

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №2, Том 10 / 2018, No 2, Vol 10 <https://esj.today/issue-2-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/18ECVN218.pdf>

Статья поступила в редакцию 22.03.2018; опубликована 16.05.2018

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Каменских Н.А. К вопросу развития человеческого капитала муниципального образования на основе «Проектного офиса развития» // Вестник Евразийской науки, 2018 №2, <https://esj.today/PDF/18ECVN218.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**For citation:**

Kamenskikh N.A. (2018). To the issue of the development of the human capital of a municipal formation on the basis of the «Project Development Office». *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 2(10). Available at: <https://esj.today/PDF/18ECVN218.pdf> (in Russian)

УДК 338.2

ГРНТИ 06.75.02

**Каменских Надежда Алексеевна**

ГОУ ВО МО «Государственный гуманитарно-технологический университет», Орехово-Зуево, Россия  
Заведующий кафедрой «Экономики, управления и бизнеса»

Кандидат экономических наук, доцент

E-mail: [kamenskih-n@yandex.ru](mailto:kamenskih-n@yandex.ru)

РИНЦ: [http://elibrary.ru/author\\_profile.asp?id=703280](http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=703280)

## **К вопросу развития человеческого капитала муниципального образования на основе «Проектного офиса развития»**

**Аннотация.** В статье представлена авторская модель синергии векторов инновационного социально-экономического развития муниципального образования. Механизм инициативного бюджетирования встраивается в «каскад» портфелей проектов муниципального образования и положительно влияет на систему стратегического управления муниципальным образованием в целом.

Приведены аналитические количественные характеристики проектов в рамках реализации механизма инициативного бюджетирования. Актуализирована слабая корреляционная связь и противоречия между применением данного механизма и отражением в нормативно-правовой базе. Поэтому в работе проведен анализ нормативно-правовой базы на предмет введения категории «инициативное бюджетирование», сделаны конкретные предложения по ее коррекции. Наиболее существенным предложением является предложение о разработке «Положения об организации проектной деятельности на муниципальном уровне» (в т. ч. организационной структуре муниципального «Проектного офиса развития», методологии разработки проекта).

В статье поставлен акцент на развитии человеческого капитала, в т. ч. подчеркнута формирование мягких компетенций, инициатив граждан.

Рассмотрен один из объектов системы управления развитием на муниципальном уровне – «Проектный офис развития», который будет проводником принципов инициативного бюджетирования, активизировать роль привлечения граждан к решению социально-экономических проблем, развитию территории через обучение проектной деятельности на базе «Проектного офиса развития», курирование процесса разработки и реализации проектов.

Автором проведена детализация формирования структуры синергии стратегического партнёрства на муниципальном уровне на базе «Проектного офиса развития». Разработанная автором структура способствует воспроизводству и амортизации человеческого капитала, создает предпосылки для стремления к новому уровню организации жизни территории – «обучающей территории».

**Ключевые слова:** стратегическое партнерство; «Проектный офис развития»; муниципальное образование; социально-экономическое развитие; человеческий капитал; инициативное бюджетирование; проект; стейкхолдеры

Инновационный тренд социально-экономического развития муниципальных образований как базовых пространственных региональных элементов ориентирован на местное сообщество как транслятора человеческого капитала. Контур обратной связи и возможности интегрирования человеческого капитала в процессы развития предусмотрены положениями главы 5 Федерального Закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>1</sup>. Но вместе с тем практический опыт показывает, что перманентно существует настоятельная потребность в трансформации муниципальных стратегий и мотивации местного сообщества в целях активизации его потенциала и совершенствования. В связи с этим, по мнению автора, необходимым является внедрение в систему управления развитием муниципальных образований механизма инициативного бюджетирования и инфраструктурной модели, на основе которой данный механизм будет реализован.

Во-первых, выделим особенности механизма инициативного бюджетирования, которые сгруппированы в соответствии с признаками в таблице 1.

**Таблица 1**

**Особенности механизма инициативного бюджетирования**

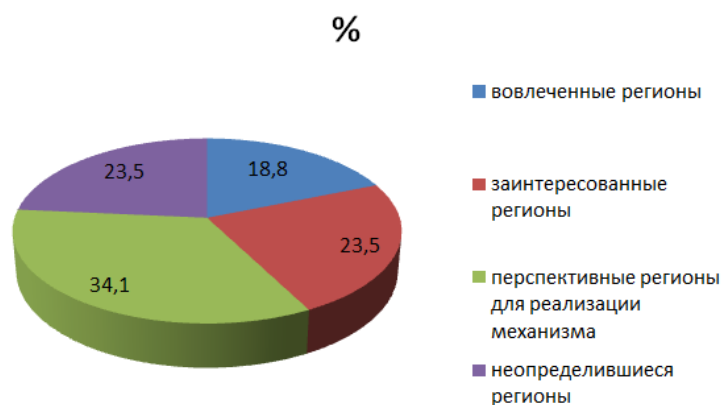
Признак	Содержание	Особенности
Финансовый и бюджетный аспект	Инициативное бюджетирование является возможностью перераспределения от 1 до 10 % расходной части муниципального бюджета, которое осуществляется специально созданной комиссией	Комиссия должна включать представителей местного сообщества, не имеющих отношения к органам местного самоуправления
	Механизм встраивается в бюджетный процесс	Государственный и муниципальный бюджетный процесс
	Реализуется принцип «двухстороннего» софинансирования проектов	Привлечение дополнительных источников финансирования
	Основа для эффективного расходования бюджетных средств	Соответствие муниципально-целевым программам
Организационный аспект	Вбирает разнообразные формы и практики реализации	Краудсорсинг, краудфандинг и др.
	Позволяет вовлекать местное сообщество в активную проектную деятельность	В инициирование проектных идей, совместную разработку, реализацию и контроль проектов, направленных на решение социальных проблем территории, экспертизу и участие в конкурсах проектов

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. № 202, 08.10.2003.

Признак	Содержание	Особенности
Поведенческий аспект	Создает основу для бережного эксплуатирования созданных объектов в рамках проектной деятельности	
	Изменяет отношение местного сообщества к бюджетным процессам	
Информационный аспект	Активизирует общественные индикаторы развития	
	Повышает доступность и прозрачность контента об управлении общественными финансами	

Составлено автором

Проведенный анализ данных Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ указывает на то, что многие регионы России используют в своей деятельности механизм инициативного бюджетирования (рис. 1 [1]).



**Рисунок 1.** Внедрение регионами России механизма инициативного бюджетирования в 2016 г. (% регионов)

Подчеркнем, что с точки зрения организационно аспекта можно констатировать отсутствие системного нормативно-правового регулирования механизма инициативного бюджетирования. В таблице 2 автором сформулированы предложения, направленные на нивелирование ситуации.

**Таблица 2**

**Анализ нормативно-правовой базы на предмет введения категории «инициативное бюджетирование»**

Нормативно-правовая база	Положение	Предложение
«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.	Статья 34. Принцип эффективности использования бюджетных средств. Статья 36. Принцип прозрачности (открытости).	Ввести понятие. Дополнить статьи включением инициативного бюджетирования как инструмента, позволяющего эффективно использовать бюджетные средства и обеспечивать прозрачность бюджета.
Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».	Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления и участия в его осуществлении.	Включить форму участия в виде инициативного бюджетирования с акцентом на проектное управление.

Нормативно-правовая база	Положение	Предложение
Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».	Статья 35. Программы развития муниципальной службы. Муниципальные программы «Развитие муниципальной службы».	Предусмотреть повышение квалификации в части развития проектных компетенций у муниципальных служащих.
Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 г. №1050. «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».	«Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».	Разработка Положения об организации проектной деятельности на муниципальном уровне (в т. ч. организационной структуры «Проектного офиса развития» на муниципальном уровне, методологии разработки проекта).
Постановление СФ ФС РФ от 26.11.2008 г. № 443-СФ. «О бюджетной стратегии на период до 2023 года».	Повышение прозрачности и реализация федеральных целевых программ.	Включить форму участия в виде инициативного бюджетирования для реализации федеральных целевых программ.

Составлено автором

Итак, выше названные обстоятельства определяют дополнительные возможности для авторской модели синергии векторов инновационного социально-экономического развития муниципального образования [2], реинжиниринг которой представлен на рисунке 2. Например, автором встроен механизм инициативного бюджетирования в «каскад» портфелей проектов муниципального образования, что позволит инструментально обеспечить реализацию других проектов и программ этого уровня стратегического управления и, следовательно, положительно повлиять на систему стратегического управления муниципальным образованием в целом. При этом синергия векторов является объединением свойств элементов системы (целевых программ, проектов, портфелей проектов) и превышает сумму свойств отдельных ее элементов, интегрируя их в стратегическую линию развития муниципалитета.

<b>Стратегия муниципального образования</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Результат SWOT - анализа</li> <li>• Видение, миссия</li> <li>• Дерево целей</li> <li>• Приоритеты региональной и федеральной стратегии</li> <li>• Реализация на основе механизма стратегического партнёрства</li> </ul>	
<b>Функциональные политики муниципального образования</b>	
<b>«Портфели проектов»</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Система муниципальных целевых программ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Качество муниципальной среды «Стеклоанный муниципалитет»</li> <li>• Информатизация</li> <li>• Финансовое оздоровление</li> <li>• Поддержка малого и среднего бизнеса</li> <li>• Развитие муниципальной службы</li> <li>• Противодействие коррупции</li> <li>• Развитие человеческого капитала и потенциала молодежи</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Проекты</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Освоение земельных ресурсов</li> <li>• Строительство</li> <li>• Комплексное внедрение ИКТ</li> <li>• Развитие местного сообщества</li> <li>• Повышение квалификации и получение дополнительных компетенций муниципальными служащими и гражданами в области ИКТ и проектного управления</li> <li>• <b>Проекты инициативного бюджетирования</b></li> <li>• и др.</li> </ul>
<b>Мероприятия</b>	
<b>Ресурсы и стейкхолдеры</b>	

*Рисунок 2. Реинжиниринг модели синергии векторов инновационного социально-экономического развития муниципального образования (дополнено автором)*

Во-вторых, в рамках исследования вопроса обратимся к синергетическому подходу определения развития. Согласно этому подходу развитие муниципального образования представляет процесс самоорганизации на основе умножения качества и уровня человеческого капитала [3, 4, 5].

Инвестирование в человека является необходимостью. В широком смысле под инвестициями в человеческий капитал понимается повышение доходов населения; внедрение финансовых инструментов для стабилизации демографической ситуации; укрепление как физического, так и психологического здоровья граждан; создание условий для реализации прав на благоустроенное жилье; усиление мер по социальной защите нуждающихся, обеспечение безопасности, а также содействие повышению уровня образования, культурному и духовному развитию местного сообщества и др. С другой стороны, для роста инвестиций в человеческий капитал нужно обеспечить надежный организационный фундамент в виде развития местного сообщества через формирование «мягких» компетенций и поддержки инициатив граждан, развития местного самоуправления и гражданского общества.

Для достижения целеполаганий нужно работать на перспективу, разрабатывая стратегию, которая обеспечит социально-экономическую стабильность в долгосрочном периоде. При этом «рост экономической базы муниципальных образований должен опережать экономический рост государства, доходы муниципальных образований должны расти быстрее, чем доходы государства [6]».

Интересное замечание делает Корчагин Ю.А. о том, что с точки зрения синергетики со стороны государства должны постоянно идти в общество и экономику положительные импульсы-флуктуации, подталкивающие их развитие в положительном направлении [7].

Таким образом, обобщая, нельзя не согласиться с тем, что развитие это непрерывный процесс изменения состояния социально-экономической системы, а направленность развития показывает сущность происходящих трансформаций. Именно эту мысль подчеркивает в своей диссертационной работе Гармаев А.Б. [8]. Направленность изменений может быть спланирована и реализована системой управления развитием, построенной для этих целей, либо сформировавшейся в результате согласования интересов субъектов управления муниципальным образованием.

Одним из субъектов системы управления развитием на муниципальном уровне может стать «Проектный офис развития» как базис-проводник принципов инициативного бюджетирования и «активизатор» привлечения граждан к решению социально-экономических проблем, развитию территории через обучение проектной деятельности на базе «Проектного офиса развития», куратор процесса разработки проектов и их презентации в конкурсах в рамках проектов инициативного бюджетирования и соответственно как организационный фундамент развития человеческого капитала.

Детализация инфраструктуры «Проектного офиса развития» для муниципального уровня представлена на рисунке 3.



*Рисунок 3. Детализация инфраструктуры «Проектного офиса развития» – организационного фундамента развития человеческого капитала на муниципальном уровне (разработано автором)*

Разработанная модель способствует воспроизводству и амортизации человеческого капитала, создает предпосылки для стремления к новому уровню организации жизни территории – «обучающей территории». Это место, где представители местного сообщества и организации заинтересованы в изучении динамической структуры своего окружения, осмысливают свои достижения и гибко реагируют на угрозы в рамках стратегии развития; где на этой основе перманентно изменяются сами инструменты образования, используются все возможности работы и досуга; где жителей поощряют учиться; территория отличается стратегическим видением, креативностью, воображением и интеллектом, способностью успешно развиваться в быстро меняющейся социально-экономической среде [9, 10]. Также отметим еще один аспект: данная модель инфраструктуры создает базу для развития человеческого капитала муниципального образования не только с точки зрения «умений, знаний, навыков и способностей тех людей, которые живут на его территории, но и тех, которые заинтересованы в развитии этого муниципального образования и предпринимают какие-либо действия для этого [11]». Имеем в виду контур стратегического партнёрства, включающий заинтересованных стейкхолдеров – местное сообщество (носитель человеческого капитала), образовательные организации, объекты бизнес-среды, расположенные не только на территории данного муниципального образования, но и во вне, а также другие муниципальные образования в рамках программ межмуниципального сотрудничества.

Итак, на современном этапе достижение синергии стратегии территории в контексте инфраструктуры «Проектного офиса развития» муниципального образования как организационного фундамента развития человеческого капитала вбирает в себя всю совокупность инструментов и технологий, существующих в инновационном стратегическом менеджменте, базируется не только на доминирующей компетенции органов местного самоуправления, но и включает в этот процесс все заинтересованные стороны. При этом стратегическое партнерство обеспечивает реализацию предложенной концепции на основе скоординированной деятельности потенциальных как внутренних, так и внешних стейкхолдеров [12]. Инициативное бюджетирование сделает бюджетный процесс открытым и понятным, создаст платформу возможностей органам местного самоуправления и жителям для эффективной реализации проектных инициатив при условии системного совершенствования соответствующего организационного и правового поля.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Построено по: Беленчук А.А. Перспективы развития участия населения в определении приоритетов расходов бюджетов с помощью инициативного бюджетирования. URL: [https://social.hse.ru/data/2017/09/14/1173099535/НИУ%20ВШЭ%20инициативное%20бюджетирование\\_12.09.pdf](https://social.hse.ru/data/2017/09/14/1173099535/НИУ%20ВШЭ%20инициативное%20бюджетирование_12.09.pdf) (дата обращения: 16.04.2018); Официальный сайт Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ URL: <http://www.nifi.ru/ru/rating> (дата обращения: 16.04.2018).
2. Каменских Н.А. Методика оценки стратегического партнерства на муниципальном уровне в условиях инновационного развития экономики России [Текст]: монография. – Орехово-Зуево: Научное издание. 2014.
3. Корчагин Ю.А. Российский человеческий капитал: фактор развития или деградации? / Ю.А. Корчагин. – Воронеж: ЦИРЭ, 2005.
4. Корчагин Ю.А. Человеческий капитал и инновационная экономика России. Монография / Ю.А. Корчагин. – Воронеж: ЦИРЭ, 2012. – с. 244.
5. Шимширт Н.Д. Анализ теоретических аспектов финансовой устойчивости регионов // Вестник Томского государственного университета. №3 (15). URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/ec/15/image/15-171.pdf> (дата обращения: 05.01.2018).
6. Николаев М.И. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4.
7. Корчагин Ю.А. Русская ментальность. Бифуркации. Экономика и репликаторы // Проблемы региональной экономики. Вестник №15. URL: <http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=15&page=21> (дата обращения: 10.03.2018).
8. Гармаев А.Б. Развитие стратегического управления муниципальным образованием: диссертация кандидата экономических наук: 08.00.05. 180 с. Москва. 2007. С. 29-30.
9. Акимкин Е., Шевердин С. Каковы секреты развития? Книга; разбр. и суждения // Муниципальная власть. 2007. №1. С. 110-117.
10. Лэндри Ч. Креативный город. – Классика XXI. 2006. – 399 с.
11. Бураншина Н.А., Иванова Н.Л. Человеческий капитал муниципального образования: понятие и структура // Вопросы управления. 2011. №4 (17).
12. Каменских Н.А. Кластерный подход к управлению развитием региональной туристско-рекреационной подсистемы // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 8, №2 (2016) <http://naukovedenie.ru/PDF/52EVN216.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/52EVN216.

**Kamenskikh Nadezhda Alekseevna**

State university of humanities and technology, Orekhovo-Zuyevo, Russia  
E-mail: kamenskikh-n@yandex.ru

## **To the issue of the development of the human capital of a municipal formation on the basis of the «Project Development Office»**

**Abstract.** The article presents the author's synergy model of innovative socio-economic development vectors in a municipal formation. The initiative budgeting mechanism is integrated into the cascade of municipal formation project portfolios and has a positive impact on the system of strategic management of a municipality.

The analytical quantitative projects characteristics within of the initiative budgeting mechanism implementation are given. The weak correlation and contradictions between the application of this mechanism and the reflection in the regulatory framework are updated. Therefore, this work suggests the analysis of the regulatory framework to introduce the category of «proactive budgeting» and makes specific propositions for its correction. The most significant proposition is the one to develop «Regulation of project activities formation at the municipal level» (including the organizational structure of the municipal «Project development office» and the project methodology).

The article focuses on the development of human capital, including the formation of soft competencies and citizens initiatives.

The author considers one of the objects of the management system development at the municipal level – that of «Project development office», which will be the conductor of initiative budgeting principles to activate the citizens role in socio-economic problems solving, the territory development through the project activities training on the basis of «Project development office», supervision of the process of project development and implementation.

The author details the structure formation of strategic partnership synergy at the municipal level based on «Project development office». The structure developed by the author promotes reproduction and depreciation of human capital, creates background for a new level of the territory life organization – that of «learning territory».

**Keywords:** strategic partnership; «Project development office»; municipal formation; socio-economic development; human capital; proactive budgeting; project; stakeholders