

6. Об утверждении методик определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 дек. 2012 г. № 2550-р. Там же.

7. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.12.2012 г. № 1284. Там же (дата обращения: 15.01.2014).

8. Ступин Д.В., Сапожников А.А. Муниципально-частное партнерство: хозяйствующие субъекты и вузы [[Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: материалы науч.-практ. конф. Новосибирск: Изд-во Сиб. АГС, 2012. 504. с.

9. Ступин Д.В., Сапожников А.А. Субрегиональная система муниципально-частного партнерства [[Актуальные проблемы модернизации управления и экономики: Российский и зарубежный опыт: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. 446 с.

10. Ступин Д.В. Зоны регионального развития: новые механизмы государственной поддержки малого и среднего бизнеса [[Труды Братского государственного университета: Сер. Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири. 2012. 208 с.

11. Сапожников А.А. Региональная адаптация промышленных предприятий: постановка проблемы: моногр. Братск. 2004. 172 с.

12. Ступин Д.В., Сапожников А.А. Снижение административных барьеров: основная задача современного этапа административной реформы [[Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2012. № 4. С. 82-88.

13. Мокрый В.С., Сапожников А.А., Семкина О.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: моногр. М., 2007. 216 с.

УДК 332.1

Базовые принципы формирования системы управления человеческим потенциалом на муниципальном уровне

А.А. Яковлев

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия
invest@bratsk-city.ru

Статья поступила 10.01.2014, принята 10.03.2014

Современное направление государственной политики в сфере социально-экономического развития в нашей стране тесно связано с развитием человеческого потенциала. Существует проблема в неопределенности трактовки понятия «человеческий потенциал», приравнивании его к термину «человеческий капитал». Зачастую эти понятия трактуются неточно не только в научных трудах отдельных авторов, но и в официальных нормативно-правовых документах. В данной статье рассматриваются концептуальные различия между теориями человеческого капитала и человеческого потенциала. Приводятся предложения по разобщению понятийного аппарата этих концепций. Дается краткая характеристика особенностей формирования системы управления человеческим потенциалом на муниципальном уровне.

Ключевые слова: человеческий потенциал, человеческий капитал, системы управления, социально-экономическое развитие, муниципальное управление.

Basic principles of formation of the human potential managerial system at the municipal level.

A.A. Yakovlev

Bratsk State University, 40 Makarenko St., Bratsk, Russia

invest@bratsk-city.ru

Received 10.01.2014, accepted 10.03.2014

Modern direction of state policy in social and economic development in Russia is closely connected with the human potential development. There is a problem in misinterpreting the concept «human potential» as equal to the concept «human capital». These concepts are often misinterpreted not only in scientific studies, but in official legal documents either. This article investigates the conceptual differences between the theory of human capital and the theory of human potential. Some suggestions for dissociation of the conceptual definitions have been proposed. Brief description of features of formation of the human potential managerial system at the municipal level has been given.

Keywords: human potential, human capital, managerial systems, social and economic development, municipal management.

Введение. Современная государственная политика в сфере развития человеческого потенциала. В настоящее время в нормативных документах, определяющих государственную политику в сфере социально-экономического развития, все чаще стали употребляться термины «человеческий потенциал» и «человеческий капитал».

В период реформирования политической и экономической системы России (1985-2000 годы) некоторые преобразования, хоть и являвшиеся необходимыми, оказали негативное влияние на социально-экономическую ситуацию в стране. Наметившееся отставание в развитии (экономическом, социальном, культурном) от ведущих мировых держав на данный момент условно оценивается в десять-пятнадцать лет. Преодоление этого разрыва и является основной целью развития Российской Федерации на ближайший период времени. Особенность данной проблемы состоит в том, что России предстоит одновременно решать задачи и догоняющего, и опережающего развития. Вместе с тем, сложившаяся роль участия нашей страны в международном разделении труда – роль экспортно-сырьевого поставщика ресурсов не позволяет осуществить качественный переход на новый уровень развития.

Понимая эти проблемы, руководство страны в 2008 году предложило новую кон-

цепцию развития, изложенную в [1], основой которой стали модернизация экономики и переход к инновационной модели экономического роста.

Согласно [1], главным направлением перехода к инновационному социально ориентированному типу экономики является развитие человеческого потенциала. С позиции данной концепции развитие человеческого потенциала включает системные преобразования двух типов: повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы и социальных секторов экономики; улучшение качества социальной среды и условий жизни людей. Эффективный процесс воспроизводства человеческого потенциала призван обеспечивать опережающие темпы развития экономики.

Вопросы развития человеческого потенциала на сегодняшний день отражены на всех уровнях социально-экономического планирования (помимо муниципального уровня – по тем причинам, что подавляющее большинство программ социально-экономического развития муниципальных образований разрабатывалось до выхода концепции [1]).

Кроме того, в Бюджетном послании президента Российской Федерации 2010 года [2] относительно разработки государственных программ (как основного инструмента

управления социально-экономическим функционированием и развитием отраслей жизнедеятельности страны в рамках перехода к программному бюджету) отмечено следующее: «Каждая государственная программа должна соответствовать требованиям к созданию инновационной среды, включая развитие человеческого капитала...».

По результатам анализа нормативных документов, определяющих государственную политику в сфере развития человеческого потенциала, можно сделать вывод о том, что их общей проблемой является неопределенность значения самого понятия «человеческий потенциал», приравнивание к нему термина «человеческий капитал» и общее их смешение. Просматривается ситуация, когда в одном и том же значении используются эти различные по смыслу понятия, причем зачастую в одном и том же документе. Это указывает на недостаточную осведомленность разработчиков программ или иных документов по данному вопросу.

Концептуальные различия между теорией человеческого капитала и концепцией человеческого потенциала. Проблема смешения терминологии в области определения места человека в экономических отношениях существует долгое время. Самым частым является смешение терминов «человеческий капитал» и «человеческий потенциал». Зачастую они трактуются неточно не только в научных трудах отдельных авторов, но и в официальных нормативно-правовых документах.

Развитие и повсеместное приятие теории человеческого капитала было осуществлено усилиями экономистов чикагской школы (Университет Чикаго) Теодором Шульцом и Гари Беккером. Ими теоретически и эмпирически [4, 5] были доказаны предположения о том, что вложения в человека оборачиваются ростом его доходов в будущем. Вложения перестают рассматриваться однобоко – в них включают не только расходы на образование, профессиональную подготовку, но и расходы на здравоохранение, миграцию, поиск информации о ценах и доходах, рождение и уход за детьми.

Целью данных исследований было объяснение неравенства в доходах различных групп населения, а также выяснение целесо-

образности вложений в образование, здравоохранение и т. д. Эти работы привлекли внимание к проблемам человека как субъекта экономической деятельности, следствием чего стал рост расходов на образование (речь идет об Америке и некоторых западных странах) не только за счет средств населения, но также и государственных средств и средств частного сектора экономики. Такой рост стал следствием доказательства того, что расходы на образование приводят к росту производства и росту экономики страны.

Однако стоит отметить, что основной сферой анализа теории человеческого капитала была сфера микроэкономики, то есть основу исследований составляли индивиды и домашние хозяйства. Соответственно рассматривались только целесообразность и выгоды семьи или отдельного индивида от вложений в свои навыки, умения, здоровье и т. д.

Заслугой вышеназванных экономистов является также то, что они пробудили интерес к исследованию человека с точки зрения экономических отношений, что в будущем породило еще несколько теорий, раскрывающих его роль и участие в них. К таковым относятся последовавшие далее концепции трудового потенциала, человеческих ресурсов, человеческого потенциала.

Основой для разработки концепции человеческого потенциала, безусловно, стала теория человеческого капитала. Однако на западе и в России ее развитие пошло разными путями. Связано это с особенностями и различиями моделей социально-экономического развития, существующими в капиталистических странах и в нашей стране, которой досталась в наследие модель социалистическая. Различие этих моделей в следующем: в капиталистических странах ранее существовал индивидуальный подход к обеспечению населения государственными услугами – каждый получал столько, сколько мог заплатить. В СССР всем был гарантирован одинаковый уровень государственных услуг, необходимых на определенной территории. Соответственно на Западе концепция человеческого потенциала пошла по пути развития каждого индивида, то есть в результате практически дублировала теорию человеческого капитала, вследствие чего и

не получила дальнейшего широкого распространения. В России концепция человеческого потенциала пошла по пути территориального развития, то есть концепция развития человеческого потенциала основной целью использования возможностей человека ставит инновационное развитие территории.

Некогда разработка данной теории проводилась Институтом человека Российской академии наук, но в 2003 году этот институт был закрыт, а разработка данной тематики была передана Институту философии Российской академии наук. Естественно, из экономического подхода к проблеме развития человеческого потенциала в итоге был совершен переход к философскому, и в результате концепция человеческого потенциала стала основываться не на определенных представлениях, а на некоторых предположениях или общих суждениях о месте человека в большом спектре отношений: экономических, социальных и т. д. Это приводит к неоднозначности толкования термина и не всегда его уместному использованию.

До сих пор не существует единой формализованной схемы использования человеческого труда в экономическом обороте. Необходимо четко «развести» терминологию по рассматриваемой проблеме, чтобы дальнейшие исследования проводились в единой структуре представлений о ней.

На основании проведенных исследований в сфере эволюции представлений о человеке как о субъекте экономической деятельности (включая теорию человеческого капитала и концепцию человеческого потенциала) предлагается разобщить понятийный аппарат следующим образом.

Человеческий капитал – применяется в сфере микроэкономических отношений. Является чисто экономической характеристикой отношений по формированию трудовых навыков, способностей, физиологических параметров и последующей их продаже на рынке труда. Основная идея – вложение средств в развитие профессиональных умений с целью получения большей прибыли от трудовой деятельности в будущем.

Человеческий потенциал – применяется в сфере макроэкономических отношений. Рассматривает человека с точки зрения его

потенциальных способностей, которые могут быть улучшены (усилены), превращены в реальные посредством улучшения качества социальной среды и условий жизни, и использованы для инновационного развития территории. Основная идея – вложение средств в развитие социальной среды, ориентированное на развитие человеческого потенциала с целью ускорения социально-экономического развития территории.

Различная целевая функция еще раз свидетельствует о существенном различии теории человеческого капитала и концепции человеческого потенциала.

Базовые принципы формирования системы управления человеческим потенциалом на муниципальном уровне. Отметим, что развитие человеческого потенциала может определяться как характеристиками самого объекта, так и характеристиками внешней среды. Внешнюю среду в данном случае составляют экология, социальная инфраструктура, коммуникационная среда и использующие человеческий потенциал отрасли. Управление развитием человеческого потенциала строится на управлении параметрами его внешней среды. Связано это с тем, что влиять на развитие человеческого потенциала путем непосредственного воздействия на его носителя невозможно. Однако опосредованное влияние через внешнюю среду вполне реально. Именно это – создание благоприятной внешней среды для развития человеческого потенциала на сегодня является одной из главных задач, представленной концепцией [1], в которой эта проблема отражена в варианте развития отраслей, составляющих внешнюю среду развития человеческого потенциала.

Среди этих отраслей можно выделить формирующие человеческий потенциал отрасли (образование, культура), поддерживающие отрасли (здравоохранение, физическая культура и спорт), обслуживающие отрасли (жилищная и коммунальная сферы), охраняющие отрасли (обеспечивающие безопасность, в том числе экологическую), коммуникационные (транспорт и связь), использующие (производственные) и регулирующие (административные). Указанные отрасли составляют систему жизнедеятельности муниципального образования.

Наиболее значимыми для развития человеческого потенциала, как представляется, являются формирующие, поддерживающие и обслуживающие отрасли. Далее отметим, что названные отрасли характеризуются наличием подавляющего числа объектов, находящихся в ведении муниципальных органов власти, и именно по этим трем отраслям муниципалитеты ведут большую часть своей работы по решению вопросов местного значения.

Кроме того, если сравнить уровни бюджетной обеспеченности по каждой из указанных отраслей на трех уровнях власти – федеральном, субфедеральном и муниципальном, то окажется, что большая сумма на оказание услуг в расчете на одного человека в год затрачивается именно на местном уровне.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что именно на муниципальном уровне происходит основной процесс по управлению отраслями, оказывающими непосредственное влияние на развитие человеческого потенциала, и формирование системы управления этим развитием должно учитывать определенные особенности.

Основной целью управления человеческим потенциалом муниципального образования является ускорение социально-экономического развития территории. Соответственно система управления человеческим потенциалом муниципального образования – система управления, направленная на интенсификацию социально-экономического развития муниципального образования на основе эффективного управления человеческим потенциалом муниципального образования.

Как было указано выше, управление развитием человеческого потенциала строится на управлении параметрами его внешней среды. Внешнюю среду в данном случае составляют отрасли системы жизнедеятельности муниципального образования. Поэтому очевидно, что система управления человеческим потенциалом муниципального образования должна строиться в структуре отраслей системы жизнедеятельности муниципального образования.

В свете проводимой бюджетно-программной реформы, частным итогом кото-

рой будет переход к программной структуре бюджетов (в том числе и на муниципальном уровне), необходимо формировать систему управления человеческим потенциалом муниципального образования таким образом, чтобы она функционировала в тесной связи с бюджетно-программной системой.

А.А. Сапожниковым и кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета в марте 2011 года была представлена концепция создания системы муниципального целевого бюджетного программного управления (МЦБПУ), изложенная в [3]. Предложенные данной концепцией принципы разработки структуры и методика создания системы МЦБПУ позволяют обеспечить связь бюджетно-программной системы муниципального образования и системы управления человеческим потенциалом муниципального образования. Система управления человеческим потенциалом муниципального образования в этой связке выступает в роли аналитического целеполагающего комплекса, а система МЦБПУ – реализационного.

Следует учитывать, что вскоре на федеральном уровне произойдет глобальная смена системы управления бюджетными ресурсами, и все субсидии нижестоящим бюджетам будут выделяться на поддержку программ, аналогичных тем, что действуют на федеральном уровне. Создание системы управления человеческим потенциалом муниципального образования в этой перспективе является способом реализации современного комплекса положений государственной политики в сфере социально-экономического развития на территории муниципального образования и входящего в число административно-территориальных образований с высоким приоритетом при распределении средств федерального бюджета.

Литература

1. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008. № 1662-р [Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»]

(дата обращения: 19.01.2014).

2. О бюджетной политике в 2011-2013 годах [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федер. Собранию от 29.06.2010 [[Там же.

3. Сапожников А.А. Целевое программирование – эффективная технология административного управления // Системы. Методы. Технологии.

2009. № 4. С. 96-99).

4. Becker G.S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. 3rd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. 412 p.

5. Schultz T.W. Investment in Human Capital. N.Y.: Free Press, 1971. 272 p.

УДК 332.1

Недревесные лесные ресурсы в экономике муниципального образования

Н.А. Шитухина

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия
gmu@brstu.ru

Статья поступила 10.01.2014, принята 10.03.2014

Статья посвящена значению недревесных лесных ресурсов в экономике муниципального образования «Братский район». Актуальность данной статьи заключается в том, что в настоящее время возникла необходимость пересмотра системы взглядов на природные ресурсы Восточной Сибири, ее лесные и водные экосистемы.

Ключевые слова: недревесные лесные ресурсы, пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения, законодательная база, конкурентные преимущества, законодательные инициативы.

Non-wood forest resources in municipal economy

N.A. Shituhina

Bratsk State University, 40 Makarenko St., Bratsk, Russia
gmu@brstu.ru

Received 10.01.2014, accepted 10.03.2014

The article deals with the significance of non-wood forest resources in municipal economy in Bratsk region. The topicality of the article is that the system of views on natural resources, forest and water ecosystems in Eastern Siberia is required to be revised.

Keywords: non-wood forest resources, edible forest resources, medical plants, legislative framework, competitive position, legislative initiative.

Необходимым условием превращения государства в эффективного собственника лесов является усиление государственного управления лесами. В настоящее время в России возникла необходимость пересмотра системы взглядов на взаимоотношения между государством в лице государственного

аппарата и его гражданами в лице жителей конкретных поселений в отношении тайги Восточной Сибири, ее лесных и водных экосистем.

Важнейшим направлением развития лесного комплекса России до 2020 года должно стать повышение эффективности государст-