

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-2
Р 326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),
Н.В. Муханова (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.
Г.Н. Речко (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.
Крицкий** (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),
Т.А. Кашун (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

Рецензенты:

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

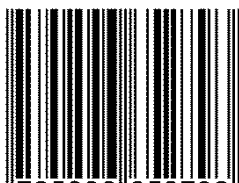
Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ПОЛНОМОЧИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ – ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

В современных условиях общество и государство переживают сложный процесс реформирования, поэтому те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, также нуждаются в поддержке и укреплении.

В связи с этим в главе ставятся следующие задачи:

- проанализировать круг вопросов, требующих решения на территории города, которые должны быть отнесены к вопросам городского (местного) значения;
- изучить полномочия органов местного самоуправления г. Новосибирска;
- изучить структуру органов исполнительной власти, обеспечивающих решение вопросов городского значения;
- рассмотреть существующий порядок и дополнительные механизмы в решении актуальных задач развития муниципалитета и их гарантии.

Объектом исследования выступает местное самоуправление в г. Новосибирске.

Методическую основу исследования составляет системный анализ и анализ причинно-следственных связей общественных отношений в процессе социально-экономического развития.

2.1. Полномочия органов управления как предпосылки экономического развития территории.

Инновационно ориентированная власть

Определение понятий, задач, объекта исследования

Используемый в главе термин «инновационно ориентированная власть» нуждается в определенных пояснениях. Частое и интенсивное использование в правительственных документах, в выступлениях высших должностных лиц и чиновников инновационной фразеологии не является синонимом инновационно ориентированной власти. Инновационно ориентированная власть – понятие комплексное и глубинное и не является исключительной прерогативой современного политического истеблишмента.

Обращаясь к понятию «инновационно ориентированная власть» определенного уровня, следует иметь в виду круг полномочий и круг решаемых этой властью задач, соответствие круга задач реальным социальным, экономическим, культурным, гуманитарным и прочим процессам, происходящим на территории. Наличие бюджетных возможностей у власти решать возникающие проблемы, наличие системы приоритетов развития и ее реализация в соответствии с инновационной стратегией – все это относится к понятию инновационно ориентированная власть.

У инновационно ориентированной власти есть понимание (или она стремится к пониманию) оптимальной структуры местного хозяйства и сообщества, отвечающего инновационному пути развития. Критерии оценки эффективности деятельности местной власти должны соответствовать инновационной стратегии. В этой связи полномочия территориальных и муниципальных органов власти – инструмент экономического

развития территории, в том числе по инновационному пути. Власть может формулировать стратегические цели инновационного развития и декомпозировать эти цели до уровня принятия конкретных хозяйственных решений и выбора приоритетов в соответствии со стратегическими целями, но для этого у нее должны быть соответствующие полномочия.

Со вступлением в силу Конституции Российской Федерации 1993 г. в России «...признается и гарантируется местное самоуправление» (ст. 12 Конституции РФ). Сегодня система управления в России состоит из трех уровней: государственная власть в Российской Федерации, государственная власть в субъектах Российской Федерации, местное самоуправление¹.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (п. 1 ст. 11 Конституции РФ). Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (п. 2 ст. 11 Конституции РФ).

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (п. 1 ст. 11 Конституции РФ).

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ от 06.10.2003 г.) местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная власть, которая берет под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных особенностей.

Таким образом, ранее существовавшая система государственного управления всеми сферами общественно-экономической жизни в стране существенно реорганизована с разделением полномочий и ответственности между различными уровнями власти. Однако многообразие муниципальных образований, предусмотренных федеральным и областным законодательством, не отражает особенности отдельных муниципальных образований в части перечня вопросов местного значения и, как следствие, по кругу полномочий органов местного самоуправления.

Перечень вопросов, которые относятся или должны относиться по логике вещей к вопросам местного значения, зависит от многих факторов: от площади территории муниципального образования, численности населения, производственного, научно-технического, образовательного, культурного потенциалов, экономико-географического положения, исторических особенностей формирования и многих других специфических факторов.

Разделение полномочий между надстройкой (государством) и муниципалитетами (местом, где живут и трудятся люди, где происходят все воспроизводственные процессы) неминуемо приводит к вопросу о соответствии уровня полномочий уровню происходящих процессов, нуждающихся в регулировании. Законодательное сокращение круга вопросов местного самоуправления становится реальным и серьезным тормозом экономического и социального развития страны.

¹ Вопросам развития местного самоуправления в современной литературе уделено много внимания. См., например: **Акмалова А.А.** Муниципальное право России. – М., 2002; **Дмитриев Ю.А.** Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000; **Захаров А.А.** Местное самоуправление в современной России. – М., 2000; **Постовой Н.В.** Местное самоуправление: проблемы и перспективы. – М., 2002; **Шугрина Е.С.** Муниципальное право. – Новосибирск, 1995.

Характерным примером муниципального образования, на территории которого решается или может решаться круг вопросов, существенно расширяющий перечень, предусмотренный ст. 16 Федерального Закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. и, соответственно, отраженный в его Уставе, является г. Новосибирск.

Сегодня Новосибирск имеет более полутора миллионное население, по площади и численности жителей – это самое крупное муниципальное образование в России и третий город после Москвы и Санкт-Петербурга. На территории города сосредоточен мощнейший в России научно-технический потенциал; культурный и образовательный комплексы города осуществляют воспроизводство кадров практически для всех сфер деятельности общества и народного хозяйства и готовят кадры высшей квалификации для фундаментальной науки. Круг медицинских, рекреационных и бальнеологических услуг, предоставляемых на территории города и пригорода, – практически исчерпывающий.

Все это означает, что на территории муниципального образования осуществляются самодостаточные процессы, необходимые для нормального социально-экономического развития общества: расширенное воспроизводство рабочей силы; формирование мировоззрения; формирование экономических отношений; развитие производства; создание рабочих мест; и др. Однако активного участия в регулировании многих процессов и их использовании на благо социального и экономического развития территории, на благо населения местные органы власти принять не могут. Проблема перманентного несоответствия норм права реальным процессам, происходящим в обществе и в экономике, – это проблема всякого развития, однако это не должно быть тормозом в развитии России.

В таких условиях муниципальные органы власти должны иметь механизмы, позволяющие адаптироваться в реальных условиях без ущемления прав граждан, в их интересах. В дальнейшем такие адаптивные изменения должны становиться нормой права в результате доказательства их жизнеспособности. Законодательные нормы в таких условиях должны предусматривать процедуры, обеспечивающие оперативное решение вопросов местного значения в рамках полномочий местного самоуправления с гарантией их реализации.

Согласно гл. 8 Конституции РФ вся полнота власти в местном самоуправлении принадлежит населению данной местности, которое осуществляет местную власть в двух формах:

- 1) прямая: референдум, выборы должностных лиц местного самоуправления;
- 2) косвенная: через представительные и исполнительные органы власти местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (статья 131).

Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. предусмотрено три формы территориальной организации муниципальных образований:

- 1) *поселение* – городское или сельское поселение;
- 2) *муниципальный район* – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

3) *городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значе-

ния поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в сложившихся границах административно-территориального деления.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Образование, объединение, преобразование или упразднение муниципальных или внутригородских образований, установление и изменение их границ и наименований осуществляется законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти области.

Вопросы государственного и местного значения, решаемые органами местного самоуправления

При рассмотрении вопроса о компетенции органов местного самоуправления следует исходить из общей цели существования местного самоуправления. Цель создания местного самоуправления – уход от централизации власти в государстве, создание гибких механизмов самоорганизации и самоуправления в решении проблем жизнедеятельности населения.

Можно так сформулировать задачи этого социального института:

- активное привлечение населения к решению проблем местного уровня;
- развитие местных сообществ;
- обеспечение гарантий участия в местном самоуправлении для желающих;
- осуществление взаимодействия с другими сообществами;
- использование возможностей территории в решении вопросов экономического и социального развития и реализации законных интересов граждан.

Конституция Российской Федерации закрепляет (п. 1 ст. 132) компетенцию органов местного самоуправления. В Конституции, однако, не дается развернутого перечня вопросов местного уровня, а лишь устанавливается, что «...органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают другие вопросы местного значения».

Таким образом, можно предположить, что компетенция органов местного самоуправления начинается там, где заканчивается компетенция органов государственной власти. Однако детальное рассмотрение определяемого законодательством круга вопросов местного значения свидетельствует о том, что провести эту границу сложно по объективным причинам.

Четко выраженный в конституционной норме принцип самостоятельности управленческих действий органов местного самоуправления означает следующее: во-первых, в пределах, установленных законом, это свобода инициативы и выбора решения по всем

вопросам местного значения; во-вторых, любое не противоречащее закону и находящееся в его рамках решение не требует ни предварительного согласования, ни последующего утверждения государственным органом и, тем более, не может быть отменено ни в административном, ни в судебном порядке. Разумеется, это не исключает необходимости координации действий с государственными органами, чтобы обеспечить поддержку ими планов, программ или конкретных мероприятий органов местного самоуправления.

Тем не менее, федеральное законодательство определяет перечень вопросов местного значения городского округа, в соответствии с которым у органов местного самоуправления имеются расходные полномочия. На момент принятия Федерального закона № 131 у городского округа был предусмотрен, за исключением общих управленческих, 21 такой вопрос, в том числе: оказание скорой и первичной медицинской помощи, помощи женщинам в период беременности, во время родов и после родов, обеспечение потребления различных услуг на территории (транспорт, энергоснабжение, торговля, досуг и развлечения и др.), общего образования, захоронения, санитарное и техническое содержание территории, т.е. обеспечение человека как биологического вида и потребителя и, частично, его безопасности.

К 2013 г. число вопросов местного значения возросло до 45. Дополнительно оно стало включать вопросы, касающиеся сохранения культурных традиций, развития территории и ее внешнего вида, территориальной и гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовки территории, развития рынка продовольствия, развития малого и среднего предпринимательства, воспитания подрастающего поколения и другие вопросы, являющиеся ранее прерогативой государственных органов власти.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

К таким вопросам по социальной важности могут быть отнесены:

- осуществление мероприятий по расширению рабочих мест и обеспечению занятости населения, в том числе несовершеннолетних;
- разработка и реализация комплекса мер по увеличению доходов населения на территории городского округа;
- развитие экономического потенциала территории и объемов производства как бюджетной базы МСУ.

Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ. По существу, принимая во внимание действующий порядок формирования бюджета города, это означает, что местное самоуправление будет испытывать постоянно дефицит финансовых средств на решение вопросов местного значения даже по перечню, утвержденному федеральным законом.

Хотя федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов, реальная практика бюджетного планирования такова, что муниципальным бюджетам приходится участвовать в «дофинансировании» выполнения обязательств субъекта Российской Федерации и федерального уровня.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (на примере Новосибирской области)

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

- ◆ создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- ◆ установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- ◆ организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- ◆ принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- ◆ учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
- ◆ осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления городских округов самостоятельно.

Дополнительные полномочия и гарантии местного самоуправления (на примере Новосибирской области)

Законодательством Новосибирской области «О местном самоуправлении в Новосибирской области» определен порядок взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе заключать договоры и соглашения. Для решения отдельных вопросов, разработки и реализации долгосрочных планов и программ, организации постоянного взаимодействия они могут создавать совместные координационные, консультативные, совещательные и иные рабочие органы как временные, так и постоянно действующие.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Новосибирской области. Осуществление права законодательной инициативы регулируется законом области.

Предложения и обращения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению теми органами государственной власти, организациями и учреждениями, в которые эти предложения направлены. О результатах рассмотрения соответствующему органу и должностному лицу местного самоуправления должен быть дан мотивированный ответ.

Общая процедура постановки вопроса о предоставлении местному самоуправлению дополнительных полномочий предусматривает несколько этапов:

1) обращение исполнительного органа местного самоуправления в представительный орган местного самоуправления с вопросом о необходимости дополнительных полномочий;

2) после принятия соответствующего решения представительный орган местного самоуправления обращается с соответствующей инициативой в Законодательное Собрание Новосибирской области;

3) в случае наличия полномочий у субъекта Федерации Законодательное Собрание принимает соответствующее положительное или отрицательное решение;

4) в случае отсутствия необходимых полномочий, после принятия соответствующего решения, субъект Федерации может обратиться с соответствующей инициативой в федеральные органы власти;

5) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Реально процедура содержит гораздо больше этапов, включая итерации согласования, публичных слушаний, экспертизы. В условиях существования противоречивых интересов у различных субъектов государственной и муниципальной власти и отсутствия четких процедур и механизмов согласования этих интересов пройти все этапы в разумные интервалы времени практически невозможно. Это может являться серьезным доводом в пользу формирования в рамках муниципального права специфических механизмов предоставления органом местного самоуправления дополнительных полномочий.

Ст. 132 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Наделение полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для российской практики условие, гарантирующее само выполнение полномочий и продолжение осуществления местным самоуправлением присущих ему главных функций. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Государство оставляет за собой право контроля за реализацией этих полномочий. Такой контроль по общему правилу означает возможность соответствующих органов: давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать решения, принимаемые органами местного самоуправления, не только с точки зрения законности, но и по мотивам их целесообразности, отменять или приостанавливать при необходимости отдельные решения. Государственное влияние не сводится только к контролю. Оно функционирует в соответствии с требованиями законности, в режиме общего правопорядка.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Однако анализ экономических основ местного самоуправления свидетельствует об ограниченных возможностях местных бюджетов дополнительно финансировать осуществление государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Таким образом, нет гарантий стабильного и устойчивого финансирования осуществления переданных государственных полномочий, и органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Таким образом, последние годы наблюдается тенденция расширения круга вопросов местного значения с включением в их число вопросов, относимых ранее к государственным. При этом изменилась экономическая основа местного самоуправления. В период 2007–2012 гг. имущество г. Новосибирска, используемое для решения вопросов местного значения в рамках полномочий, увеличилось более чем в два раза, с 37,9 млрд руб. в 2007 г. до 82,3 млрд руб. в 2012 г. В то же время объем имущества, используемого для привлечения доходов в городской бюджет, сократился более чем в 5 раз, с 31,5 млрд руб. в 2007 г. до 6,1 млрд руб. в 2012 г.

Сейчас такого имущества осталось фактически лишь на выполнение обязательств по Федеральному закону № 159 и другим федеральным законам. Сократились, соответственно, и доходы от его использования. Если в 2007 г. доля доходов бюджета города от использования имущества составляла 11,4%, то в 2012 г. – уже 5,9, а в 2015 г. прогнозируется на уровне 2,1%. Увеличение объемов имущества, используемого для осуществления полномочий местного самоуправления, приводит к росту налогового бремени на муниципальный бюджет. При таких противоположных тенденциях муниципальное имущество превращается из экономической основы в обременение местного самоуправления.

Существующие отношения и законодательство в сфере землепользования и налогообложения не позволяют эффективно использовать земельные ресурсы города. За последние годы сократилась эффективность использования земельных ресурсов при изменении структуры использования земель.

За период 2007–2012 гг. площадь земель, переданных в пользование и владение, выросла на 14,9%; площадь земель, сдаваемых городом в аренду, сократилась за этот же период на 25,2%; площадь земель, находящихся в собственности граждан, выросла в 3,3 раза, площадь земель в собственности юридических лиц выросла почти в 2 раза. При этом общая площадь используемых земель за весь период выросла на 30,7%.

Экономическая эффективность использования земельных ресурсов снижается. Доходы бюджета от использования земли (доходы от продажи земельных участков, сдачи в аренду, земельный налог) в абсолютном выражении в 2007 г. составляли 5739 млн руб., по прогнозу на 2015 г. будут составлять 5339,8 млн руб. Если учесть инфляцию за данный период, то сопоставимое значение доходов от использования земельных ресурсов г. Новосибирска сократится еще значительно. Удельная доходность использования земельных ресурсов (отношение доходов от использования земельных ресурсов к площади используемых земельных ресурсов) тоже снижается: с 0,3787 млн руб. на 1 га в 2007 г. до 0,2948 млн руб. в 2012 г.

Меняется роль городского бюджета в развитии и обеспечении жизнедеятельности города. Снижается доля городского бюджета в общем объеме финансовых ресурсов (сумма доходов бюджета города, прибыли успешных предприятий, инвестиций в основной капитал, фонда заработной платы, суммы пенсионных выплат) г. Новосибирска: с 12% в 2007 г. до 5,6% в 2015 г. Сокращается доля бюджета развития в исполненных бюджетах. Это приводит к снижению возможностей использования бюджета как инструмента управления развитием и жизнедеятельностью города и, как следствие, к снижению роли местного самоуправления в жизни города.

В структуре доходов исполненных бюджетов наблюдаются отрицательные тенденции, свидетельствующие о снижении роли местного самоуправления в развитии города. Существенно снижается доля неналоговых доходов. Так, с 30,8% в 2008 г. доля неналоговых доходов сократилась до 17,8% в 2012 г., и по прогнозам до 2015 г. продолжает падать. Доля налоговых доходов возрастает, при этом рост происходит за счет налогооблагаемой базы, не регулируемой муниципальными органами власти. Налоговые доходы, подведомственные городу, либо не растут, либо имеют тенденцию к снижению.

Таким образом, анализ показывает следующие тенденции:

- 1) снижение доходов городского бюджета от использования муниципального имущества и земельных ресурсов;
- 2) снижение доли доходов городского бюджета в общей сумме финансовых ресурсов города;
- 3) сокращение доли инвестиций в основной капитал города за счет всех источников финансирования в общем объеме инвестиций в основной капитал по городу в целом.

По данным Союза российских городов, такие тенденции наблюдаются в большинстве городских округов. Очевидно, что продолжение таких тенденций отрицательно сказывается на социально-экономическом положении городов и приводит к возникновению серьезных противоречий между возрастающим числом расходных полномочий местного самоуправления и сокращающейся ролью его экономической основы в реализации этих полномочий; между задачами экономического развития города и полномочиями городского самоуправления; а также к нарастанию диспропорций в развитии социально-бытовой, инженерной и транспортной инфраструктуры; замедлению реализации конкурентных преимуществ в развитии города.

Эти процессы находили постоянное отражение в адаптации структуры органов местного самоуправления и использовании новых инструментов управления развитием города и местного сообщества.

2.2. Структура органов управления и взаимодействие с гражданским обществом как инструмент компенсации недостающих полномочий¹

Государственные гарантии самостоятельности местного самоуправления

Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:

1) закрепляемое ст. 12 Конституции РФ положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

2) самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);

3) организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления. Это означает, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований;

4) собственная компетенция органов местного самоуправления, которой они наделяются в целях самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач;

5) право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы и др.), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции;

6) учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ).

К числу гарантий самостоятельности местного самоуправления следует отнести и контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления, который имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица возможно по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации с соблюдением особой процедуры, установленной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Структура исполнительных органов местного самоуправления как функция проблем и полномочий в решении вопросов городского (местного) значения

Круг вопросов местного значения и, соответственно, круг полномочий г. Новосибирска можно с определенной условностью разделить на следующие блоки:

- финансы и экономика;
- жизнеобеспечение города;
- социальная сфера;
- информация, организация деятельности, кадры, правовые вопросы;
- организационное обеспечение деятельности главы местного самоуправления.

¹ Настоящий раздел подготовлен с использованием материалов и совместно с М.Г. Беркутовой – главным специалистом администрации Советского района г. Новосибирска.

Такое деление в Новосибирске в период становления местного самоуправления является основой построения структуры исполнительного органа власти – мэрии и распределения полномочий (Постановления мэрии Новосибирска №№ 668, 669, 670, 671, 672 от 11.06.2004 г.).

В структуре мэрии в период 2004–2013 гг. имелось два первых заместителя мэра и заместители мэра, курирующие отдельные направления.

● Один из первых заместителей мэра, принимающий решения, которые определяют состояние и развитие экономической и финансовой сфер города (в том числе бюджетной, тарифной, налоговой, промышленной и инвестиционной политики), земельных и имущественных отношений, взаимодействие с производственными и предпринимательскими структурами и в период отсутствия мэра исполняющий его обязанности, имел следующие основные полномочия:

◇ координация работы по реализации стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г.;

◇ формирование задач социально-экономического развития города на текущий год и среднесрочную перспективу;

◇ направление и координация работы департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города, муниципальных унитарных предприятий и учреждений по вопросам:

- экономической, в том числе финансово-бюджетной политики,
- тарифной политики,
- использования и развития муниципальной собственности, в том числе земельных ресурсов,
- развития на территории города сферы услуг (общественного питания, торговли, бытового обслуживания, туризма и организации досуга, ритуальных услуг, услуг рекламного характера),
- содействия развитию сферы материального производства, включая вопросы развития промышленности, науки и научного обслуживания,
- формирования инвестиционных программ мэрии,
- ветеринарно-санитарного благополучия;

◇ осуществление управления деятельностью:

- департамента экономики и финансов мэрии (в настоящее время реорганизован в департамент финансов и департамент экономики, стратегического планирования и инвестиционной политики),
- департамента земельных и имущественных отношений г. Новосибирска,
- департамента промышленности, науки и технологий мэрии,
- департамента потребительского рынка, услуг и поддержки предпринимательства мэрии¹.

◇ взаимодействие в установленном законодательством порядке по вопросам, отнесенным к его ведению, с государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

● Другой первый заместитель мэра, принимающий решения по вопросам *жизнеобеспечения города и стабильному функционированию городского хозяйства*, имел следующие основные полномочия:

◇ формирование перспективы социально-экономического развития города в сфере жизнеобеспечения, транспорта, дорожно-благоустроительного комплекса, архитектуры

¹ Последние два департамента были в 2005 г. реформированы с существенным изменением структуры и функций с объединением в один департамент промышленности, инноваций и предпринимательства.

и строительства; организация разработки мероприятий и программ по реализации стратегии жизнеобеспечения, транспорта, дорожно-благоустроительного комплекса, архитектуры, строительства, охраны окружающей среды и природных ресурсов;

◇ координация работы департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города, муниципальных учреждений и предприятий по вопросам:

- развития, совершенствования и модернизации жилищно-коммунального комплекса,
- развития и повышения надежности энергетических систем и энергетической безопасности,
- повышения эффективности использования муниципальной собственности, систем жизнеобеспечения, транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса,
- инвестиционно-строительной деятельности,
- развития дорожного хозяйства, транспорта, в том числе метрополитена,
- архитектуры и строительства,
- обеспечения материально-техническими и топливными ресурсами,
- охраны окружающей среды и природных ресурсов,
- использования земельных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности;

◇ осуществление управления деятельностью:

- департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства города,
- департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии,
- департамента строительства и архитектуры мэрии,
- Новосибирского городского комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов,
- Центрального городского диспетчерского управления,
- отдела по организационному обеспечению деятельности первого заместителя мэра;

◇ осуществление оперативного управления муниципальным унитарным предприятием «Комитет Новосибиргорресурс»;

◇ руководство деятельностью комиссии по чрезвычайным ситуациям города;

◇ взаимодействие в установленном порядке по направлениям, отнесенным к его ведению, с государственными органами, а также организациями независимо от их организационно-правовой формы.

● Основные полномочия заместителя мэра, принимающего решения по вопросам *социальной политики, городской политики в области образования, культуры, спорта и работы с молодежью*:

◇ формирование стратегии социальной политики, политики в области образования, культуры, спорта, работы с молодежью;

◇ направление и координация работы департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города, муниципальных учреждений по вопросам:

- здравоохранения, лекарственного обеспечения, социальной защиты населения, защиты прав потребителей, обеспечения здоровой санитарно-эпидемиологической обстановки в городе, формирования и проведения политики, направленной на укрепление статуса семьи, женщин и детей,
- создания условий для сохранения и совершенствования муниципальной системы образования, физического развития, работы с детьми и молодежью;

◇ осуществление управления деятельностью:

- департамента по социальной политике мэрии,

- департамента образования, культуры, спорта и молодежной политики мэрии,
- комитета по защите прав потребителей мэрии;

◇ взаимодействие в установленном законодательством порядке по вопросам, отнесенным к его ведению, с федеральными и областными государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

В дальнейшем руководители ключевых департаментов мэрии были возведены в ранг заместителей мэра. Это департаменты ЭЖиКХ (энергетики, жилищного и коммунального хозяйства), ТиДБК (транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса), СиА (строительства и архитектуры). Последний департамент затем был переведен под непосредственное курирование мэром.

● Основные полномочия заместителя мэра, принимающего решения по вопросам *организационного, правового обеспечения деятельности мэрии, кадровой и информационной политики мэрии, взаимодействия с общественными объединениями, обеспечения общественной безопасности, международного сотрудничества и внешнеэкономических связей:*

◇ формирует стратегию информационной, правовой и кадровой политики мэрии, взаимодействия с общественными и религиозными объединениями, политическими партиями, содействует обеспечению общественной безопасности в г. Новосибирске, организует работу по совершенствованию системы управления структурными подразделениями мэрии, международных и внешнеэкономических связей мэрии;

◇ направляет и координирует работу департаментов, управлений и комитетов мэрии, администраций районов города по вопросам:

- организационной, правовой и кадровой работы,
- организационного и правового обеспечения проведения референдумов и выборов,
- взаимодействия с общественными и религиозными объединениями, органами территориального общественного самоуправления, политическими партиями,
- обеспечения общественной безопасности в г. Новосибирске,
- информационной политики мэрии, взаимодействия со средствами массовой информации,
- международных и внешнеэкономических связей;

◇ осуществляет управление деятельностью:

- департамента организационной и кадровой работы мэрии,
- департамента информационной политики мэрии,
- департамента связи и информатизации мэрии,
- правового управления мэрии,
- управления общественных связей мэрии,
- управления делами мэрии,
- комитета по связям с правоохранительными органами и войсковыми подразделениями мэрии,
- комитета экспертизы и контроля мэрии,
- комитета по международному сотрудничеству и внешнеэкономическим связям мэрии;

◇ взаимодействует в установленном законодательством порядке по вопросам, относящимся к его ведению, с федеральными и областными государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

● Основные полномочия заместителя мэра, принимающего решения *по организационному обеспечению деятельности мэра:*

◇ разработка и реализация мер, обеспечивающих деятельность мэра, планирование его работы;

◇ осуществление комплекса мер по организационному и информационному обеспечению деятельности мэра;

◇ осуществление управления деятельностью:

– по организационному обеспечению деятельности мэра,

– комитетом мэрии – постоянным представительством мэрии Новосибирска в городе Москве,

– советниками мэра;

◇ взаимодействие в установленном законодательством порядке по вопросам, отнесенным к его ведению, с федеральными и областными государственными органами, организациями независимо от их организационно-правовой формы.

Изменения в законодательстве о местном самоуправлении в последние годы вели, с одной стороны, к расширению круга вопросов местного значения, с другой – к сокращению вопросов, которые ранее рассматривали органы местного самоуправления в порядке решения проблем развития городов и территорий. Последнее касалось регулирования сфер теплоснабжения, водоснабжения и канализации, транспорта, здравоохранения.

Особенности структуры исполнительных органов местного самоуправления как компенсация недостатка полномочий в решении вопросов социально-экономического развития городского округа

Анализ круга полномочий должностных лиц мэрии Новосибирска за последнее десятилетие свидетельствует об их соответствии кругу вопросов городского значения. При этом в организационной структуре присутствуют элементы, существование которых объясняется другими причинами.

Примером являлся департамент промышленности, науки и технологий мэрии, входящий в структуру управления первого заместителя мэра. (В дальнейшем департамент был реорганизован путем слияния с департаментом потребительского рынка мэрии.)

В состав департамента первоначально входили следующие структурные подразделения: Управление промышленности мэрии, Комитет по науке и инвестициям мэрии, Комитет по труду мэрии, Отдел межрегиональных программ.

Основными задачами департамента являются следующие:

1. Реализация научно-промышленной и инвестиционной политики, направленной на укрепление и развитие научно-технического, производственного, трудового и интеллектуального потенциала города, повышение конкурентоспособности промышленных производств, расширение инновационной деятельности промышленных предприятий и научных организаций.

2. Разработка и реализация мер, направленных на поддержку инвестиционной деятельности в области промышленности и науки.

3. Разработка и оптимизация механизма формирования, размещения и реализации муниципального заказа.

4. Разработка и реализация комплекса мер, направленных на развитие межрегиональных экономических связей, продвижение продукции промышленных предприятий и научных организаций в ресурсодобывающие и другие регионы.

5. Разработка и осуществление мер по решению проблем в социально-трудовой сфере, развитию системы социального партнерства, повышению уровня жизни работающего населения, управлению охраной труда.

6. Разработка и оптимизация схем взаимодействия организаций города и сельхозтоваропроизводителей Новосибирской области.

Основными функциями департамента являлись:

- 1) проведение в пределах компетенции анализа финансово-экономической деятельности организаций, участвующих в реализации целевых программ;
- 2) формирование прогнозных оценок развития отдельных организаций и отраслей, формирующих промышленный сектор экономики города;
- 3) подготовка предложений об обеспечении устойчивого развития промышленности в целом, отдельных организаций и отраслей промышленности;
- 4) управление в пределах компетенции системой формирования, размещения, реализации и контроля исполнения муниципального заказа в целях обеспечения потребностей бюджетных организаций, структурных подразделений мэрии, в том числе администраций районов города, в материально-технических ресурсах в рамках действующих нормативных правовых актов;
- 5) разработка и реализация в пределах компетенции целевых программ, направленных на удовлетворение потребностей городского хозяйства в механизмах, машинах и оборудовании;
- 6) разработка и осуществление мер по развитию внутреннего рынка, защите местных товаропроизводителей и стимулированию их на повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции;
- 7) реализация мероприятий в области поддержки и осуществления инвестиционной деятельности:
 - разработка комплекса мер, направленных на реализацию инвестиционной политики на территории города,
 - организация работы по привлечению ведущих коммерческих банков и других финансовых структур к реализации инвестиционных проектов,
 - организация разработки и экспертизы инвестиционных проектов в установленном порядке,
 - формирование и сопровождение информационной базы, необходимой для развития и осуществления инвестиционной деятельности на территории города;
- 8) содействие развитию внешнеэкономической деятельности, экспортного потенциала организаций города;
- 9) взаимодействие с органами местного самоуправления, организациями других регионов и городов по развитию взаимовыгодного сотрудничества в области экономики, торговли, науки и других направлений деятельности;
- 10) организационное обеспечение по взаимодействию организаций города и сельхозтоваропроизводителей Новосибирской области;
- 11) реализация мероприятий в области формирования системы научно-технического и инновационного развития:
 - осуществление взаимодействия с Сибирским отделением РАН, РАМН, РАСХН и другими научными организациями по коммерциализации научных разработок и трансферу технологий в народнохозяйственный комплекс,
 - формирование правовых, экономических, организационных условий, способствующих развитию инфраструктуры и активизации инновационной деятельности, в том числе по производству импортозамещающей и экспортной продукции, привлечению на конкурсной основе субъектов инновационно-производственной деятельности к поставке продукции для муниципальных нужд,
 - взаимодействие с научными организациями по развитию межрегионального и международного научно-технического и коммерческого сотрудничества,
 - содействие развитию рынка интеллектуальной собственности в научно-технической сфере,

- создание организационных условий по внедрению научных разработок в производство,
- организация семинаров, конференций, выставочно-ярмарочных, информационно-рекламных и других мероприятий по вопросам науки и промышленности города;
- 12) содействие формированию и эффективному использованию трудовых ресурсов города; формирование системы социально-трудовой адаптации молодежи;
- 13) организационное и правовое обеспечение условий для развития системы социального партнерства; разработка и реализация предложений по повышению уровня жизни и доходов населения, регулированию оплаты труда на территории Новосибирска;
- 14) формирование в пределах компетенции организационных условий и нормативно-правовой базы по охране труда на территории города;
- 15) формирование системы взаимодействия с малыми производственными предприятиями.

Перечисленные функции департамента весьма актуальны для обеспечения развития экономики и бюджетной основы города. Однако они практически не корреспондируют с перечнем вопросов местного значения города, определенного законодательством. В последующем круг вопросов, решаемых департаментом, поменялся, в частности после объединения с департаментом потребительского рынка, в направлении соответствия положениям ст. 16 Федерального закона № 131. Тем не менее, департамент по-прежнему выполняет важные функции, связанные с развитием экономического потенциала города за пределами вопросов местного значения, используя инструменты вовлечения человеческого и социального капитала в решение задач экономического развития города.

Инструменты решения задач развития города за пределами полномочий муниципалитета Новосибирска через механизмы взаимодействия с гражданским сообществом

Анализ задач, стоящих перед департаментом, и его прав свидетельствует о том, что департамент сформирован не для решения задач местного значения, определенных законодательством, а как реакция на недостаток полномочий в части использования потенциала территории в интересах социально-экономического развития.

В порядке реализации последних задач расширяется использование инструментов привлечения социальных ресурсов города на решение городских проблем. Одним из таких инструментов является разработка комплексных целевых программ (КЦП), направленных на решение проблем города, с привлечением ресурсов всех субъектов территории.

В рамках стратегического плана устойчивого развития Новосибирска и в последующем разрабатывались и реализовывались следующие КЦП.

- Развитие трудовых ресурсов Новосибирска до 2020 г.
- Развитие производства информационных продуктов и технологий.
- Развитие машиностроения и приборостроения Новосибирска для топливно-энергетического комплекса до 2020 г.
- Развитие машиностроения для аграрно-промышленного комплекса на предприятиях города до 2020 г.
- Развитие выпуска машин и оборудования для городского хозяйства.
- Совершенствование демографической и социальной политики в городе.
- Приоритетные направления развития конкурентоспособного промышленного производства в Новосибирске.

- Развитие энергетики города.
- Развитие транспортно-логистического комплекса Новосибирска.
- Развитие в городе туристического бизнеса.
- Развитие Новосибирска как финансового центра.
- Развитие города как административного центра Сибирского федерального округа.
- Территория научно-технического развития – Технополис «Новосибирск».
- Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности Новосибирска до 2020 г.
- Формирование имиджа Новосибирска до 2020 г.
- Воспитание креативной молодежи, формирование «социальных лифтов» и подготовка кадров для инновационной экономики Новосибирска.

Другим направлением расширения возможностей органов местного самоуправления (ОМС) в решении вопросов местного значения и других проблем являются механизмы вовлечения социального и человеческого капитала. Инструментами в данном направлении являются различные конкурсы по решению нестандартных задач развития территории с механизмами краудсорсинга, формирование экспертных сообществ по различным сферам жизнедеятельности и развития муниципального образования и другие инструменты.

В порядке расширения возможностей муниципальной власти в решении возникающих в развитии муниципальных образований проблем целесообразно предусмотреть нормы права, позволяющие ОМС выходить за пределы ограниченных полномочий для решения актуальных вопросов развития местного сообщества и территории с последующим принятием соответствующих положений законодательства по результатам деятельности ОМС.

2.3. Роль и возможности органов местного самоуправления в формировании социокультурных основ инновационного развития общества и экономики¹

Социокультурные основы инновационного развития: главные элементы и инструменты

Эффективное развитие экономики страны и региона по инновационному пути предполагает наличие и развитие национальной инновационной системы, включающей в себя:

- инновационно ориентированную власть;
- развивающийся научно-технический и образовательный потенциал;
- мотивированную высокотехнологичную промышленность;
- инфраструктуру инновационной деятельности;
- механизмы поддержки инноваций;
- механизмы взаимодействия элементов инновационной системы;
- социокультурные основы инновационного развития общества и экономики.

Приведенные элементы представлены не в порядке важности, а в порядке перечисления, они одинаково важны для системы в целом.

¹ Настоящий раздел подготовлен совместно с С.В. Гольцер, кандидатом филологических наук.

Сегодня инновационная система представлена отдельными элементами, пришедшими (оставшимися) в основном из эпохи крупных научно-технических программ СССР. Это НИИ РАН, РАМН, РАСХН, ряд отраслевых НИИ, которые в совокупности составляют основу инновационных процессов в России. Промышленные предприятия, базировавшиеся на высоких и уникальных технологиях, сегодня утратили ряд таких технологий, однако в условиях технического перевооружения готовы к освоению новых технологий и производству новой продукции.

Серьезные изменения претерпели социокультурные основы инновационного развития. Под социокультурными основами понимаются исходные посылки для осуществления человеческой деятельности с позиции методологического подхода, базирующегося на системных принципах, сущность которого состоит в попытке рассмотрения общества как единства культуры и социальности, образуемых и преобразуемых деятельностью человека. Это единство, согласно принципам системного подхода, образует целое, свойства которого не выводимы из характеристик частей. Сама личность при социокультурном подходе рассматривается как активная часть, связанная с обществом системой отношений и культурой как совокупностью ценностей и норм. Образование, воспитание и традиции в этой системе занимают ключевые позиции.

В доперестроечную эпоху социализма социокультурную основу экономического развития, в том числе инновационных процессов, составляли исторические традиции пассионарности российских ученых и русской интеллигенции, качественная (по различным оценкам, лучшая в мире) система образования, совмещенная с воспитанием и воспроизводством российских традиций, менталитет высокой ответственности за порученное дело, идеологическое обеспечение актуальных общественно-политических процессов, четко выстроенные общественные приоритеты, обостренное чувство патриотизма.

В настоящее время изменения в российской социокультурной системе и, в частности, в образовании, имеют скорее отрицательные результаты. Деидеологизация и отсутствие четких общественных приоритетов развития, утрата ряда традиций отрицательно сказались на развитии социокультурных основ инновационных процессов. Этим объясняется невысокая эффективность экономических и организационных мер, принимаемых в последние годы, в направлении развития инновационной системы и модернизации экономики. Понимание этой ситуации на уровне муниципальной и территориальной власти в рамках имеющихся полномочий позволяет принимать меры, компенсирующие негативные и формировать позитивные тенденции в социокультурных основах экономического развития в форме разработки и реализации с участием субъектов научно-технической и экономической деятельности на территории комплексных целевых программ, направленных на развитие отдельных элементов этих основ.

Структурирование социокультурных основ инновационного развития общества позволяет выделить следующие основные, с точки зрения авторов, элементы:

- образование, ориентированное на формирование познавательной и преобразовательной доминанты у обучающихся;
- инновационное мировоззрение у подрастающих поколений;
- креативность трудоспособного населения – творческие способности индивида¹, характеризующиеся готовностью к принятию и созданию принципиально новых идей, отклоняющихся от традиционных или принятых схем мышления и входящих в структуру одаренности в качестве независимого фактора, а также способность решать проблемы, возникающие внутри статичных систем;

¹ По мнению американского психолога Абрахама Маслоу, это творческая направленность, врожденно свойственная всем, но теряемая большинством под воздействием сложившейся системы воспитания, образования и социальной практики.

- пассионарность (по Л.Н. Гумилеву) – наличие некой великой страсти, движущей людьми и народами, которые благодаря этой страсти совершают великие подвиги и достигают великих целей;
- патриотизм – нравственный и политический принцип, социальное чувство, содержанием которого является любовь к Отечеству и готовность подчинить его интересам свои частные интересы. Патриотизм предполагает гордость достижениями и культурой своей Родины, желание сохранять ее характер и культурные особенности и идентификация себя с другими членами народа, стремление защищать интересы Родины и своего народа. Исторический источник патриотизма – веками и тысячелетиями закрепленное существование обособленных государств, формирующее привязанность к родной земле, языку, традициям;
- идеологическое обеспечение;
- общественный статус и признание результатов деятельности;
- толерантность общества и индивидов к ошибкам и неудачам других.

Конечно, социокультурные основы инновационного развития должны быть объектом целостной государственной политики. Однако в рамках имеющихся полномочий органы власти и руководители на уровне субъекта Федерации, муниципального образования, федеральных учреждений и субъектов экономической деятельности могут корректировать и развивать отдельные элементы социокультурных основ в направлении соответствия решению поставленной проблемы, а именно – формирование предпосылок и условий для инновационного развития общества и экономики.

Примером подхода к реализации таких возможностей является разработка Комплексной целевой программы в соответствии с распоряжением мэра города Новосибирска от 07.11.2011 г. № 1452-р «О создании рабочей группы по разработке комплексной целевой программы “Воспитание креативной молодежи, формирование “социальных лифтов” и подготовка кадров для инновационной экономики города Новосибирска”».

Разработка выполнялась инициативной группой экспертов в составе руководителей организаций фундаментальной и прикладной науки, инновационных предприятий, образовательных учреждений, педагогов-новаторов, сотрудников правительства Новосибирской области и муниципалитета города Новосибирска, представителей общественности, в том числе членов Новосибирского отделения Международной академии исследований будущего (МАИБ). Научный руководитель группы – заместитель председателя СО РАН по инновационной деятельности и развитию научно-образовательного комплекса академик Н.С. Диканский.

Необходимость разработки и реализации такой программы продиктована рядом объективных обстоятельств. Принятие государством стратегической установки на модернизацию экономики и перевод ее в русло инновационного технологического развития предъявляет особые требования к выбору перспектив и ресурсов развития города.

Подготовка кадров высшей квалификации – стратегическая задача перехода к инновационной экономике

Концентрация человеческих, социальных, финансовых и материальных ресурсов в третьем по численности населения мегаполисе страны является важнейшим элементом в системе решения государственных задач инновационного обеспечения модернизации российской экономики и кардинального укрепления обороноспособности страны. Определяются меры для формирования специализированных научно-исследовательских кластеров, ориентированных на выполнение необходимых для инновационной модернизации экономики программ на стыке науки и производства, вы-

являются важнейшие проблемы, оцениваются приоритеты в распределении ресурсов для решения проблем. Эти меры должны привести к формированию высокотехнологичных отраслей промышленного производства.

Однако для разработки и коммерциализации новых технологий требуются кадры высшей квалификации, соответствующие мировым стандартам. Сегодня подготовка таких кадров является одной из серьезнейших проблем стратегического характера, решить которую без корректировки существующей социокультурной основы общества сложно. Особенно остро эта проблема стоит в отношении инженерных кадров. Несмотря на то что престижу инженера, а соответственно и интересам молодежи к обретению инженерно-технического образования, в России за последние десятилетия нанесен немалый урон, именно инженеры призваны быть созидателями нового и своей деятельностью определять инновационный рост экономики. Ни одно из фундаментальных открытий не станет заводской технологией без инженера, творчески материализующего выявленные закономерности и фундаментальные открытия в новые продукты и технологии. Поэтому решение задач перехода к инновационной экономике во многом зависит от возрождения профессионального сообщества высококвалифицированных российских инженеров, а также способности высшей школы наладить основательную их подготовку, причем для тех сфер, где инженерная деятельность наиболее востребована.

Спрос на указанные кадры в связи с курсом на инновационную модернизацию в настоящее время довольно высок и будет расти. По данным специального опроса крупных компаний Министерством образования и науки РФ, средний показатель дефицита высококвалифицированных специалистов в компаниях, реализующих программы инновационного развития, сегодня составляет 35%. Еще большие цифры называют руководители инновационных предприятий в Новосибирске.

В Новосибирске задача подготовки высокопрофессиональных кадров для работы в научно-исследовательских и разрабатывающих организациях, наукоемких производствах и бизнесе весьма актуальна в связи с ролью города как крупнейшего центра науки, образования и наукоемкой промышленности Сибири и России в целом. Поэтому в рамках создания Сибирского центра науки, образования и высоких технологий решению данной задачи уделяется исключительно большое внимание. В НГУ намечается организация Технологического института со строительством новых современных научно-образовательных корпусов и Института информатики (Высшей школы информатики). Кроме того, планируется создать в НГУ при участии СО РАН академический факультет, где будет организована работа магистратуры, аспирантуры и докторантуры. Рассматриваются вопросы создания на базе Новосибирского государственного технического университета (НГТУ) с привлечением других научно-технических вузов, включая ведомственные, организации межвузовского центра научной и инновационной деятельности для поддержки студентов и молодых ученых.

Немалым потенциалом обладают и действующие в городе системы профессионального инженерного образования. Мощная многопрофильная научно-технологическая база для инженерного образования создана в Новосибирском государственном техническом университете (НГТУ). Накоплен серьезный потенциал и в других технических вузах города. В Сибирском государственном университете телекоммуникаций и информатики (СибГУТИ), например, при участии крупных ученых ННЦ СО РАН создано научное, учебное и учебно-методическое обеспечение подготовки высококвалифицированных специалистов в области распределенных вычислительных технологий, за научно-практическую разработку которого коллективу авторов в 2012 г. присуждена Премия Правительства РФ в области образования.

Подготовку инженеров на основе новейших технологических решений, включая космические технологии, ведет Сибирская государственная геодезическая академия (СГГА), по проекту которой с 2011 г. создана сеть постоянно действующих базовых

станций (ПДБС) системы высокоточной спутниковой навигации ГЛОНАСС-GPS, по сути, единая геопространственная основа Новосибирска и Новосибирской области. Благодаря сети ПДБС существенно повысились оперативность и качество землеустроительных и топографо-геодезических работ в городе, включая геодезическое обеспечение строительства, осуществляется мониторинг деформаций и устойчивости зданий, мостов и других сооружений.

Наряду с базовым инженерным кадровым составом в разработке, внедрении и обеспечении надежной работы прорывных технологических новаций принимают участие и высококвалифицированные лаборанты, техники и рабочие, выполняющие определенные операции в цикле НИОКР и производства, нередко важнейшие. В высококлассных профессиональных специалистах среднего звена многие НИИ, КБ и предприятия инновационной экономики Новосибирска испытывают острую нужду.

Подготовку этой категории кадров, согласно Федеральному закону № 273 «Об образовании в Российской Федерации», принятому Госдумой РФ 29.12.2012 г., должны осуществлять профессиональные образовательные организации, работающие по образовательным программам среднего профессионального образования, т.е. сегодняшние колледжи и техникумы. Для работодателей в прорывных направлениях инновационной экономики особый интерес представляют те профессиональные образовательные организации, которые готовят специалистов по инновационным образовательным программам с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации и которые «признаются ... региональными инновационными площадками и составляют инновационную инфраструктуру в системе образования» (ст. 20 Федерального закона № 273).

В Новосибирске успешно работает ряд таких организаций, де-факто являющихся региональными инновационными площадками и выпускающих специалистов среднего звена для высокотехнологичных производств. В их числе есть средние специальные учебные заведения, победившие в конкурсе Приоритетного национального проекта «Образование» среди вузов, внедряющих инновационные образовательные программы, такие, например, как победители 2007 г. Новосибирский авиационный технический колледж и Новосибирский химико-технологический колледж им. Д.И. Менделеева, одержавший победу в этом конкурсе дважды, еще и в 2009 г. Следует отметить, что указанные профессиональные образовательные организации отличают тесные партнерские отношения с работодателями, хорошее оснащение учебного процесса современным оборудованием, включая электронное, высокий уровень преподавателей и мастеров, что позволяет достигнуть при подготовке специалистов сочетания глубоких теоретических знаний с практическими профессиональными компетенциями и навыками.

Качество современных абитуриентов

Для подготовки высококлассных специалистов, кроме высокого уровня профессорско-преподавательского состава из действующих ученых и специалистов, наличия хороших условий для учебы и систематического участия в научной деятельности у студентов, требуется также набор соответствующего качества абитуриентов. Идеально контингент абитуриентов научно-технических вузов должен включать креативных молодых людей, обладающих высоким творческим потенциалом, способных на серьезную самоотдачу в учебе, мотивированных на перспективу успешной работы в исследовательской, проектно-конструкторской, технологической и производственно-экономической сферах.

Острая конкуренция на «рынке абитуриентов» побуждает ректорат и профессорско-преподавательский состав научно-технических вузов более активно искать буду-

ших студентов среди победителей олимпиад, прежде всего по ключевым дисциплинам – математике, физике, химии, информатике, биологии и т.д. Ведущие вузы города имеют также собственные системы работы со школьниками и их родителями, организуют свои летние и зимние школы, устраивают научно-практические конференции и конкурсы, проводят специальную предвузовскую подготовку старшеклассников, в которой осуществляется и их профилизация.

Наиболее отработанную систему предвузовской подготовки практически со времени своего основания имеет НГУ. В 1963 г. по инициативе академика М.А. Лаврентьева в Академгородке при НГУ была создана первая в СССР физматшкола (ФМШ), в которую при помощи олимпиад и летних школ стали набирать старшеклассников, проявивших склонности и способности к изучению математики, физики, химии и биологии. Наиболее одаренные школьники набирались на территориях всего Зауралья, а также среднеазиатской части СССР. В 1988 г. ФМШ преобразована в специализированный учебно-научный центр физико-математического и химико-биологического профиля (СУНЦ НГУ), в котором на 500 проживающих в условиях интерната учащихся 10–11-х классов более 260 преподавателей высокой квалификации, большая часть которых является сотрудниками СО РАН и преподавателями НГУ. Своеобразным инструментом предвузовской подготовки старшеклассников в НГУ последние десятилетия является также и Высший колледж информатики. В нем учится более 600 человек. Около 60 выпускников ежегодно поступают на соответствующий факультет в НГУ.

В НГТУ база предвузовской подготовки создана в 1995–1996 гг. Ею стал муниципальный Технический лицей. В течение более 12 лет в лицее обучались десяти-, одиннадцатиклассники, большая часть которых поступала в НГТУ. В 2009 г. этот лицей расширил материальную базу и стал называться Инженерным лицеем университета (ИЛНГТУ). Он ведет подготовку начиная с 1-го класса по полному циклу общего среднего образования, адаптированного к ряду профилей технического университета. Для самолетостроительного факультета НГТУ источником качественной предвузовской подготовки абитуриентов является Новосибирский аэрокосмический лицей, первым в городе получивший данный статус в 1990 г.

В последнее время качество абитуриентов научно-технических вузов в Новосибирске, как и в городах многих регионов России, к сожалению, существенно ухудшилось. Первопричиной этого помимо межпоколенческих деформаций, вызванных сменной идеологической доктрины, государственного строя и технологическими новациями, по мнению очень многих экспертов, стали реформы образования, которые фактически нивелировали достоинства отечественной общеобразовательной школы, основанной на формировании и развитии творческого мышления учащихся с помощью эффективных методов обучения и качественных выверенных учебников, прежде всего по математике и естественнонаучному циклу дисциплин.

Последняя реформа образования, начатая Минобрнауки РФ в первые годы нового XXI века, вообще изменила интеллектуальную настройку образовательной системы. Задачей российской школы руководителем ведомства, проводившего эту реформу, было объявлено не выращивание творцов, а подготовка квалифицированных потребителей, что при формировании глобального рынка товаров важно, но опасно и губительно для инноваций и созидательной деятельности, национальной общности. Если в прежней настройке доминантой образовательного процесса при изучении дисциплин было речевое развитие личности и инструментом аттестации письменный или устный экзамен, то ключевым звеном новой образовательной парадигмы стал единый государственный экзамен (ЕГЭ) с тестовой формой оценки. Тестирование же вместо экзаменационной проверки, когда зазубривший предмет ученик узнает или отгадывает правильный ответ, а не приходит к нему в результате мобилизации мышления, неизбежно ведет к снижению интеллектуального уровня учеников, не позволяет выявлять среди выпускников тех, кто

мыслит нестандартно и творчески. Происходит увод учащихся от процессов познания, вместо них выстраивается примитивная система натаскивания.

Еще одной важной причиной существенного ухудшения качества образования, по мнению экспертов, явилось введение в школах концентрической системы, которая разрушила логику преподавания большинства предметов и привела к критическому увеличению объема изучаемого материала в основной школе. Вместе с резким сокращением в общеобразовательной школе учебного времени, отводимого на преподавание дисциплин естественнонаучного цикла (в первую очередь физики, химии, биологии), это вызвало значительное снижение уровня подготовки абитуриентов научно-технических вузов, что чревато кадровыми провалами в обеспечении инженерного и научно-технического потенциала страны.

ЕГЭ повлиял также на снижение уровня человеческого потенциала многих регионов России, включая Новосибирскую область, так как значительно усилились центробежные тенденции в мобильности креативной молодежи. Получившие хорошее образование в передовых новосибирских гимназиях, лицеях и школах талантливые выпускники, легко сдавшие ЕГЭ, часто уезжают поступать в вузы Москвы и Санкт-Петербурга. Возвращаются немногие. С 2009 г., когда ЕГЭ для выпускников средней школы был окончательно внедрен повсеместно, потоки традиционно поступающих в новосибирские вузы сильных абитуриентов с территорий Зауралья также значимо сократились.

Система мер по воспитанию креативности у детей и молодежи

Чтобы обеспечить постоянный приток молодых ученых и инженеров в фундаментальную и прикладную науку, инженерное проектирование прорывных направлений новой техники и технологий, а также в сферу подготовки наукоемкого производства и собственно производство новых высокотехнологичных продуктов и услуг, городскому сообществу необходимо компенсировать издержки реформы образования. Средством такой компенсации может стать система мер, направленных в масштабе всего Новосибирска на воспитание креативности у детей и молодежи, и организация эстафеты поколений, формирующей социальные лифты для талантливой молодежи, мотивированной на дальнейшее устойчивое инновационное развитие города. При этом указанные меры должны проектироваться и исполняться в рамках действующего законодательства, без нарушения федеральных стандартов и законов об образовании.

Такая система мер может быть конституцирована в форме комплексной целевой программы для развертывания и координации усилий населения и структур общего и профессионального образования города, органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления г. Новосибирска в достижении главной цели – построения системы подготовки кадров в прорывных направлениях развития науки, технологий и инновационной экономики. Такая программа должна стать инструментом формирования, накопления и воспроизводства важнейшей для Новосибирска категории человеческого капитала, под которым, как известно, понимается совокупность навыков, знаний, умений и способностей к труду человека, используемых им при осуществлении экономической деятельности.

Человеческий капитал, как и физический, формируется за счет инвестиций. Инвестиции направляются в развитие человеческих ресурсов: образование и приобретение специфических, необходимых для профессиональной деятельности личных качеств – креативности, базовых навыков, включая творческие, квалификации, накопление опыта и знаний, а также в поддержание здоровья и трудоспособности. Инвестиции в образование и приобретение специфических качеств увеличивают фонд

человеческого капитала, инвестиции в поддержание работоспособности продлевают срок его службы.

Программа в качестве инструмента накопления и воспроизводства человеческого капитала расширяет поле видения проблемы подготовки кадров для инновационной экономики, побуждает влиять на развитие не только профессиональных аспектов, но и гуманитарных. Чтобы подготовить хорошего профессионала, нужно помочь ему выработать соответствующие качества личности. Для работы в прорывных направлениях это, прежде всего, креативность, знания и творческие способности. А чтобы использовать эти качества в интересах общества и страны, необходимо воспитывать у подрастающих поколений чувство патриотизма.

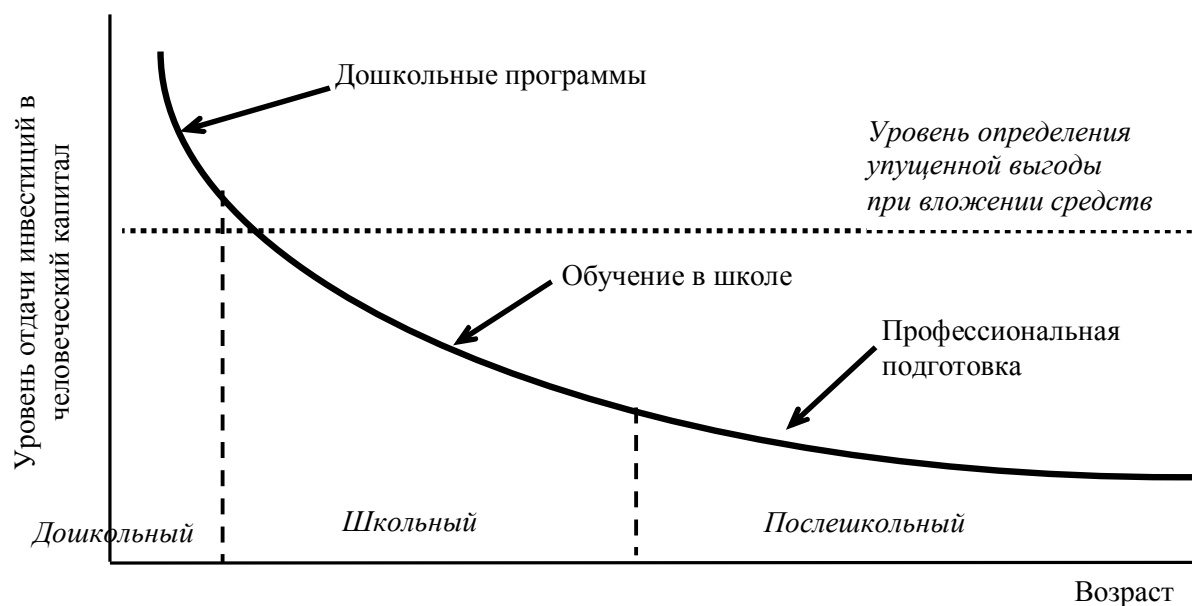


Рис. 2.1. Показатели окупаемости инвестиций в человеческий капитал в сфере образования

Источник: Heckman J., Cunha F., Lochner L., Masterov D. Interpreting the evidence on life cycle skill formation // Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 2006.

Программа должна ориентировать органы государственной и муниципальной власти, родительские и педагогические сообщества Новосибирска на воспитание креативных, образованных и творчески активных молодых поколений начиная с самого раннего детского возраста, так как наибольшую отдачу вложенных средств и усилий можно получить в дошкольном и раннем школьном этапе онтогенеза человека (рис. 2.1). Осознание важности системного образования и развитие креативности детей с рождения основано на результатах многочисленных исследований и практике ряда стран. Было установлено, что чем больше внимания уделяется дошкольному образованию, чем больше оно финансируется, тем лучшие результаты демонстрируют жители территории в дальнейшей жизни¹. В дошкольном детстве закладываются все основные параметры и особенности личности и психики человека, во многом определяются направление и качество дальнейшего развития его интеллектуальных, эмоциональных и физических способностей, интересов и возможностей. Поэтому в развитых странах при разработке образовательных программ обязательной их частью являются разделы совершенствования дошкольного образования и воспитания как наиболее эффективные.

¹ Heckman J., Cunha F., Lochner L., Masterov D. Interpreting the evidence on life cycle skill formation // Handbook of the Economics of Education. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 2006.

Огромная роль в воспитании креативности дошкольников, особенно в самом раннем возрасте, принадлежит семье, стилю семейных взаимоотношений. Развитие креативных способностей у детей происходит при создании такой внутрисемейной среды, в которой при взаимодействии членов семьи у ребенка происходит формирование и развитие самостоятельности, навыков активного творческого освоения окружающего мира, полезных умений и других полезных личностных качеств. Родители, однако, в силу занятости или других причин, часто не придают значения развитию креативности своего ребенка, не знают и не умеют поддерживать развитие его творческих способностей, не имеют представления о технологиях развивающего обучения детей в раннем возрасте. Поэтому очень важно расширить имеющуюся в городе консультационную помощь семьям по воспитанию креативности детей дошкольного возраста, издавать для них методические пособия, проводить тренинги для молодых родителей. Целесообразно также создать в городе сеть семейных центров игровой педагогики.

Важнейшим ресурсом воспитания креативности у детей раннего возраста являются дошкольные образовательные учреждения (ДОУ). В России в целом и Новосибирске в частности действует множество дошкольных организаций, где применяются отечественные и зарубежные технологии развивающего обучения малолетних детей, например технология развивающих игр Б.П. Никитина, игровые технологии В.В. Воскобовича, методы интеллектуального развития П.В. Тюленева, педагогика М. Монтессори, вальдорфский детский сад и др. Вместе с тем эксперты указывают на недостаточный уровень работ в этом направлении и в первую очередь на острую нехватку профессиональных кадров в данном образовательном секторе. Назрела необходимость проведения глубокой аналитической оценки педагогической практики раннего развития детей в ДОУ города, выделения и поддержки детских садов, внедряющих проектно-исследовательские методы воспитания дошкольников, широкого распространения опыта этих коллективов, проведения дополнительных мер по повышению квалификации воспитателей, а также стимулирования прихода в муниципальные ДОУ квалифицированных воспитателей.

Большое значение в формировании креативной личности имеют и первые школьные годы. В этот период у ребенка происходит формирование характера, воли, общественной направленности, ширится круг интересов, определяется развитие творческих способностей, усваиваются моральные нормы и правила поведения. Он обретает навыки сохранять и преумножать данное природой здоровье. Образовательные организации вместе с родителями должны обеспечить в начальной школе оптимальное общее развитие каждого ребенка и, что очень важно, научить его учиться. Причем так, чтобы ребенок сам под контролем педагогов раскрыл для себя целостную широкую картину мира, наладил систему отношений с другими людьми, включился в различные коллективы: класса, школы, соседских детей, кружков самодеятельности и пр. Задача начальной школы – добиться, чтобы ребенок умел самостоятельно думать, принимать решения, отвечать за их последствия. От динамики продвижения ребенка в общем развитии на данном этапе его жизни зависит качество его дальнейшего обучения, а также личностная и профессиональная успешность в будущем.

В российском образовании еще в советскую эпоху накоплен богатейший опыт использования инновационных технологий развивающего обучения, ускоряющих эту динамику с существенно положительным результатом. В педагогической практике последних десятилетий эффективно используются образовательные системы Д.Б. Эльконина – В.В. Давыдова, Л.В. Занкова, мыследеятельностная педагогика Г.П. Щедровицкого, школа диалога культур (ШДК) В.С. Библера и т.д. Названные инновационные образовательные технологии успешно применяются в целом ряде новосибирских гимназий, лицеев и школ.

Сензитивным периодом для развития креативности школьника являются средние классы общеобразовательной школы, так как именно в этот период жизни подростка идет активная перестройка его психики, повышается значимость системы личностных ценностей, развивается самосознание и самопознание, идет поиск новых путей в понимании и принятии окружающего мира, и прежде всего своего места в нем. Все это стимулирует и активизирует творческий потенциал школьника, подталкивает его к постановке различных жизненных экспериментов, иногда даже опасных. Поэтому в школе и дома следует создавать благоприятные условия для творческой деятельности подрастающих школьников, поощрять создание ими разных творческих продуктов, воспитывать осознание ценности креативных черт своей личности. Важно, чтобы у ребенка постоянно были образцы положительного креативного поведения в окружающей среде.

Для наполнения школы новым содержанием и обретения ею современного облика требуется широкое внедрение информационно-коммуникативных, а также космических образовательных технологий. Информационно-коммуникативные технологии, которые уже внедряются в Новосибирске, обеспечивают наглядность и рост интенсивности образовательного процесса, в результате чего повышается интерес учащихся, развиваются их творческие способности, расширяется диапазон осваиваемых знаний. Космические образовательные технологии наполняют учебу интересными исследованиями. Как показал опыт использования в школах космических технологий продвинутых в этом отношении городов, качество знаний по ряду предметов, прежде всего, географии, информатике, физике, основам безопасности жизнедеятельности и другим дисциплинам, резко повышается. У школьников развиваются умения выдвигать исследовательские гипотезы и проверять их достоверность, формируется междисциплинарное мышление, возникает и растет глубокий интерес к науке и технологиям.

Структурой, организующей и развивающей творчество подростков города в разных направлениях их креативного поведения, служит система дополнительного образования, в первую очередь работающие Дома детско-юношеского творчества. Они должны быть в каждом районе города, а идеально – в каждом жилмассиве. Для Новосибирска с его ориентиром на развитие науки и наукоемкое производство требуется существенное расширение действующей и создание новой материальной базы для научного и технического творчества детей, а также воссоздание активно работающего с подрастающими поколениями корпуса мастеров-наставников, прививающих подросткам умения и навыки мастерить, собственными руками создавать технические модели и самоделки. Необходимо возродить движение юных техников (КЮТ) и исследовательских кружков, которыми город славился в 60–70-е годы XX века.

Проблемы профориентации

В старших классах школ при переходе учеников от подросткового возраста к юношескому, процессы социализации ускоряются. У многих старшеклассников на данном этапе личностного развития начинается процесс самоопределения. В его основе лежит выбор будущей сферы деятельности и поиски ответов на вопросы: «Кем быть? Каким быть? Каковы личные жизненные перспективы? Как проектировать свое будущее? и т.п.». Точно ответить на эти вопросы самостоятельно могут лишь весьма креативные юноши и девушки. Большинство же старшеклассников, часто имеющих довольно высокий уровень притязаний (как правило, не подкрепленный столь же высоким уровнем профессиональных устремлений), выбор профиля своей будущей деятельности независимо делают редко. Этот выбор им предлагают родители, определяют семейные жизненные обстоятельства, навязывает профориентация в школе, где дети учатся, что не-

избежно дифференцирует жизненные пути юношей и девушек, закладывает основу их социально-психологических и индивидуально-психологических различий.

Преодолеть данное противоречие возможно, если еще в начальных и средних классах общей школы начать прививать школьникам умения определять свои индивидуальные жизненные смыслы, помогать связывать с ними изучаемые предметы, создавая тем самым мотивы к учебе, и учить их строить планы на перспективу. Благодаря такой педагогической практике к старшим классам можно получить высокую готовность школьников к самоопределению, следовательно, и большую долю тех молодых людей, которые делают выбор своего будущего осознанно. Эта практика может стать в будущем одной из основных инноваций средней школы Новосибирска.

Следует подчеркнуть, что успешно учить детей, развивать их творчество можно лишь в особой креативной учебной ситуации, в атмосфере свободы и успеха. Ряд образовательных организаций города ценой немалых усилий пытаются создать такую среду с помощью передовых развивающих технологий и систем. К сожалению, даже такие организации, не говоря уже о большинстве российских школ в целом и новосибирских в частности, ограничены в своих действиях и всесторонне зависимы. В школах, как и во всем обществе, наблюдаются случаи авторитаризма, негуманного отношения к личности, возникают проблемы гендерного характера, замечается уважение не к человеку, а к его положению и статусу, нередки проявления низкой культуры, а иногда просто невежества.

Вряд ли удастся скоро улучшить ситуацию, так как эти вопросы в масштабе России не только не решаются, они даже не сформулированы. Потому может показаться, что у городского сообщества не так уж велики надежды решения в Новосибирске важнейшей для инновационной экономики задачи выращивания креативных поколений молодежи. Тем не менее, решение любой задачи, даже глобальной, начинается с ее осознания, постановки и готовности ее решать, по крайней мере, у энтузиастов. А это значит, что задача будет решаться сначала в немногих школах, затем число их вырастет, вероятность успеха станет повышаться, и, в конце концов, она решится.

Ее решение следует начать с преодоления наблюдаемой в настоящее время в социуме отчужденности взрослых от мира детей, с изживания нежелания и/или неумения очень большой доли родителей и педагогов рефлексировать свое поведение, признавать ошибки и тратить время на освоение эффективных способов воспитания и обучения. Важно наладить взаимодействие между поколениями, найти каналы передачи детям и молодым людям, с учетом особенностей их возраста, наших национальных ценностей и культурных традиций, знаний и опыта. Требуется прививать молодежи любовь к городу, в котором они живут, систематически привлекая ее к решению больших и малых его проблем.

С другой стороны, требуется учитывать, что сегодняшние дети вырастают в динамично изменяющемся мире и технологической среде, которых не знали старшие поколения. Молодые люди живут в новом, постоянно обновляющемся глобальном мире. Благодаря космическим системам, он объединен электронными коммуникациями, и в этой среде у молодых возникла небывалая у всех прежних поколений общность опыта пребывания значительного времени в виртуальном пространстве, опыта взаимодействия в социальных сетях, опыта пользования когнитивным оборудованием и мгновенного обмена информацией. Отсюда следует, что старшим поколениям нужно не только учить молодых, но и учиться у них. Учиться новым условиям жизни и возникающим реалиям XXI века.

Программа подготовки кадров для инновационной экономики Новосибирска

Структурирование проблемы разработки социокультурных основ инновационной экономики в пределах полномочий потенциальных участников Комплексной целевой программы позволяет сформировать дерево целей, задач и мероприятий, представленное ниже и составляющее «скелет» программы, который может использоваться для построения системы мероприятий программ, нацеленных на достижение аналогичных результатов (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Дерево реализации генеральной цели «Подготовка кадров для прорывных направлений развития науки, технологий инновационной экономики города Новосибирска»

| Цели/Задачи/□ Мероприятия |
|--|
| Цель 1: Воспитание креативности дошкольников |
| Задача 1.1. Расширение консультационной помощи семьям в воспитании креативности детей |
| <ul style="list-style-type: none"> □ Организация в районах города консультационных пунктов (школ родительства) по воспитанию в семьях креативности у детей раннего возраста □ Издание методических пособий по развитию креативности детей от года до 7 лет □ Организация тренингов для молодых семей по воспитанию креативности у детей □ Создание в городе сети семейных центров игровой педагогики |
| Задача 1.2. Улучшение условий для развития творческих способностей детей в дошкольных учреждениях (ДОУ) города |
| <ul style="list-style-type: none"> □ Анализ и оценка педагогической практики раннего развития детей в ДОУ □ Поддержка ДОУ города, внедряющих проектно-исследовательские методы воспитания дошкольников □ Организация и стимулирование прихода в муниципальные ДОУ квалифицированных воспитателей □ Обеспечение ДОУ современными методиками развития креативности дошкольников |
| Задача 1.3. Повышение квалификации педагогов по воспитанию креативности у дошкольников |
| <ul style="list-style-type: none"> □ Создание городской сети развивающих практик в муниципальных и частных ДОУ □ Повышение квалификации воспитателей, желающих работать инновационно □ Организация мастер-классов педагогов-новаторов с освещением в СМИ □ Подготовка методистов по воспитанию креативных дошкольников |
| Цель 2: Развитие креативности и интереса к исследовательской деятельности и техническому творчеству школьников |
| Задача 2.1. Развитие креативности младших школьников |
| <ul style="list-style-type: none"> □ Освоение федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) начального общего образования □ Создание в начальных классах креативной среды, ориентирующей учащихся на формирование мотивации к саморазвитию, творчеству и сотрудничеству □ Воспитание у детей вопросительности и стремлений размышлять над вопросами научной картины мира □ Обучение умениям строить элементарные теоретические модели и ставить простые эксперименты |

- Разработка и внедрение в начальных классах внеурочных курсов по проектной деятельности
- Введение позитивной сертификации младших школьников и формирование к окончанию начальной школы их динамического портфолио

Задача 2.2. *Создание образовательного комплекса «Школа Сколково* в Новосибирске»*

- Разработка рабочего проекта и программы развития комплекса «Школа Сколково в Новосибирске»
- Подготовка технического задания на строительство комплекса «Школа Сколково в Новосибирске». Разработка проекта и строительство на Ключ-Камышенском плато здания Школы Сколково
- Создание программ подготовки инновационных педагогических кадров для работы и тиражирования модели инновационной школы
- Создание практико-ориентированной программы для обучения родителей (Академия родителей)
- Создание программных продуктов лаборатории цифровой среды для сопровождения образовательной IT среды Школы Сколково
- Разработка и реализация детско-взрослых инновационных проектов по тематике города Новосибирска
- Создание сети сколковских школ в городе на базе существующих и вновь создаваемых образовательных учреждений

Задача 2.3. *Развитие у школьников интереса к научно-техническому творчеству*

- Создание в городе политехнического музея
- Расширение деятельности в городе сети естественно-научных кружков, домов детско-молодежного творчества и клубов юных техников
- Выпуск пилотных партий комбинированных столов для технического творчества (конструкции доцента НГТУ Смагина)
- Создание Интернет-портала научного и технического творчества в городе
- Формирование системы сюжетов «Умелые руки» на сайтах школьной интернет-сети мэрии
- Создание общегородского детского познавательного телевизионного канала, включая редакцию юных техников
- Расширение взаимодействия сети детского технического творчества с вузами, институтами РАН, РАМН, РАСХН и другими организациями и ВТ-компаниями

Задача 2.4. *Внедрение в учебно-воспитательный процесс гимназий, лицеев и школ города информационно-коммуникативных и космических образовательных технологий*

- Внедрение в учебный процесс образовательных учреждений города Новосибирска программно-технического комплекса «Космос-М2»
- Активизация учебной деятельности школьников в образовательном процессе посредством применения информационно-коммуникационных технологий
- Внедрение в учебный процесс разработанных М.А. Шахраманьяном мультимедийных учебно-методических комплексов
- Включение в региональный компонент учебного плана средних школ Новосибирска изучения астрономии и астрофизики
- Организация астрономических, астрофизических, метеорологических и др. исследований на базе Новосибирского астрофизического центра
- Организация включенности основного и дополнительного образования в Международные турниры юных физиков, юных математиков, юных биологов, юных химиков и др.

Задача 2.5. *Расширение применения в практике гимназий, лицеев и школ города индивидуальных образовательных маршрутов и планов с разработкой исследовательских и технических проектов*

- Расширение практики организации в городских образовательных учреждениях профильного обучения на основе индивидуального учебного плана

- Формирование городского темника реальных научных, проектно-конструкторских и технологических задач для старших классов
- Разработка старшими школьниками практико-ориентированных проектов по актуальным проблемам городского хозяйства и отраслей экономики города
- Организация городских олимпиад, научно-практических конференций и конкурсов научно-инновационных проектов для старшеклассников
- Участие старших школьников в Международном инновационном форуме «Интерра» с соответствующими исследованиями, разработками и проектами

Задача 2.6. Развитие у школьников интереса к изучению истории научных открытий и технических изобретений родного края, формирование творческо-патриотической парадигмы в воспитании молодежи

- Создание на интернет-портале «Библиотека сибирского краеведения» раздела «Сибирская наука и технологии»
- Создание системы грантов по изучению и пропаганде истории науки и технологий родного края и мира
- Подготовка и издание учебных пособий для школьников о крупных новосибирских ученых и инженерах, истории промышленных предприятий города, вузов и НИИ

Задача 2.7. Развитие системы ранней профориентации у школьников рабочих и инженерно-технических профессий на базе современного оборудования

- Создание в школах производственных мастерских и лабораторий совместно с предприятиями и организациями на базе современного оборудования
- Организация для школьников регулярных экскурсий на предприятия города
- Установление шефских связей между предприятиями и школами

Цель 3: Подготовка молодых высокопрофессиональных кадров для прорывных направлений инновационной экономики

Задача 3.1. Совершенствование систем набора в НГУ и научно-технические вузы Новосибирска качественного контингента абитуриентов

- Увеличение численности учащихся СУНЦ НГУ физико-математического и химико-биологического профиля за счет расширения учебного корпуса и строительства общежития
- Интенсификация процессов обучения в Высшем колледже информатики (ВКИ) НГУ. Создание интерната в ВКИ
- Формирование при кафедрах университетов города площадок по работе со школьниками по системе «Наставники», предусматривающих профессиональное ориентирование школьника, его подготовку к обучению в техническом университете, а также сопровождение до магистратуры, аспирантуры или конкретного производства
- Организация на базе ведущих научно-технических вузов города вузовско-школьных центров решения исследовательских задач

Задача 3.2. Обеспечение роста в основных вузах Новосибирска потенциала и эффективности научно-образовательной деятельности в прорывных направлениях инновационной экономики

- Развитие (со строительством) в НГУ прединкубатора для младших курсов
- Создание (со строительством) Технологического института НГУ с факультетами: химико-технологическим, биотехнологическим, физико-технологическим, биотехнологий и фармацевтики, технологии переработки и обогащения сырья
- Создание (со строительством) в НГУ Института информатики (Высшей школы информатики)
- Создание в НГУ с участием СО РАН академического факультета для магистратуры, аспирантуры и докторантуры (при объединении аспирантур НГУ и СО РАН)

- Привлечение для чтения инженерных курсов преподавателей из российских и зарубежных университетов и компаний
- Создание межвузовского центра студенческих исследований и разработок
- Создание в Новосибирске межвузовской сетевой площадки инженерного образования

Задача 3.3. *Создание механизмов интеграции системы высшего профессионального образования и инновационной экономики*

- Приглашение для руководства деканатами факультетов и кафедрами вузов действующих руководителей и ведущих специалистов инновационных предприятий
- Создание на площадках предприятий рабочих групп от кафедр вузов для совместной разработки и реализации профильных инновационных проектов для нужд производства
- Поддержка создания высокотехнологичных компаний на базе разработок в прорывных направлениях НГУ и основных научно-технических вузов

Задача 3.4. *Развитие материальной базы системы высшего профессионального образования города*

- Строительство и оснащение оборудованием институтов, учебных корпусов СУНЦ и ВКИ, общежитий НГУ
- Строительство и оснащение учебно-лабораторных корпусов научно-технических вузов
- Строительство в Новосибирске межвузовского кампуса

Цель 4: Оптимизация использования человеческого потенциала города для прорывных научно-технических достижений и его капитализация в наукоемком производстве

Задача 4.1. *Создание и развитие Сибирского центра образования, науки и высоких технологий*

- Проектирование и построение по модели «Тройная спираль» системы управления взаимодействием и сотрудничеством научно-образовательной сферы, промышленного производства (бизнеса) и власти
- Формирование структуры инновационных кластеров прорывного характера
- Построение законодательной (нормативной) базы и организационно-финансовых механизмов разработки, прототипирования, подготовки производства и выпуска инновационных продуктов и услуг
- Организация маркетинговых исследований инновационной продукции и услуг в прорывных направлениях
- Организация защиты интеллектуальной собственности Сибирского центра образования, науки и высоких технологий

Задача 4.2. *Подготовка кадров в процессе организации производства прорывных инновационных продуктов на крупных предприятиях Новосибирска*

- Отработка механизмов подготовки производства новой продукции совместно с разработчиками и инженерно-технологической командой предприятия
- Коучинг формирования эффективной команды для запуска и организации инновационного производства на предприятии

Задача 4.3. *Дальнейшее развитие малого научно-технологического предпринимательства молодежи в Новосибирске*

- Продолжение практики формирования и поддержки малых предприятий на базе кафедр вузов и отделов научно-исследовательских организаций
- Развитие инновационной инфраструктуры молодежного научно-технического предпринимательства (бизнес-инкубаторов, фаблабов, центров коллективного пользования, инжиниринговых структур, технопарков и др.)
- Использование коучинга для развития персонала молодежных малых предприятий научно-технического бизнеса

Создание системы поддержки развития материально-технической базы малого научно-технического предпринимательства в Новосибирске

Задача 4.4. Организация деятельности профессиональных сообществ по научно-техническим направлениям

Формирование отраслевых и межотраслевых профессиональных сообществ с участием молодежи

Организация взаимодействия в профессиональных сообществах по решению проблем производства инноваций

Расширение использования инструментов краудсорсинга

* В 2011 г. Фонд «Сколково» совместно с Министерством образования и науки РФ и компанией Microsoft объявили конкурс концепций будущей «Школы Сколково». Целью этого проекта является создание образовательной модели, которая впоследствии послужила бы прототипом массовой российской школы. Новосибирский проект «Школа Сколково» стал одним из 12 победителей. В Новосибирске строительство школы начнется в 2016 г. на Ключ-Камышенском плато. Проект «Школа Сколково» позволит создать единую непрерывную систему образования. Из 850 мест в «Школе Сколково» 250 планируется отдать дошкольникам. На старшей ступени обучения будет значительно больший набор тематических классов (математика, естественно-научные занятия, астрономия, физика). Оснащение и технологии школы позволят каждому ученику участвовать в проектной деятельности. В перспективе это будет целый образовательный комплекс, в который войдут школа, планетарий и политехнический музей (источники: <http://ria.ru/nano/20110911/435172278.html>; <http://ria.ru/nsk/20130520/938334430.html>).

Реализация представленной системы мероприятий позволяет корректировать социокультурные основы инновационной деятельности и ожидать в городе Новосибирске следующие результаты:

- Создание в городе центров генерации креативной молодежи, в том числе:
 - Сибирского центра науки, образования и высоких технологий;
 - Образовательного комплекса на Ключ-Камышенском плато в составе Детско-юношеского Астрофизического центра, Политехнического музея, Школы Сколково в Новосибирске;
 - Сети клубов юных техников, центров молодежного технического творчества, естественно-научных кружков школьников;
 - Сети образовательных организаций развивающего обучения, включая организации дополнительного образования.
- Формирование контингента потенциальных кадров для прорывных направлений развития науки, технологий и инновационной экономики города.
- Мобилизация человеческого капитала для наукоемкого экономического развития города и региона.
- Создание «социальных лифтов» для новых поколений новосибирцев, в том числе:
 - развивающее обучение и воспитание дошкольников и младших школьников, обеспечивающее им в будущем жизненные успехи;
 - освоение школьниками глубоких обширных знаний, умений и навыков, позволяющее им формировать свои компетентности в любой предметной области;
 - обретение школьниками технологической компетентности – умений и навыков мастерить, моделировать, творчески решать разнообразные технические задачи, существенно повышающее их человеческий потенциал;
 - воспитание у школьников готовности к жизненному, личностному и профессиональному самоопределению, уменьшающей вероятность ошибки в выборе места в жизни;

- получение в НГУ, НГТУ и технических вузах востребованных работодателями фундаментальных общенаучных и профессиональных системных знаний, исследовательских, проектных и управленческих навыков;
- получение магистрантами и аспирантами квалификации, обеспечивающей карьерный рост в области фундаментальной науки, прикладных исследований, проектной инженерии и/или инновационном наукоемком производстве.
- Создание инновационно ориентированного кадрового резерва мэрии города Новосибирска и правительства Новосибирской области.
- Повышение привлекательности инвестиционного климата в городе для отечественного и зарубежного бизнеса.

Предложенная программа получила широкое общественное и профессиональное одобрение. Отдельные разделы и направления Программы в настоящее время реализуются ее участниками. Однако недостаток полномочий и бюджетных ресурсов г. Новосибирска не позволили принять Программу как целостный документ.

2.4. Законодательное обеспечение финансовой основы местных бюджетов

Новое поле муниципального развития и старые проблемы

К числу основных факторов, оказывающих влияние на формирование сбалансированных бюджетов, относится, в частности, характер соответствующей правовой базы, регулирующей механизмы обеспечения сбалансированности и устанавливающей права и полномочия в области бюджетного процесса на региональном и местном уровнях власти. При этом эффективность достижения бюджетной сбалансированности во многом зависит от самостоятельности соответствующих уровней власти в формировании бюджетов. Иначе тяжесть обеспечения сбалансированных бюджетов всех уровней ляжет на плечи федерального центра.

Законодательство в области регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется, однако проблема финансового обеспечения местного самоуправления пока не находит адекватного решения, прежде всего с позиций формирования налоговой базы доходной части местных бюджетов.

Принятый 6 октября 2003 г. *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131)* определил новое поле муниципального развития. К числу положительных сторон нового закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение полномочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Кроме того, закон содержит положения (п. 3 ст. 18), в соответствии с которыми установление объема расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, является прерогативой местных властей. Важно отметить, что закон увязывает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также содержит перечень имущества, необходимого для исполнения полномочий.

Более того, в этом законе прописаны направления укрепления экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Закрепляется также

самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, собственная доходная база муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России, а именно:

- а) фискальную автономию местных органов власти;
- б) механизм финансовой помощи местным бюджетам;
- в) финансирование расходов, переданных на местный уровень федеральным и региональным законодательством;
- г) разделение собственности (муниципальной и региональной);
- д) процедуру муниципального банкротства.

Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

Принципиально важным вопросом функционирования местного самоуправления является порядок формирования доходной части местных бюджетов, от чего зависит создание устойчивой финансовой базы, необходимой для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий. Законом введены новые условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. Если до введения нового закона доходы местных бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, то современная их классификация предусматривает выделение собственных доходов и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом структура собственных доходов местных бюджетов после принятия ФЗ №131 претерпела заметные изменения. К их числу теперь относятся не только закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, но и доходы, возможность поступления которых предопределяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации: средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов.

Принятие подобной структуры обусловлено тем, что средства, переданные в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью территориальных образований соответствующего уровня. Однако новые принципы формирования доходной части местных бюджетов оставляют в тени проблему их зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, искажают картину дотационности и числа дотационных бюджетов.

Необходимо отметить, что новый подход, предусматривающий формирование местного самоуправления на основе наделения его государственными полномочиями и даже при условии выделения ему средств, достаточных для выполнения этих полномочий, противоречит смыслу и принципам местного самоуправления, т.е. возможности выбора самим местным сообществом функций, необходимых для его развития и в его интересах. Конечно, наделение полномочиями сверху возможно и даже необходимо, но ни в коем случае не как конституирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах.

Вызывает сомнение правомерность устанавливаемого новым законом наказания за ненадлежащее осуществление государственных полномочий местными органами власти. Для таких случаев законом предусмотрен роспуск представительного органа или отрешение от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Тем самым осуществление государствен-

ных полномочий органами местного самоуправления, по сути, поставлено выше выполнения ими тех функций, ради которых они создавались.

Другая насущная проблема местного самоуправления – это построение системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов. Вариант, предусмотренный в законе, слишком громоздкий и сложный, что может усилить «непрозрачность» местных бюджетов и создать дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств.

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предлагается осуществлять за счет формирования в бюджете субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются между бюджетами поселений по подушевому принципу. В дополнение к данному фонду предусматривается создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации из данных фондов должны предоставляться поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. При этом расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя.

На основе аналогичного механизма устанавливается выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Было бы целесообразнее использовать двухступенчатый механизм финансовой помощи местным бюджетам, при котором регионы выравнивают бюджетную обеспеченность муниципальных районов и городских округов, а муниципальные районы – городских и сельских поселений.

Еще одна проблема связана с переделом муниципальной и региональной собственности, возникающая в результате появления новых муниципальных образований разного типа. В первую очередь это затронет землю и недвижимость. Кроме того, сложившаяся территориальная структура собственности, в значительной мере опирающаяся на существующее территориальное деление и иерархию населенных пунктов, также будет серьезно нарушена, что может стать причиной политических конфликтов.

К этому следует добавить, что новым законом субъектам Федерации предоставлено право устанавливать границы муниципальных образований в соответствии с их собственным представлением об экономической целесообразности развития территории. В результате ряд городов, ранее имевших статус городов регионального значения, при формировании новой территориальной организации местного самоуправления не получил статус городских округов, что лишило их части полномочий и, соответственно, возможности самостоятельного экономического развития и привлечения инвестиций.

Ущемление интересов подобных городов приводит к серьезным конфликтам в регионах, что было вполне ожидаемо, так как понижение статуса до городских поселений сделало их по набору полномочий равными сельским поселениям. В число таких городов вошли более 100 городов, имевших статус городов регионального значения, в том числе Приозерск, Гатчина, Шелехов, Ангарск и др. Аргументация подобных решений властями субъектов Федерации как мера, необходимая для финансового укрепления экономически слабых сельских районов, не представляется убедительной.

В течение трех лет после принятия Федерального закона № 131 в него вносились многочисленные поправки¹. Поправки, принятые в сентябре 2005 г. в этот закон, уста-

¹ С 2004 по 2006 год 25 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

новили переходный период до 1 января 2009 г. Однако положения указанного закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете¹.

Бюджетное реформирование в России

В связи с вступлением в силу с 1 января 2005 г. *Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» (ФЗ № 95)*, были установлены виды налогов и сборов в РФ, а также специальные налоговые режимы.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог на наследование или дарение, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов и государственная пошлина.

К региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог.

К местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, в систему налогов и сборов в РФ более не включаются таможенные пошлины и сборы, платежи за пользование лесным фондом, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, регулируемые специальными федеральными законами.

Изменяется бюджетное распределение ставки по налогу на прибыль. Теперь необходимо 6,5% зачислять в федеральный бюджет и 17,5% – в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты зачисление налога на прибыль не предусматривается. Также устанавливается, что ставка налога на прибыль может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5% (ранее – не ниже 13%).

Вводятся специальные налоговые режимы, к которым относятся:

- 1) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 2) упрощенная система налогообложения;
- 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

¹ Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. – 2007. – № 4. – С. 68–84.

В сторону увеличения меняется структура расходов региональных бюджетов. На региональный уровень переданы обеспечение социальных гарантий отдельным категориям граждан: ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным, пособия на детей. На уровень субъекта РФ относятся финансирование средних специальных учебных заведений и учреждений профессионального технического образования.

Согласно *Федеральному закону «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (ФЗ № 120)*, вступившему в силу с 1 января 2005 г. исключается указание на наличие трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы Российской Федерации законом вводится новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Кроме того, устанавливаются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Законом введена новая глава, регулирующая статус и функции временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации производится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета. Определены понятие и состав указанной задолженности, а также установлены функции и полномочия временной финансовой администрации.

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяется соотношением налоговых доходов в расчете на одного жителя. Но, по существу, это скорее налоговая обеспеченность, поскольку за основу берутся налоговые доходы в расчете на одного жителя. Бюджетную обеспеченность правомернее было бы определять, учитывая все подушевые доходы муниципалитетов, за исключением безвозмездных перечислений из других бюджетов.

В соответствии с законом устанавливаются следующие принципы разграничения доходных источников бюджетов:

- отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;
- преобразование регулирующих доходов в закрепленные доходы;
- отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;
- установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);
- установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

К местным налогам (налогам поселений) отнесены налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые в полном объеме будут зачисляться в местные бюджеты, а к местным налогам (налогам муниципальных районов) – налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Необходимо отметить, что субъект РФ самостоятельно решает, какую часть он передает в виде дополнительных налоговых отчислений, а какую – в виде межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченно-

сти из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Это право может быть реализовано установлением единых дополнительных нормативов бюджетам всех типов муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) либо для отдельных их типов, например для муниципальных районов и городских округов или для поселений и городских округов.

В соответствии с бюджетной реформой субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока), но эта возможность не получила широкого распространения. Регионы отдают предпочтение традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. Данный подход вполне объясним. Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам. В результате при передаче доходных источников насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к перенасыщению бюджетов других.

Нельзя не отметить еще один важный, вступивший в силу с 1 января 2005 г., *Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (ФЗ № 122).*

Данный закон беспрецедентен как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов: внесены изменения в 153 федеральных закона, полностью или частично отменены еще 111 законодательных актов, т.е. всего было изменено или отменено 264 законодательных акта. Изменения направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения. В частности, в отношении граждан, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, законом установлена замена основной части натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) ежемесячными денежными компенсациями.

В сфере социальной политики к вопросам местного значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство. Все остальные полномочия по социальной политике и социальной поддержке граждан могут осуществляться органами местного самоуправления либо за счет субвенций в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями, либо в инициативном порядке при наличии собственных средств и в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии со стандартами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

В целях адаптации всех уровней власти к новой системе межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления *Федеральным законом от 27.12.2005 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации,*

Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (ФЗ № 198) на переходный период 2006–2008 гг. значительно расширены права органов государственной власти субъектов РФ в части межбюджетного регулирования.

Так, субъектам РФ предоставлено право заменять, по согласованию с муниципальными образованиями, дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых других федеральных, региональных налогов и сборов, поступающих в региональный бюджет на срок не менее одного года (ст. 137 и 138 БК РФ). Законом на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с двукратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ¹.

Изменение концепции муниципальной реформы

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы. В *Федеральном законе от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»* (ФЗ № 199) одно из таких изменений относится к разграничению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер.

Этот закон расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициативном порядке исполнять и не переданные им государственные полномочия, в том числе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Таким образом, ФЗ №199 вводит добровольные полномочия, не гарантирующие населению получения социальных благ, поскольку их осуществление полностью зависит от воли субъектов РФ и от наличия у них финансовых ресурсов.

Другое изменение, внесенное ФЗ № 199, касается положения о четком разграничении вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Хотя это положение в законе сохранено, однако потеряна четкость такого разграничения, так как в большинстве вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможно.

Отсутствие четкости в разграничении полномочий между разными уровнями муниципальных образований порождает и неопределенность в вопросах разграничения имущества между ними. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона №131, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом №199.

В целом изменения, внесенные Законом №199 в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообраз-

¹ Карчевская С.А. Реформа местного самоуправления: налоговый аспект // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 7–11.

ности, которые породил Закон №131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции концептуально не выверенными шагами, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем¹.

Новая редакция бюджетного кодекса – новые принципы бюджетной системы РФ

Принятая в 2007 г. новая редакция Бюджетного кодекса – *Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (ФЗ № 63)* – нацелена на усиление эффективности управления финансами на региональном и местном уровнях. Впервые законодательно было установлено понятие «публично-правового образования». Введен целый ряд новшеств в бюджетный процесс. В частности, предусмотрена организация работы над бюджетом на основе расходных обязательств властей субъектов РФ и муниципальных образований, а также введено требование разработки бюджетов всех уровней на период 3 года. При этом формирование бюджетов ориентировано на новую методологию разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающую переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенностью новой редакции Бюджетного кодекса является введение новых принципов бюджетной системы, изменение названий и содержания ряда действующих принципов, а также исключение некоторых, ранее декларируемых, принципов. Так, к числу новых относятся принципы подведомственности расходов бюджетов и единства кассы. Претерпел, на наш взгляд, не лучшее изменение принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, согласно которому любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ.

Новая редакция Бюджетного кодекса не содержит принципа сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных. Сегодня приходится говорить о слабости правовой базы, регламентирующей порядок и механизмы достижения сбалансированности бюджета. Бюджетный кодекс РФ в его нынешнем виде не дает ответа на целый ряд вопросов, непосредственно связанных с проблемой сбалансированности бюджетов. В результате субъекты РФ и муниципалитеты не обладают теми доходными источниками, которые позволяли бы им самостоятельно и в течение длительного времени распоряжаться большей частью средств собственного бюджета.

Сложившаяся ситуация в определенной мере связана с расплывчатой формулировкой принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации, составляющего содержание ст. 30 Бюджетного кодекса РФ. В ней говорится, что данный принцип означает закрепление, в частности, доходов за тем или иным бюджетом в соответствии с законодательством РФ, при этом не конкретизируются ни критерии, в соответствии с которыми должно производиться закрепление доходов, ни период, на который данный доход должен закрепляться за бюджетом. В результате разграничение доходов между бюджетами решается в пользу федерального уровня, закрепившего за собой все зна-

¹ Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. – 2007. – № 4. – С. 68–84.

чимые налоги, а субъекты РФ и муниципалитеты лишены реальной самостоятельности, что не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество, а в итоге – наносит вред и федеральным интересам.

В реальных условиях сегодняшнего дня преобладающая часть субъектов РФ не в состоянии реализовать продекларированное в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ («Принцип самостоятельности бюджетов») право «самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов», поскольку достижение сбалансированности между расходами бюджета и источниками их финансирования зависит в основном от объема средств, передаваемых в территориальные бюджеты в виде межбюджетных трансфертов. Значительная величина (не только абсолютная, но и относительная) субсидий и субвенций, выделяемых их федерального бюджета на четко указанные цели, приводит к тому, что декларируемое в ст. 31 право «самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов» субъектами РФ и муниципальными образованиями не может быть полностью реализовано. Кроме того, в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ отсутствует законодательная гарантия на судебную защиту самостоятельности региональных бюджетов, без чего этот принцип не может быть полностью реализован из-за столкновения интересов разных уровней власти.

Характеризуя принцип самостоятельности бюджетов, нельзя забывать, что он появился в 90-е годы прошлого века, т.е. в момент становления новой бюджетной системы России. Тогда же в научный и практический оборот вошло понятие «собственные доходы» бюджета, призванное подкрепить принцип самостоятельности бюджетов конкретными видами доходных поступлений. Понятие «собственные доходы» заменило прежнее деление доходов бюджета на закрепленные и регулирующие. При этом данное понятие постепенно изменялось как с точки зрения содержания самой дефиниции, так и отнесения конкретных видов доходов к составу собственных¹.

С течением времени состав собственных доходов расширился, охватив не только источники, закрепленные за конкретными видами бюджетов на долгосрочной основе, но и доходы, поступающие в бюджет в порядке бюджетного регулирования и ежегодно изменяемые. В результате на сегодняшний день в состав собственных доходов оказались включенными все виды поступлений, кроме субвенций. В этих условиях категория «собственные доходы» уже не может рассматриваться в качестве инструмента, обеспечивающего самостоятельность бюджетов.

Оценивая содержание ст. 47 Бюджетного кодекса РФ «Собственные доходы бюджетов», следует подчеркнуть, что в ней приведен лишь перечень доходов, включенных в понятие «собственные доходы бюджетов», но не дается ни определения самого понятия, ни тех классификационных признаков, в соответствии с которыми тот или иной доход может быть включен в состав собственных доходов бюджета. Таким образом, в статье не раскрывается экономическое содержание собственных доходов; они лишь рассматриваются с позиции собственника, которым является публично-правовое (государственное или муниципальное) образование в лице соответствующего субъекта власти².

Несомненно, что налоговые доходы, закрепленные за конкретными видами бюджетов Налоговым и Бюджетным кодексами и поступающие в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ полностью или частично на постоянной основе, действительно являются собственными по своему экономическому содержанию и правовой форме. Однако этого нельзя сказать о другой части бюджетных доходов, поступающих в территориальные бюджеты в порядке перераспределения в виде межбюджетных

¹ Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54–60.

² Там же.

трансфертов или частично заменяющих их дополнительных процентных отчислений (по единым или дифференцированным ставкам) от налога на доходы физических лиц. У этой части доходных поступлений экономическая природа не совпадает с правовой формой, а потому качественная характеристика данных доходов должна быть иной, чем у доходов, где такое совпадение имеется.

Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает установление объема принятых расходных обязательств всех уровней публичной власти на базе 2005 г., когда было осуществлено первое разграничение полномочий между ними. Между тем с 2005 по 2007 год осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого значительные дополнительные полномочия возложены на регионы и местное самоуправление. Вместе с тем в основу формирования бюджетов всех уровней заложены нормативы распределения доходов по уровням бюджетной системы, сложившиеся на начало 2007 г., а расходные обязательства – на начало 2005 г.¹

Негативной тенденцией в правовом регулировании бюджетных правоотношений является установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований – вводится не две, как для субъектов Федерации, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов. Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10%, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам Федерации эта доля составляет 20%².

* *
*

Таким образом, подводя итоги произошедших изменений в межбюджетных отношениях, можно констатировать, что в сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести следующие:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между центром, регионами и муниципалитетами;
- переложение на поселенческие муниципальные образования непосильных для них обязательств;
- сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- неизбежный и болезненный процесс передела собственности между региональными властями и двумя уровнями местного самоуправления;
- централизация доходных источников субнационального уровня в бюджете субъекта РФ;

¹ Пронина Л.И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. – 2007. – № 5. – С. 16–20.

² Там же.

- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;
- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;
- опасность необоснованного временного лишения органов местного самоуправления своих полномочий;
- возложение на муниципальные районы ответственности за межселенные территории, находящиеся в малонаселенных и труднодоступных местностях;
- невозможность придания статуса городского округа городам, на территории которых находится социальная инфраструктура, обслуживающая население района;
- усложнение и унификация механизма распределения финансовой помощи муниципальным образованиям;
- проблема нехватки квалифицированных кадров, необходимых для исполнения возложенных на поселенческие муниципальные образования вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности;
- возможно необоснованное возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление при формировании двух уровней местного самоуправления;
- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.