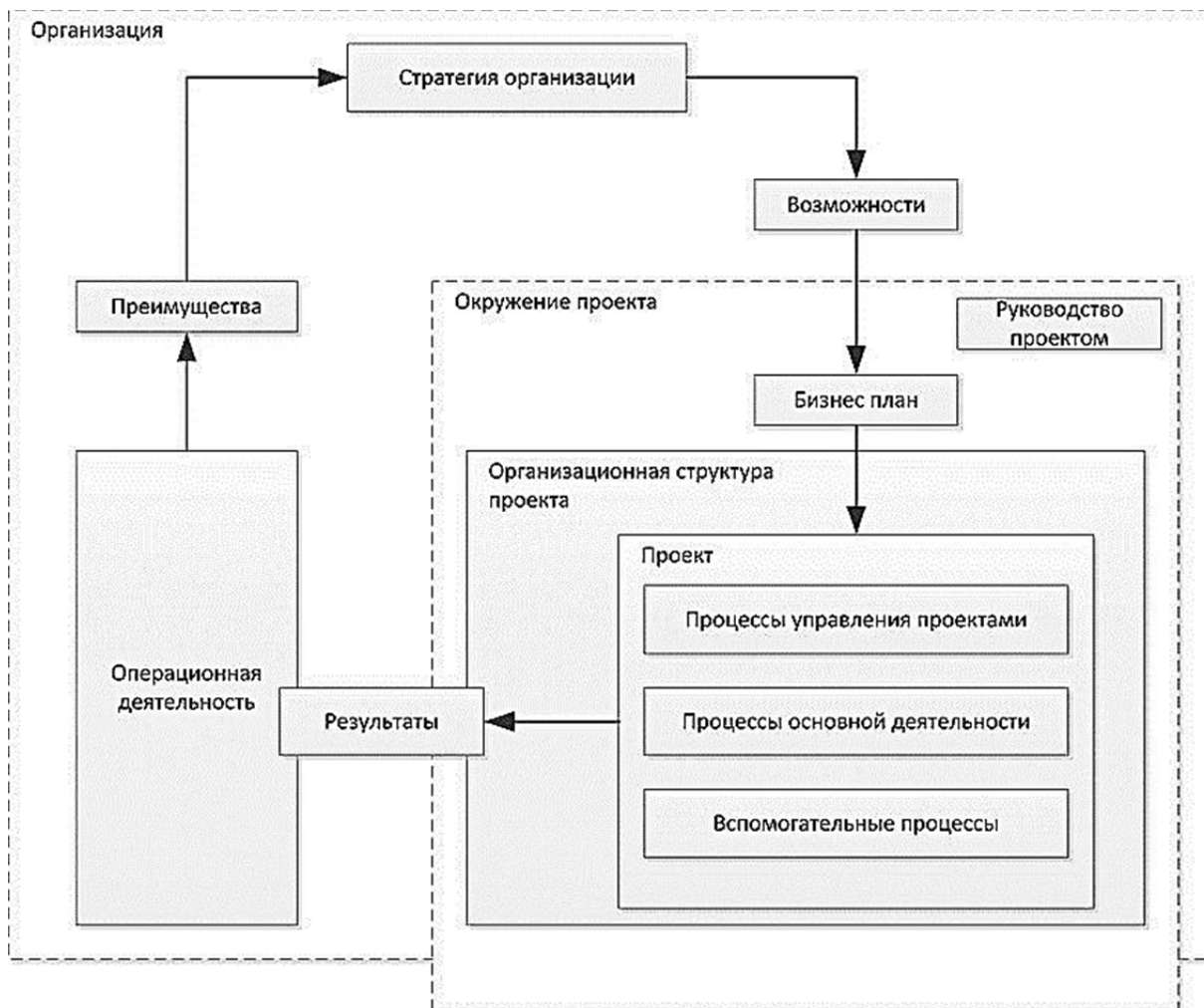


Рис. 3. Концепция управления проектами

Проектный менеджмент на уровне муниципального образования требует реализации инновационного подхода с учетом сложившейся практики управления. *Окружение проекта* может влиять на эффективность реализации и успех проекта. Команда проекта должна учитывать следующее:

- внешние факторы вне границ муниципального образования – социально-экономическая, географическая, политическая, правовая, технологическая и экологическая ситуация;
- внутренние факторы внутри муниципального образования – стратегия, технологии, проектная организационная зрелость и доступность ресурсов, корпоративная культура и организационная структура.

Основываясь на текущих возможностях органа местного самоуправления может быть разработан список возможностей, как показано на рис. 4. Эти возможности могут быть оценены для поддержки принятия руководством муниципального образования решений по отбору подходящих проектов, которые смогли бы преобразовать некоторые или все эти возможности в выгоды (преимущества).

Реализация на уровне МИИЦУР процесса оценки может включать множество критериев, включая инвестиционную оценку и качественную оценку, например, соответствие стратегическим целям, социальную значимость или влияние на окружающую среду и может отличаться от проекта к проекту.

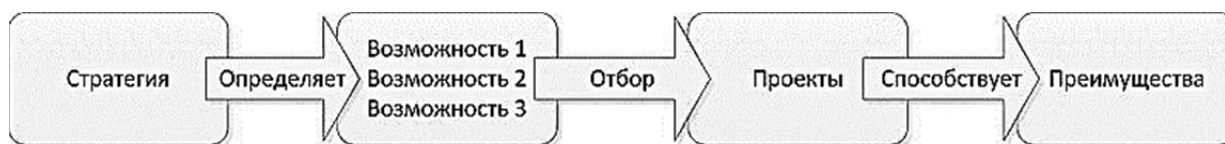


Рис. 4. Управление проектом от стратегии до получения преимуществ

Цели проекта и выгоды (преимущества) достигаются в результате уточнения инвестиций в проект, например, в виде бизнес-плана и это может быть основанием для расстановки приоритетов при выборе возможностей. Задачей уточнения является получение со стороны руководством муниципального образования одобрения и обязательства на инвестиции в проект.

При выполнении проекта будут существовать отношения между проектом и его окружением, бизнес-планированием и операционной деятельностью. Предпроектная и послепроектная деятельность может включать в себя такие мероприятия, как развитие бизнес-плана, проведение технико-экономического обоснования и передача результатов проекта в операционную деятельность.

Реализация выгод (преимуществ) является ответственностью руководства муниципального образования, которое может использовать результаты проекта для получения выгод в соответствии со стратегией развития муниципального образования. Менеджеру проекта следует учитывать выгоды и их реализацию, так как они будут оказывать влияние на принятие решений на протяжении жизненного цикла проекта.

Следует отметить, что управление проектами – это применение методов, инструментов, техник и компетенцией к проекту. Требования к компетентности всей организации в области управления проектами (а не только отдельных специалистов) определены стандарте Международной Ассоциации управления проектами IPMAОСВ (Organizational Competence Baseline) [6]. В стандарте IPMAОСВ компетентность организации в области управления проектами определяется как «способность организации интегрировать людей, ресурсы, процессы, структуры и культуры на проектах, программах и портфелях при поддержке системы управления и руководства».

Стандарт IPMAОСВ позволяет четко выделить те элементы компетентности и системы, которые должны быть развиты в МИИЦУР, для того, чтобы обеспе-

чить эффективную реализацию проектов и программ муниципального образования. При этом стандарт IPMAOCB определяет не только роль и место руководителей проектов и программ, но и показывает роль руководителей высшего звена, руководителей направлений и функциональных подразделений органа местного самоуправления в развитии компетентности и систем управления проектами, важность их непосредственного вовлечения в управление проектно-ориентированной деятельностью.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. ГОСТ ISO 9000-2011 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Стандартиформ, 2012.
2. ГОСТ Р 52614.4-2007 Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления. М.: Стандартиформ, 2008.
3. Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».
4. *Глазырин М.В.* Системный путь эффективных преобразований России начинается с первичных структур... М.: Наука, 2013.
5. ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту. М.: Стандартиформ, 2015.
6. IPMAOCB, Organizational Competence Baseline / Требования к компетентности организации в области управления проектами. М.: ОЧУ «УКЦ «Проектная ПРАКТИКА», 2014.

Богатова Е.Ю.

к.э.н., доцент, СпбГЛТУ, г. Санкт-Петербург

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ РАЦИОНАЛЬНОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ (опыт Канады)

Современную лесную политику Канады описывают как политику государственного управления лесами, обеспечивающего частные лесозаготовки [3]. В ее основе лежит концепция «максимально допустимого объема изъятия древесины» (аналог отечественной концепции «годовой расчетной лесосеки»), т.е. главным приоритетом остается обеспечение воспроизводства коммерческой древесины.

Анализ процедур и порядка финансирования лесохозяйственных работ, ответственность за выполнение которых возложена на лесопользователя, в провинциях Канады показал, что в разные годы и в разных лесных провинциях этот вопрос решался по-разному, но в любом варианте государство обеспечивало гарантии выполнения работ качественно и в срок, используя в сочетании с рыночными механизмами рычаги государственного регулирования лесопользования.

В Канаде основным механизмом реализации политики являются отношения собственности между государством как владельцем земель и крупными компаниями как заготовителями, построенные на стимулировании желаемого поведения компаний льготами [3]. Выработка положений лесной политики происходит в процессе закрытого двустороннего переговорного процесса между правительством и крупным бизнесом. Решения носят инкрементный характер, дополняя и развивая предыдущие. Исполнение сформулированных положений обеспечивается посредством жесткого государственного контроля, выраженного, главным образом, в регулярных проверках соответствия формальным показателям, производимых федеральными агентствами [2].

В последние годы еще три заинтересованных группы добились возможности влиять на принимаемые решения. Первая – весьма раздробленная – включает всех тех, чьи доходы также зависят от леса, но от других его аспектов, нежели у лесной промышленности (рыболовные компании в прибрежных провинциях, туристические компании, охотничьи клубы). Вторая группа – идеологически мотивированные экологи, чье влияние то растет, то тает в зависимости от меняющегося интереса общественности к их идеям. Третья группа – коренные народы, получившие влияние в связи с вопросами собственности на землю, считавшимися решенными, но вновь приобретшими остроту после недавних прецедентов в судебной практике [1].

Одно из главных направлений современного развития лесного законодательства – привлечение всех заинтересованных организаций и широкой общественности к решению лесохозяйственных вопросов. Именно на основе взаимодействия между различными уровнями правительства Канады, а также их регулярных контактов с деловыми и общественными кругами в Канаде с 1992 г. реализуется и Программа модельных лесов (сейчас их число составляет 11, а общая площадь – 6 млн га), выделение которых обеспечивает создание своеобразных лесных лабораторий, в которых все заинтересованные стороны могут осваивать наиболее передовые и экологически приемлемые методы ведения лесного хозяйства. В каждом из выделенных модельных лесов ныне все заинтересованные организации действуют на партнерской основе при оценке экологического здоровья леса, с помощью новых местных индикаторов, при опробировании новых моделей землевладения на

лесных угодьях, при применении новых технологий, управленческих решений и практических подходов к ведению лесного хозяйства и т.д. Таким образом, Канада все больше привлекает внимание в мире не только богатствами своих природных ресурсов, но и внедряемыми современными методами ресурсопользования.

На охраняемых лесных территориях по инициативе Канадского института лесного хозяйства организуются так называемые живые музеи, лаборатории и учебные классы для демонстрации лесных экосистем и изучения последствий воздействия различных методов ведения лесного хозяйства.

Особое внимание в Канаде уделяется организации научных исследований и разработок (НИР) в области лесного хозяйства. Исследования ведутся различными ведомствами и учреждениями – федеральными и провинциальными институтами, университетами и частными компаниями. Однако 65% всех исследовательских работ приходится на три федеральные некоммерческие исследовательские организации – «Форинтек» (Forintek Canada Corp.), Исследовательский институт в области лесной инженерии (Forest Engineering Research Institute of Canada) и Целлюлозно-бумажный исследовательский институт Канады (Pulpan Paper Research Institute of Canada). Это многопрофильные организации, членами и партнерами которых состоят как правительственные, так и частные организации и фирмы. Так, «Форинтек» имеет партнеров в 185 предприятиях обрабатывающей промышленности, его официальными партнерами также являются правительственные ведомства в семи провинциях Канады. Штат этой исследовательской организации – более 180 человек. Работу научного агентства обеспечивают и четыре центра космического наблюдения (Оттава, Эдмонтон, г. Принс-Альберт в Саскачеване и г. Принс-Джордж в Британской Колумбии).

Исследованиями в области лесного хозяйства занимаются также Национальный исследовательский совет Канады, Исследовательский совет провинции Альберта, Центр промышленных исследований Квебека, а также исследовательские организации крупнейших компаний (в первую очередь «Тембек», «Канфор», «Нексфор» и «Абитиби консоли дейте д»). Недавно в Канаде был учрежден Канадский совет по инновациям в лесном хозяйстве (Canadian Forest Innovation Council), который занимается разработкой рекомендаций по укреплению научной основы лесного хозяйства Канады. Особое внимание уделяется повышению экономической эффективности лесовосстановления, а также принятию мер по защите лесного фонда страны от различного рода вредителей и болезней, которые могут быть завезены из других стран[1].

В Канаде существует федеральная программа «Инвестиции в лесную отрасль биоэнергетики (IFIT)» – программа была создана в 2010 году для поддержки

канадского лесного сектора, повышения конкурентоспособности и экологической устойчивости. В рамках программы финансируются следующие отрасли: биоэнергетика, биоматериалы, биохимикаты и вторичные строительные изделия.

IFIT финансирует капитальные вложения в новые технологии, предоставляя безвозмездные взносы в размере до 50% стоимости проекта для демонстрации инновационных технологий на пилотных проектах или в промышленных масштабах в канадской лесной промышленности. На сегодняшний день, IFIT поддержала 14 проектов различных лесных предприятий. Эти проекты нацелены, на минимизацию рисков новых технологий и способствует более широкому принятию технологии во всей отрасли.

Кроме того, размер платы за пользование лесным фондом на территории провинций Канады в условиях долгосрочного лесопользования также корректируется в зависимости от программы инвестиционной деятельности лесопользователя, которая в значительной мере может влиять на величину снижения платежей за древесину на корню. Природа такого снижения обусловлена необходимостью стимулирования привлечения инвестиций в лесной сектор.

Канадский опыт организации лесных концессий позволяет извлечь полезные уроки, касающиеся разработки политики концессионного лесопользования и управления концессиями. Это относится и к успехам, и к неудачам Канады, и к тем результатам, которые можно усовершенствовать. Эти уроки можно обобщить в виде нескольких положений, обеспечивающих эффективность концессионной политики и процедур.

Основой управления лесопользованием в условиях государственной собственности на лесной фонд является распределение прав и обязанностей в этой сфере между государством и частным лесопромышленным бизнесом.

В свою очередь, государство должно разработать экономический механизм, который будет защищать его интересы как собственника лесных ресурсов заинтересованного в увеличении лесного дохода, и создавать благоприятные экономические условия для лесопользователя.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Природные Ресурсы Канада, Лесная Служба Канады. URL: <http://www.nrcan.gc.ca/home>.
2. Forest management planning. URL: <http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/planning/17493>.
3. Sustainable forest management in Canada. URL: <http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/sustainable-forest-management/13183>.

*Павлов Р.Н.,
с.н.с., к.э.н., ЦЭМИРАН,*

*Павлова А.Н.,
ст. преп., МФЮА*

СОЦИАЛЬНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ЕГО РОЛЬ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

За последнее время некоммерческий сектор становится все более востребованным в современной системе экономических отношений. Его роль уже не ограничивается только предоставлением товаров и услуг на безвозмездной основе. Вхождение в мир рыночных отношений для него оборачивается определенным вызовом, заставляющим пересматривать стратегию развития и модель поведения. В этой связи многие некоммерческие организации вынуждены в какой-то степени переходить на коммерческую основу, сохраняя при этом дух некоммерческого предприятия. Таким образом, на наших глазах фактически зародился новый тип, получивший название «социальных предприятий», занимающих промежуточное положение между коммерческим и некоммерческим сектором. Его гибридный характер привлекает внимание не только исследователей, но и государственных деятелей, что выражается в ряде законодательных инициатив, направленных на поддержку данного явления, в частности, в США и некоторых европейских странах.

Одной из наиболее заметных тенденций, бросающихся в глаза, является стремительное расширение участия социальных предприятий в развитии региональных систем, будь то местные сообщества, муниципальные образования или провинции. Поскольку в настоящее время интерес к данному явлению устойчиво растет, и как свидетельствуют сообщения в прессе, в России наступает настоящий бум социального предпринимательства, оно нуждается в самом пристальном изучении, учитывая довольно долгий путь развития в мировом масштабе, которое данное явление совершило на протяжении нескольких десятилетий. М.П. Чемоданов в своем выступлении рассказывал об известном кооперативном объединении «Мондрагон», находящемся на севере Испании, которое традиционно считается образцом европейского социального предпринимательства, поскольку кооперативы считаются наиболее типичной его формой. Кооперативы считаются наиболее привлекательной формой для организации социального предприятия, в основном по той причине, что сам характер данных предприятий предполагает некий коллективизм,

который проявляется как в вопросах управления, так и в финансовых вопросах. В качестве примера можно привести принцип работающего менеджера, действующий на английском социальном предприятии «Сандвелл», который исключает возможность злоупотребления как служебным так и финансовым положением в силу того, что происходит постоянная ротация руководящих кадров из числа работников предприятия, исключая возможность подобного произвола, и тем самым на предприятии создается механизм инсайдерского контроля [2].

Считается, что понятие «социального предприятия» как устойчивый термин впервые появилось в Италии и одновременно с ним в этой же стране возникло понятие «социального кооператива». В 1991 г. в результате бурной волны кооперативного движения, охватившей страну в 1980-е гг., итальянский парламент законодательно утвердил юридическую форму социального кооператива. Важной особенностью развития новых предприятий в Италии стало то, что они были созданы для трудовой интеграции исключенных групп на рынке труда, и в отличие от стандартных кооперативов, чья деятельность обычно направлена на своих членов, ориентировались на интересы более широкого сообщества. Показательными стали и результаты государственной поддержки. После законодательного признания социальных кооперативов их ежегодный прирост с 1991 г. составлял 10–20%. В 2005 г. закон был обновлен и уточнен, к этому времени в Италии насчитывалось уже 7300 социальных кооперативов с числом занятых 244 000, что является одним из лучших свидетельств эффективности государственной поддержки [3, с. 101].

Другим примером страны, в которой успешно развивается это движение, является Польша, где в 2006 г. был принят закон о социальных кооперативах. Этому предшествовало принятие серии законодательных актов в 2003–2006 гг., направленных на государственную поддержку социальных предприятий. На начало 2007 г. в Польше было зарегистрировано 106 социальных кооперативов с трудоустройством 500 человек. Кроме того, в Польше в настоящее время работают 10 Центров поддержки социальных кооперативов. Каждый кооператив может получить субсидию в размере 3500 евро для создания социальной фирмы и (или) небольших инвестиций (на закупку оборудования, инструментов и т.д.) [3, с. 103]. В этой стране существует три способа создания социального кооператива: индивидуальный, когда кооператив создается инвалидами, безработными и прочими социально уязвимыми категориями, институциональный, когда социальный кооператив создается посредством и при помощи Центра общественной интеграции, а также путем преобразования Кооператива незрячих или Кооператива инвалидов, и с помощью общественной некоммерческой организации, когда социальный кооператив основывается НКО или органом местного самоуправления. Роль данного кооперативного движе-

ния в развитии муниципальных образований в Европе сейчас трудно переоценить, учитывая сохраняющуюся тенденцию коммерциализации социального сектора и ухода от патерналистской модели государства.

Учитывая, что в России такие тенденции также начинают развиваться, необходимо обратить внимание на опыт указанных стран. Отличительной особенностью социального предпринимательства является также то обстоятельство, что наблюдается укрупнение форм организации, доходящее порой до формирования монополистических образований в этой среде, как, например, образование треста на базе социального предприятия, как, например, *Sandwell Caring Trust*. деятельность которого связана с оказанием социальной помощи на дому инвалидам и престарелым. Особая роль в успехе данного треста принадлежит концентрации ресурсов и капитала, а также применению более мобильных служб медицинской помощи, чем у прежних городских служб, позволяющих снизить издержки: если стоимость услуг городской службы социальной защиты составляла 657 фунтов на человека в неделю, то теперь соответствующий показатель был существенно ниже, и составлял 328 фунтов [4]. Другим видом консолидации ресурсов социальных предприятий для повышения эффективности выполняемых функций является такой вид, как ассоциация, который представляет собой своеобразную сетевую структуру, примером которой является *Southampton Care Association*. Профиль ее деятельности также был связан с оказанием социальной помощи на дому людям с ограниченными возможностями, а также престарелым [5], и в отличие от бизнес-ассоциаций, в которых предполагается, что это объединение юридических лиц, сохраняющих при этом свой независимый статус, для решения определенных задач, Ассоциация представляет из себя единую систему – единое юридическое лицо, своеобразный холдинг, диверсифицированный, но имеющий общее ядро, и, по всей вероятности, выходящий за рамки связанной диверсификации, поскольку наряду с включением стоматологической помощи в сферу деятельности ей удалось расширить свой спектр до общественного транспорта, что абсолютно не соответствует ее основному профилю. Однако данная инициатива способствовала, безусловно, как корпоративному развитию данной организации, так и поддержанию инфраструктуры социального сектора, оказавшегося на грани вымирания. Кроме того, дополнительным фактором обеспечения финансовой устойчивости данного социального предприятия явилось также и то обстоятельство, что при нем был создан Центр подготовки и переподготовки кадров по соответствующим специальностям, в котором могли обучаться не только будущие сотрудники данного предприятия, но и все желающие на кредитной основе. Тем самым предприятие показало себя не только как эффек-

тивный провайдер социальных услуг, но и как вполне успешный финансово-кредитный институт.

В заключение хотелось бы отметить, что учитывая, что в настоящее время в России наступает признание значимости социального предпринимательства для развития социального сектора, о чем свидетельствует, в частности, недавно проведенный Омский форум социальных инноваций, все вышеизложенное представляется актуальным и требующим тщательнейшего изучения в свете формирования благоприятных условий для развития данного явления в нашей стране.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. *Чемоданов М.П.* Развитие корпоративных функций в системе МСУ Боровичского и Валдайского районов на основе использования зарубежного опыта. / Теория и практика реформирования муниципальных образований [Текст] / Доклады Всероссийского научно-практического семинара. 10 июня 2015 г., г. Валдай. Под ред. М.В. Глазырина, М.П. Чемоданова. М.: ЦЭМИ РАН, 2014.
2. *Williams Z.* The Shadow State. A report about outsourcing of public services, Social Enterprise UK. [Электронный ресурс]. URL: http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/12/the_shadow_state_3_dec1.pdf (Дата обращения: 23 апреля 2013 г.)
3. Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования [Текст] / отв. ред. А.А. Московская; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2011.
4. Sandwell Community Caring Trust (SCCT) / Social Business International. [Электронный ресурс]. URL: http://socialbusinessint.com/wp-content/uploads/Sandwell_Community.pdf (Дата обращения: 23 ноября 2014 г.).
5. Careers in Care with SCA. SCA Group. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scagroup.co.uk/jobs/careers-in-care.htm> (Дата обращения: 12 мая 2015 г.)

Бурова И.А.,

соискатель КАЭК НовГУ им. Я. Мудрого

Жемчужина Л.В.,

магистрант КАЭК НовГУ им. Я. Мудрого

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ АПК (на примере Валдайского и Боровичского районов)

В современных условиях не должно быть стихийного рынка, самым рыночным механизмом следует управлять. Это управление рынком тесно связано с

управлением региональным АПК. Важнейшей задачей которого, является достижение высоких конечных результатов, установление и поддержание сбалансированности и пропорциональности между сельским хозяйством и другими отраслями на инновационной основе.

В настоящее время в регионах наметилась тенденция к самообеспечению сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, что влечет за собой разработку стратегических планов и программ развития регионального АПК, в том числе механизмов их реализации.

Таким образом, данные табл. 1 свидетельствуют о том, что за последние годы, а именно 2012–2013 гг. происходит снижение производства продукции сельского хозяйства в большинстве муниципальных образований, в том числе Боровичском и Валдайском.

Таблица 1

Индексы производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Новгородская область	107,6	98,7	106,1	117,7	125,8	117,3	105,0	90,9
в том числе:								
Батецкий	103,7	94,6	101,0	92,8	105,6	105,4	112,6	88,3
Боровичский	102,6	96,4	105,4	108,9	98,4	128,3	92,0	89,4
Валдайский	116,3	108,8	110,0	2,0р.	144,6	130,4	99,8	86,5
Волотовский	96,9	94,8	105,7	87,8	117,8	125,3	96,4	94,1
Демянский	88,1	102,8	86,6	79,6	110,5	111,2	85,3	88,7
Крестецкий	79,8	82,6	98,6	9,3р.	184,2	122,7	117,9	92,6
Любытинский	99,5	85,1	91,3	112,3	110,4	129,7	78,8	89,0
Маловишерский	88,2	90,8	115,9	93,4	122,7	93,2	96,8	89,4
Маревский	89,5	88,7	105,5	92,5	98,7	111,3	107,9	89,4
Мошенской	91,3	91,8	93,5	87,3	113,0	125,9	94,6	87,9
Новгородский	129,9	104,8	113,9	100,3	121,5	113,9	102,3	91,3
Окуловский	110,4	94,4	118,7	70,9	101,9	113,1	85,0	88,5
Парфинский	91,1	90,8	99,2	91,1	112,9	117,2	84,6	88,4
Пестовский	115,1	98,5	91,2	95,5	96,0	114,2	89,4	88,4
Поддорский	104,4	93,8	98,2	85,4	106,5	117,7	91,5	89,4
Солецкий	113,9	86,9	99,6	79,8	79,8	105,5	100,6	88,6
Старорусский	100,2	98,7	99,9	98,4	98,4	110,2	87,9	87,9
Хвойнинский	109,9	91,4	97,9	112,4	112,4	125,3	101,5	89,9
Холмский	99,4	90,8	100,2	108,6	108,6	108,2	90,6	89,5
Чудовский	98,3	96,7	93,5	80,6	80,6	123,3	168,9	95,4
Шимский	103,9	90,8	108,7	81,5	81,5	116,9	121,4	90,2

Источник: Сельское хозяйство муниципальных районов Новгородской области, 2014.

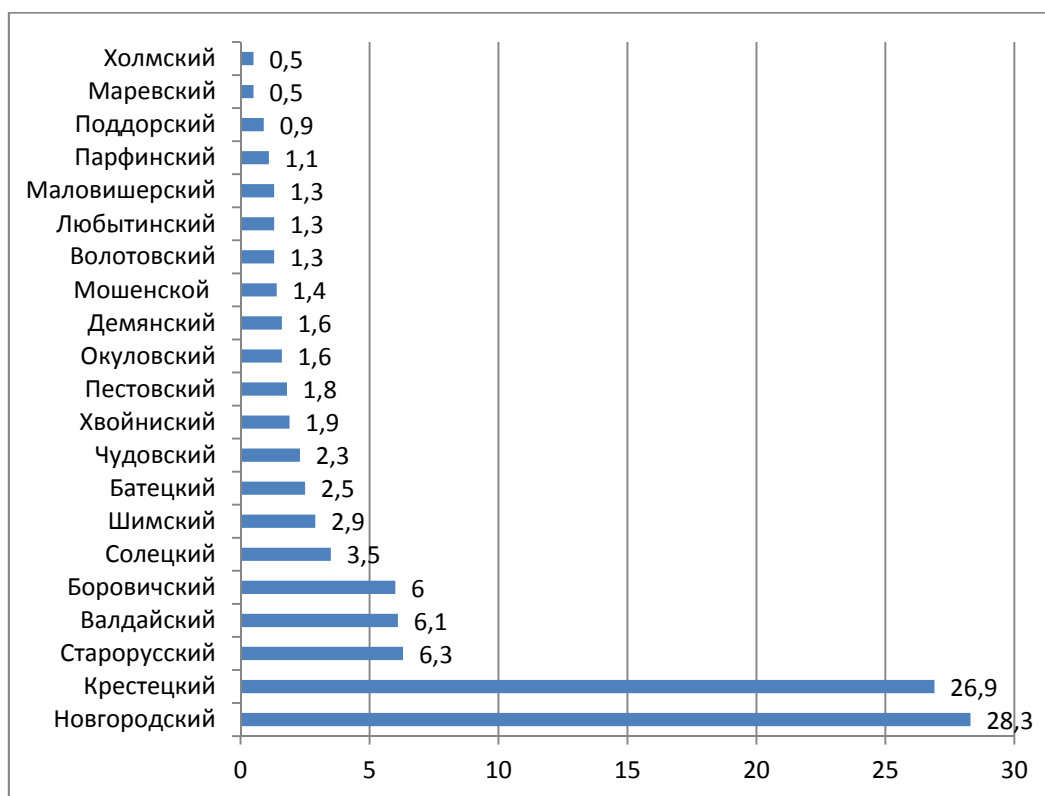
На сегодняшний день решение проблемы повышения экономической эффективности сельскохозяйственного производства приобретает особую значимость.

В настоящее время в сельском хозяйстве наблюдаются структурные изменения. Вместе с этим данные изменения ухудшили состояние экономики села. Происходит спад производства, о чем свидетельствует табл. 1, а так же снизилась производительность труда, страна потеряла продовольственную независимость.

Удельный вес муниципальных районов в производстве продукции сельского хозяйства в 2013 г. представлен на рис. 1.

По данным рис. 1 можно сделать вывод, что наибольший удельный вес по производству продукции сельского хозяйства занимает Новгородский муниципальный район 28,6%, а наименьший – Маревский и Холмский, и составляет 0,5%.

Без стратегического управления хозяйствующий субъект может принимать лишь краткосрочные, а порой даже лишь сиюминутные или запоздалые решения. Положение усугубляется так же и тем, что для рыночной экономики характерна усиливающаяся нестабильность внешней среды, повышаются темпы изменений, которые значительно превосходят скорость ответных реакций сельскохозяйственных товаропроизводителей.



Источник: [3].

Рис. 1. Удельный вес муниципальных районов в производстве продукции сельского хозяйства в 2013 году

Что касается эффективного функционирования регионального АПК в период, то здесь отсутствуют четкие научно обоснованные проработки механизма и стратегии его развития. Так же не в полной мере сформулированы теоретико-методологические основы стратегического планирования и стратегического управления регионального АПК [2].

Стратегическое управление региональным АПК – специфичный тип управления, способствующий адаптации сельхозтоваропроизводителей к внешней среде, гармонизации экономических взаимоотношений между всеми субъектами хозяйствования и объектами управления на уровне регионального АПК (субъекта Федерации), снижению ценового диспаритета между его основными сферами, развитию рыночной среды.

В процессе разработки стратегических планов развития регионального АПК необходимо учитывать совокупность основных принципов, которые гарантируют реальное исполнение намеченных мероприятий. К этим принципам можно отнести:

- приоритетность удовлетворения потребностей и учет интересов сельского населения;
- опора на местные ресурсы и на собственный потенциал;
- целенаправленность, что проявляется в ориентации плана на решение стратегических целей развития регионального АПК;
- интеграционно-инновационное партнерство при выработке и реализации стратегического плана.

Стратегический план представляет собой комплекс согласованных между всеми заинтересованными участниками действий договоров о конкретных мероприятиях, имеющих стратегическую важность для развития агропромышленного комплекса региона. Первостепенным является обеспечение устойчивого развития агропроизводства региона в качестве самоорганизующейся системы; учет территориальной специализации и отраслевых пропорций экономики региона; системность; сочетание долгосрочного прогнозирования немедленных действий; высокий профессионализм разработчиков; гласность хода разработки и реализации стратегического плана; непрерывность работы над стратегическим планом.

Модель стратегического плана развития регионального АПК представляет следующие этапы:

- анализ сложившейся ситуации и определение отраслевой специфики;
- разработку концепции развития регионального агропромышленного комплекса;

- определение основных составляющих стратегического развития регионального агропромышленного комплекса;
- разработка механизма реализации стратегического плана.

АПК региона нельзя рассматривать в отрыве от других объектов, поскольку связи с этими объектами влияют на его развитие. Необходимо исследовать всю совокупность этих объектов как внутри системы, так и в ее окружении – внешнюю среду. АПК страны, как и АПК региона – это сложная, динамическая система, поскольку ее характеристики изменяются со временем. Изменение системы проявляется в смене ее состояний вследствие внешних воздействий и внутренних свойств самой системы.

Таким образом, следует выделить приоритетные стратегические направления, которые необходимо использовать при разработке региональных программ развития агропромышленного комплекса:

- улучшение продовольственного обеспечения населения городов на основе развития оптово-розничной торговли в сети оптовых продовольственных рынков;
- развитие сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции на основе формирования кооперативно-корпоративных структур;
- реформирование неплатежеспособных сельхозпредприятий и их финансовое оздоровление.

В экономической науке и практике эффективность сельскохозяйственного производства принято определять на различных уровнях – федеральном, региональном, районном и хозяйственном. На региональном, районном уровнях следует использовать более широкую систему показателей с учетом оценки отраслевых подкомплексов аграрного сектора, позволяющего более полно и всесторонне раскрывать динамику, факторы и уровень эффективности производства [1].

В существующей государственной программе «Развитие агропромышленного комплекса Новгородской области на 2014–2020 годы» стратегия развития сельского хозяйства определена, прежде всего, на региональном уровне и не учитывает специфику функционирования сельского хозяйства в муниципальных образованиях.

Совершенствование механизма управления сельским хозяйством лежит в сфере учета этой специфики. При этом должен быть обеспечен баланс между интересами крупных товаропроизводителей и интересами развития муниципальных образований. Район в данном случае должен являться опорным пунктом в организации агропромышленного производства и реализации мероприятий государственной программы.

При оценке показателей развития сельского хозяйства Боровичского и Валдайского районов были сделаны следующие выводы:

Вовлечение муниципальных районов в управлении агропромышленным комплексом в рамках реализации государственной программы может быть осуществлено по следующим направлениям:

1. Изменение механизма государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей. Муниципальные районы как соисполнители государственной программы развития агропромышленного комплекса области могут быть наделены полномочиями по предоставлению субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, предусмотренных указанной программой.

2. Сбыт сельскохозяйственной продукции по-прежнему остается серьезной проблемой в работе товаропроизводителей. Организация сельскохозяйственных рынков в каждом районе позволила обеспечить местное население качественной продукцией по доступным ценам, но в полной мере не решила проблему сбыта продукции средних и крупных товаропроизводителей. Эффективным инструментом для продвижения продукции может быть организация потребительских кооперативов на муниципальном уровне. В качестве положительного примера движения в этом направлении может работа оптово – распределительного центра по первичной переработке и предпродажной подготовки картофеля и овощей в КФХ Гелетея И.И. в Боровичском районе.

3. Сосредоточение деятельности на производстве одного или нескольких видов конкурентоспособной товарной продукции, для производства которой сложились наилучшие условия позволит полностью использовать ресурсный потенциал района и развивать наиболее приоритетные организационно – правовые формы хозяйствования. В качестве одного из организационных действий органов управления районных АПК является организация обмена передовым опытом по применению интенсивных технологий.

Таким образом, вовлечение муниципальных районов в управления развитием агропромышленного комплекса области позволит повысить доходность сельскохозяйственного производства и насытить продовольственный рынок отечественными продуктами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Канок А.М.* Факторы стратегического развития агропромышленного комплекса региона // Экономика и управление. Экономическое право. 2013. С.10
2. *Кузьмицкая А.А.* Современные аспекты организации стратегического планирования в АПК // Экономика. 2013. С. 103.
3. Сельское хозяйство муниципальных районов Новгородской области, 2014.

*Липницкий Т.В.,
докторант КАЭК НовГУ имени Ярослава Мудрого*

*Быстрова А.Ю.,
магистрант КАЭК НовГУ имени Ярослава Мудрого*

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПРЕОДОЛЕНИИ ДЕПРЕССИВНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ (на примере Боровичского и Валдайского районов)

Депрессивная территория – административная единица (район, город) или совокупность сопредельных административных единиц в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющих однородную структуру экономики, оказавшаяся в результате острого кризиса в основной (основных) отраслях экономики в состоянии крайнего экономического упадка [1].

Состояние депрессии является следствием отработки прежней парадигмы развития территорий и обусловлено, как правило, процессом структурной перестройки системы при её адаптации и внутренним условиям существования. В преодолении депрессивности территорий важным руководящим звеном являются региональные и муниципальные органы власти. Разработка и реализация механизма преодоления депрессивности районов призвана решить проблемы с учетом имеющихся возможностей и ограничений.

Как отмечается в статье Л.А. Кирковой «Улучшение организации экономического процесса в муниципальном образовании» доля как Боровичского, так и Валдайского район в ВРП не соответствует доле населения в общей численности области и доле бюджетов, что говорит о более низком уровне развития районов в сравнении с областью в целом; замедлились темпы роста промышленного производства и сельскохозяйственного, объемов инвестиций в основной капитал, заработной платы, как по районам, так и по области, но в муниципальных районах эти тенденции проявляются более резко, особенно по Валдайскому району; удельный вес родившихся, % от областной численности не соответствует удельному весу населения в общей численности населения области, что ведет к более быстрым темпам снижения численности населения в районе [2]. Эти и другие причины ведут районы к депрессивности и чтобы этого не произошло необходимо принимать меры как на районном, так и на региональном уровне.

Можно выделить следующие основные проблемы депрессивных территорий:

- сложности с софинансированием программ развития. Депрессивные территории испытывают острый недостаток финансовых средств для поддержания сфер жизнеобеспечения населения, таких как жилищно-коммунальное хозяйство, городской транспорт, здравоохранение и т.д. Средства на устранения кризисных состояний в таких сферах ежегодно выделяются из вышестоящих бюджетов, однако эти меры не устраняют причин появления кризисов. Для того чтобы реализовать программы развития, территория будет нуждаться в дополнительных денежных потоках, которые внутри муниципального образования не создаются;
- трудности при работе с населением. Учитывая низкий уровень жизни населения на депрессивных территориях, следует ожидать непонимания основного «лозунга» концепции устойчивого развития – «не ставить под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»;
- недостаток квалифицированных управленческих кадров. Как правило, депрессивные территории страдают от «утечки мозгов». Не происходит обновления персонала в органах власти, молодежь покидает такие города в поисках более высокого уровня жизни, перспектив карьерного роста и т.д. Для разработки и реализации программ устойчивого развития необходимо привлечение специалистов с достаточно высокой квалификацией, что несет дополнительные финансовые затраты [4].

Учитывая особенности муниципалитета как объекта анализа, следует признать значительное влияние уровня социально-экономического развития региона, в рамках которого находится муниципальное образование, так как данное обстоятельство определяет специализацию, поступления финансовых ресурсов и другие аспекты региональной политики.

Учет особенностей муниципального образования, которое в данном случае, с одной стороны, выступает в качестве объекта преобразований, а с другой – является субъектом управления в лице муниципальных властей, является необходимым условием разработки механизма преодоления депрессивности.

Отличительной особенностью муниципальных образований как объекта управления является «близость к народу» – действия муниципальных властей находятся в зоне пристального внимания населения и достаточно быстро находят живейший отклик. Таким образом, решения, принимаемые органами местного самоуправления, должны соблюдать мнение общественности. Любое развитие сопровождается изменениями не только в институциональной, социальной структуре общества, но и переменами в общественном сознании, в традициях и привычках.

Поэтому необходимо учитывать, что в небольших городах, на сельской территории сознание, традиции и привычки более устойчивы, чем в городах. Следовательно, стоит обращать особое внимание на непосредственную обратную связь, реакцию населения на управленческие решения местной власти.

В современных условиях сущность управления социально-экономическим развитием муниципального образования состоит в целенаправленном воздействии органов местного самоуправления на все субъекты хозяйствования, расположенные в границах муниципального образования, с соблюдением принципа баланса интересов преимущественно на договорной основе при условии полной экономической ответственности партнеров, обеспечивающем повышение качества жизни населения.

В процессе разработки механизма преодоления депрессивности в качестве целей могут быть обозначены нейтрализация действия негативных факторов депрессивности и нивелирование их последствий. В перспективе предполагается переход к стадии интенсивного развития.

В целом, можно сказать, что инструменты механизма преодоления депрессивного состояния муниципальных образований включают в себя различные формы поддержки муниципалитетов, программные документы, а также определение ресурсных источников и финансовых механизмов.

Разработка программных документов как один из важнейших собственных инструментов развития и преодоления депрессивного состояния территории направлен на решение таких задач, как:

- регулирование развития муниципального образования;
- объединение усилий администрации и населения в решении проблем развития территории;
- укрепление взаимоотношений с общественностью и т.д.

Разработка комплексных программ социально-экономического развития является более узким подходом по сравнению с обычной трактовкой стратегических документов развития, однако, в условиях кризиса или для депрессивного муниципального образования является более обоснованным. Программа социально – экономического развития может стать основой преодоления депрессивного состояния.

Также для борьбы с депрессивностью следует развивать новые виды деятельности, оптимизировать управленческие процессы [3].

Если говорить о качестве жизни населения как одном из критериев депрессивности территории, то первоочередное внимание региональных и муниципальных властей Боровичского и Валдайского районов должно быть уделено таким направлениям деятельности как развитие инфраструктуры, модернизация жилищ-

но-коммунального хозяйства, развитие дорожно-транспортного комплекса и т.д. Это связано с тем, что состояние и развитие этих факторов напрямую влияет на качество жизни населения, в то же время в депрессивных регионах именно они либо находятся на низком уровне развития, либо не являются приоритетными направлениями в силу недостаточности ресурсов.

Сложность и многообразие задач, требующих решения для преодоления депрессивности муниципалитета, с одной стороны, и ограниченность ресурсов – с другой, вызывают необходимость отбора для реализации возможных инструментов и методов на основе поставленных задач. Среди основных критериев отбора рекомендуем рассмотреть:

- поддержка местных производителей;
- привлечение ресурсов для инвестиционного развития территории;
- формирование инвестиционного имиджа муниципалитета;
- увеличение доходов местного бюджета;
- развитие производств, ориентированных не только на внутреннее, но и на внешнее потребление;
- содействие развитию отраслей экономики муниципального образования, продукция и услуги которых пользуются устойчивым спросом на рынке;
- решение кадровых вопросов (в частности, пресечение трудовой миграции за пределы муниципалитета);
- развитие инфраструктуры;
- поддержка агропромышленного комплекса. Кроме того, в данной сфере следует уделить внимание развитию личных подсобных хозяйств. Ведение личного подсобного хозяйства является оптимальным способом обеспечения занятости, позволяет снизить потребность региона в продукции пищевой промышленности, базах для хранения, торговых помещениях и оборудовании для реализации;
- поддержание и развитие традиционных промыслов способствует решению задач занятости населения, увеличению доходной базы районов, формированию имиджа муниципалитетов.

Каждая из задач, безусловно, требует внимания со стороны муниципальных властей в плане ее решения. Однако, отдельные муниципальные образования, тем более депрессивного типа, не располагают достаточными ресурсами для их решения, поэтому наряду с муниципальной поддержкой депрессивных территорий должна быть организована и региональная поддержка.

Необходимо создать новую систему комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов, которая обеспечила бы значительное по-

вышение в них производительности труда и конечного потребления, что в свою очередь способствовало бы преодолению депрессивности территорий.

При отборе направлений развития следует учитывать и тот факт, что в современном мире муниципальные образования должны развивать сферы деятельности, позволяющие расширять внешние связи муниципалитета, в частности, осваивать производства, ориентированные на потребителей продукции, в том числе за пределами муниципального образования.

Таким образом, адекватный механизм преодоления депрессивности муниципального образования предполагает соблюдение таких принципов, как: комплексность воздействия, максимально возможное использование всех инструментов государственной поддержки, учет специфики муниципального образования, учет влияния совокупности факторов, способствующих и препятствующих развитию депрессивности муниципального образования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Проект федерального закона «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации». URL: <http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/17389.shtml>.
2. *Киркорова Л.А.* Улучшение организации экономического процесса в муниципальном образовании // Теория и практика реформирования муниципальных образований, 2014.
3. *Крупин А.И.* Специфика разработки преодоления депрессивности муниципального образования // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение №3 (39) 2014.
4. *Стеценко Т.А.* Анализ региональной экономики (2002) электронный учебник. URL: <http://econbooks.ru/books/view/107>.

**РЕКОМЕНДАЦИИ СЕМИНАРА
«СОСТАВЛЕНИЕ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ БОРОВИЧСКОГО
И ВАЛДАЙСКОГО РАЙОНОВ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ
НА ОСНОВЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ РАЗВИТИЯ»,
состоявшегося 10 июня 2015 г. в г. Валдае**

Как известно, проводимые реформы в 1990–2015 гг. не были системными, до сих пор отсутствует эффективная концепция реформирования муниципальных образований в ближайшем и обозримом периодах. Не определены и не реализуются прогрессивные человеческие ценности. Во многих сообществах низкий уровень социальных, производственных и финансово-экономических показателей, нравственных отношений и проявлений энтузиазма. В муниципалитетах отсутствуют штатные работники, организующие инновационную деятельность. Воспитанием в первичных трудовых коллективах и общественных организациях практически никто не занимается.

Из-за неподдержки предлагаемого прогрессивного новшества Правительством Новгородской области затянулось освоение новой системы развития. Суть ее состоит в логической связи трех основных процессов (социального, производственного и финансово-экономического) жизнедеятельности населения, определяющих конечную комплексную конечную цель – взаимосвязанный рост производительности труда и конечного потребления, устойчиво достигаемой логическим взаимодействием этих трех процессов. Ранее данные процессы в воспроизводственном цикле не рассматривались.

Предлагаемая замкнутая система имеет в своих процессах большой неиспользуемый потенциал для осуществления творческого саморазвития, может обосновывать конкретные цели, стратегии и программы комплексного и инновационного развития муниципальных образований. Использовать существующие в системе механизмы повышения заинтересованности и ответственности муниципалитетов за конечные результаты и постоянное их наращивание. Поэтому целесообразно:

1. Творческому коллективу, реализующему проект «Создание системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов Новгородской области» (руководитель проекта, д.э.н., проф. М.В. Глазырин), совместно с Боровичским и Валдайским органами местного самоуправления подготовить и утвердить в 2015–2016 гг. методические рекомендации составления программ муниципальных образований, обсудив их на очередном семинаре.

2. Рекомендовать руководству Боровичского и Валдайского муниципальных образований начать формирование новой системы развития и управления на двух-трех предприятиях муниципального образования: а) в определении им конечной комплексной цели – взаимосвязанное повышение производительности труда и конечного потребления; б) отработке технологической программы ее достижения на основе использования потенциала трех основных логически связанных процессов; в) на их базе рассмотреть вариант территориальной попроцессной интеграции предприятий и муниципального образования.

3. На основе выполненных разработок новой системы развития в Боровичском и Валдайском районах Новгородской области творческим коллективом ЦЭМИ РАН, НовГУ и практическими работниками создать в НовГУ кафедру местного самоуправления. Задачами ее будут являться: подготовка кадров новой системы развития и создание Валдайского научного центра для проведения исследований этой системы, совершенствованию местного самоуправления, оказанию методической помощи муниципалитетам.

4. Просить Правительство Новгородской области поддержать инициативно начатые перспективные работы по созданию новой системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов, обеспечивающей значительное повышение в них производительности труда и конечного потребления, принять Постановление Правительства Новгородской области с указанием основных мероприятий (проект прилагается).

Принято участниками семинара в количестве 19 научных сотрудников ЦЭМИ РАН и НовГУ и практических работников названных районов.

10 июня 2015 г.

Руководитель проекта,
д.э.н., проф. ЦЭМИ РАН

М.В. Глазырин

ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

О РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА «СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ БОРОВИЧСКОГО И ВАЛДАЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В 2015–2017 ГГ.»

Данный проект вызван существующими острыми проблемами некомплексности и неинновационности в развитии различных народнохозяйственных структур, в том числе муниципальных образований. Далеко неполно задействован трудовой и творческий потенциал населения, медленно создаются современные рабочие и жилые места, возможности инновационного развития муниципальных образований, интеграции в создании в них социальной и производственной инфраструктур, создании производств межотраслевого применения. В финансово-экономической сфере не решаются вопросы достойной оплаты работникам за инновационный труд, применения эффективного кредитования за инновации и др.

Предлагаемая единая междисциплинарная социально-производственно-финансово-экономическая система (СПФЭС) является системной базой решения вышеуказанных проблем. Создан серьезный научный задел, который опубликован в авторитетных изданиях. Проект поддержан фондами РГНФ, РФФИ, директором ЦЭМИ РАН академиком В.Л. Макаровым. Суть данного фундаментального исследования состоит в обнаружении и использовании значительного потенциала трех основных логически связанных процессов (социального, производственного и финансово-экономического), а также управленческого. Конечной их целью является взаимосвязанный рост производительности труда и конечного потребления, который предполагается достичь в 2015–2017 гг. не менее, чем на 24%. Причем для использования этого подхода не потребуются больших ресурсов, главное – мобилизовать и организовать людей. В настоящее время конечное потребление значительно опережает рост производительности труда.

На данную тему был проведен научно-практический семинар 27 июня 2014 г. в г. Валдае, на котором в процессе дискуссии одобрена новая система устойчивого развития и материалы его были опубликованы. Реализация предлагаемого проекта получила принципиальную поддержку в Государственной Думе РФ. Муниципалитеты начали активную подготовку теоретического и практического освоения этой системы. Готовится к проведению в июне 2015 г. очередной семинар по обсуждению составления программы развития Боровичского и Валдайского

районов в 2015–2017 гг. на основе новой СПФЭС. Очень важно всесторонне поддержать названную инициативу, проявленную снизу.

Поддерживая создание СПФЭС и проводимую работу творческим коллективом по реализации проекта (руководитель проекта д.э.н., проф. М.В. Глазырин), Правительство Новгородской области постановляет:

1. Поручить главам муниципальных образований (Боровичского – М.М. Костюхиной, Валдайского – А.А. Тарасову) возглавить работу по разработке во втором квартале 2015 г. программ развития районов в 2015–2017 гг. на основе подготавливаемых методических рекомендаций в содружестве с учеными ЦЭМИ РАН и НовГУ, работающими по грантам.

Совместно с муниципальными ассоциациями и профсоюзами во втором квартале 2015 г. обсудить персонально с руководителями крупных, средних и малых предприятий возможности взаимосвязанного повышения в 2015–2017 гг. производительности труда и конечного потребления (в том числе заработной платы) на основе оплаты по труду и вложенному капиталу, создания им благоприятных условий поддержки новшеств и энтузиазма, возникающего от правильных материальных стимулов и морального поощрения, развития территориальной интеграции, освоения эффективного хозяйственного опыта.

2. Одобрить научно-исследовательские работы в ЦЭМИ РАН по формированию Валдайского рекреационного комплекса, направленные на интегрированное развитие Валдайского района и национального парка «Валдайский».

3. Поддержать создание в названных районах муниципальных информационных инновационных центров управления и развития (МИИЦУР) – на системной базе СПФЭС.

4. Финансовому комитету Новгородской области (Е.В. Солдатовой) подготовить на 2016 г. новый порядок формирования местных бюджетов в Боровичском и Валдайском районах – путем увеличения отчислений до 70–80% всех налогов от приращения производства за счет роста производительности труда. Предусмотреть вознаграждение из этого источника работников муниципалитетов за инновационную работу.

5. Для проведения эксперимента по созданию системы, обеспечивающей комплексное и инновационное развитие председателю комитета государственной гражданской службы и содействия развития местного самоуправления Новгородской области А.И. Бирюковой уточнить задачи и функции местного самоуправления Боровичскому и Валдайскому муниципальным районам в соответствии с новыми целями и задачами СПФЭС.

6. Рекомендовать администрациям Боровичского и Валдайского районов организовать на новый учебный год совместно с НовГУ, в соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 14 августа 2013 г. № 958 (регистрационный номер № 29819 от 30 августа 2013 г.), структурные подразделения на базе органов местного самоуправления, обеспечивающие практическую подготовку обучающихся 4–5 студентов старших курсов, проживающих в этих районах. Здесь в рамках производственных практик и дипломного проектирования могут быть выполнены проекты для муниципальных образований, отражающие механизмы реализации инновационной СПФЭС на территории названных районов Новгородской области. Целесообразно предусмотреть в бюджетах области и районов оплату за их успешную работу.

7. На базе проведенных исследований СПФЭС творческим коллективом ЦЭМИ РАН и НовГУ совместно со специалистами муниципалитетов и Правительства Новгородской области создать Центр «Новая система развития» и реализовать её на примере Боровичского и Валдайского районов Новгородской области.

8. Просить Правительство РФ утвердить федеральную научно-практическую программу «Создание системы комплексного и инновационного развития Боровичского и Валдайского районов Новгородской области» и её профинансировать в объеме 50 млн руб. Результаты этих работ будут иметь научное и практическое значение для разработки и реализации стратегий и программ устойчивого развития всех структур народного хозяйства России, производительность труда и конечное потребление значительно возрастут.

ИЗДАНИЯ ЦЭМИ РАН

2015 г.

Препринты

1. **Волконский В.А.** Человек обживает мир: эволюция конструктивных и деструктивных идеологий / Препринт # WP/2015/312. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 76 с. (Рус.)
2. **Фаерман Е.Ю., Тарасова Н.А., Васильева И.А., Фонтана К.А.** Моделирование финансирования социальной сферы РФ и анализ социальной политики. Часть 1 / Препринт # WP/2015/313. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 66 с. (Рус.)
3. **Брагинский О.Б., Куницына Н.Н., Горлов А.В.** Рациональное использование углеводородного сырья в нефтегазовом комплексе России / Препринт # WP/2015/314. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 80 с. (Рус.)
4. **Граборов С.В.** Модели оптимизации бюджетно-налоговой структуры: метод решения и эквивалентность критериев / Препринт # WP/2015/315 – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 38 с. (Рус.)

Книги

1. **Стратегическое планирование и развитие предприятий.** В 5 т. / Материалы Шестнадцатого всероссийского симпозиума. Москва, 14–15 апреля 2015 г. Под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 864 с.
2. **Стратегическое планирование и развитие предприятий** / Пленарные доклады и материалы Круглого стола Пятнадцатого всероссийского симпозиума. Москва, 15–16 апреля 2014 г. Под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 138 с.
3. **Модели и методы инновационной экономики** / Сборник научных трудов под ред. **К.А. Багриновского** и Е.Ю. Хрусталёва. Выпуск 7. – М.: ЦЭМИ РАН, МАОН, 2015. – 189 с. (Рус.)
4. **Корпоративные программы помощи сотрудникам в приобретении жилья: проблема выбора институциональной структуры** / Под ред. В.М. Полтеровича. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 81 с. (Рус.)
5. **Модели и методы инновационной экономики** / Сборник научных трудов под ред. **К.А. Багриновского** и Е.Ю. Хрусталёва. Выпуск 8. – М.: ЦЭМИ РАН, МАОН, 2015. – 197 с. (Рус.)
6. **Теория и практика институциональных преобразований в России** / Сборник научных трудов под ред. Б.А. Ерзнкяна. Вып. 31. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 180 с. (Рус., англ.)
7. **Математическое и компьютерное моделирование социально-экономических процессов** / Сборник научных трудов под ред. Ю.Н. Гаврилец. Вып. 6. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 80 с. (Рус.)
8. **Молодая экономика: экономическая наука глазами молодых ученых** / Материалы научно-практической конференции. Москва, 9 декабря 2015 г. Под ред. Р.Н. Павлова. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 171 с.
9. **Теория и практика институциональных преобразований в России** / Сборник научных трудов под ред. Б.А. Ерзнкяна. Вып. 32. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 166 с. (Рус., англ.)
10. **Проблемы и первоочередные задачи формирования новой системы развития и управления на муниципальном уровне** / Сборник докладов Всероссийского научно-практического семинара. 10 июня 2015 г., г. Валдай. Под ред. М.В. Глазырина, Л.А. Киркоровой и Р.Н. Павлова. – М.: ЦЭМИ РАН, 2015. – 123 с.

Central Economics and Mathematics Institute Russian Academy of Sciences
Publications

2015

Working papers

1. **Volkonsky V.A.** The Human Renders Habitable the World: the Evolution of Constructive and Destructive Ideologies / Working paper # WP/2015/312. – Moscow, CEMI RAS, 2015. – 76 p. (Rus.)
2. **Faerman E.Yu., Tarasova N.A., Vasilieva I.A., Fontana K.A.** Simulation of the financing of the social sphere Russian Federation and social policy analysis. Part 1 / Working paper # WP/2015/313. – M.: CEMI RAS, 2015. – 66 p. (Rus.)
3. **Braginsky O.B., Kunitsyna N.N., Gorlov A.V.** Rational use of hydrocarbon raw materials in the oil and gas complex of Russia / Working paper # WP/2015/314. – M.: CEMI RAS, 2015. – 80 p. (Rus.)
4. **Graborov S.V.** Optimization Models of Budget and Tax Structure: Decision Method and Equivalence of Criteria / Working paper # WP/2015/315. – Moscow, CEMI Russian Academy of Sciences, 2015. – 38 p. (Rus.)

Books

1. **Strategic Planning and Evolution of Enterprises. 5 / Materials.** Sixteenth Russian Symposium. Moscow, April 14–15, 2015. Ed. by G.B. Kleiner. – Moscow, CEMI RAS, 2015. 864 p.
2. **Strategic Planning and Evolution of Enterprises /** Plenary reports and materials of the Round table. Fifteenth Russian Symposium. Moscow, April 15–16, 2014. Ed. by G.B. Kleiner. – Moscow, CEMI RAS, 2015. – 138 p.
3. **Models and Methods of Innovation Economy /** Collection of scientific papers by ed. **K.A. Bagrinovsky** and Ey.Yu. Khrustalyov. Issue 7. – Moscow, CEMI RAS, IASS, 2015. – 189 p.
4. **Home Purchase Assistance Programs in Corporations: A Problem of Institutional Design /** Ed. by V.M. Polterovich. – Moscow, CEMI RAS, 2015. – 81 p. (Rus.)
5. **Models and Methods of Innovation Economy /** Collection of scientific papers by ed. **K.A. Bagrinovsky** and Ey.Yu. Khrustalyov. Issue 8. – Moscow, CEMI RAS, IASS, 2015. – 197 p.
6. **Theory and Practice of Institutional Reforms in Russia /** Collection of scientific works ed. by B.H. Yerznkyan. Issue 31. – Moscow, CEMI Russian Academy of Sciences, 2015. – 180 p. (Rus., Eng.)
7. **Mathematical and Computer Modeling of Socio-Economic Processes /** The Collection of Articles ed. by Y.N. Gavrilets. Issue 6. – Moscow, CEMI Russian Academy of Sciences, 2015. – 80 p. (Rus.)
8. **Young Economics: Economic Science in Terms of Young Scientists /** Proceedings of the scientific and practical conference. Moscow, December 9, 2015, Ed. by R.N. Pavlov. – Moscow, CEMI RAS, 2015. – 171 p.
9. **Theory and Practice of Institutional Reforms in Russia /** Collection of scientific works ed. by B.H. Yerznkyan. Issue 32. – Moscow, CEMI Russian Academy of Sciences, 2015. – 166 p. (Rus., Eng.)
10. **Problems and Priority Tasks of Forming a New System of Development and Management at the Municipal Level /** Reports of the All-Russian Scientific-Practical Seminar. June 10, 2015, Valdai. Ed. M.V. Glazyrin, L.A. Kirkorova and R.N. Pavlov. – M.: CEMI RAS, 2015 – 123 p.

ISBN 978-5-8211-0715-2



9 785821 107152

Заказ № 41

Объем 7,8 п.л.

Тираж 120 экз.

ЦЭМИ РАН