



003492225

На правах рукописи

**БИЛКТУЕВА Галина Дамбаевна**

**Муниципальное управление человеческим капиталом как ресурсом  
социально-экономического развития территории**

**Специальность: 08.00.05 – экономика и управление народным  
хозяйством: муниципальная экономика  
и управление местным развитием;  
экономика труда**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата экономических наук**

**Новосибирск**  
**2009**

Работа выполнена на кафедре государственного регулирования экономики  
ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»

|                        |  |
|------------------------|--|
| Научный руководитель:  | Профессор кафедры экономической теории СибАГС<br>Трапезников Сергей Иванович (Россия)<br>доктор экономических наук   |
| Консультант:           | Профессор кафедры государственного и<br>муниципального управления СибАГС<br>Музыченко Евгения Анатольевна (Россия)<br>кандидат педагогических наук, доцент           |
| Официальные оппоненты: | Мищенко Виталий Викторович (Россия)<br>доктор экономических наук, профессор<br><br>Новокрещенов Александр Васильевич (Россия)<br>доктор социологических наук, доцент |
| Ведущая организация:   | ФГОУ ВПО «Омский государственный университет<br>им. Ф.Достоевского»  |

Защита состоится 26 декабря 2009 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета ДМ.502.012.01 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Сибирская академия государственной службы» по адресу: 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Сибирской академии государственной службы по адресу: 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6 (читальный зал). С авторефератом можно ознакомиться на электронном портале Сибирской академии государственной службы в сети ИНТЕРНЕТ: [www.sapanet.ru](http://www.sapanet.ru).

Автореферат разослан 26 ноября 2009 г.

Отзыв на автореферат, заверенный печатью, просим направлять по адресу: 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, Сибирская академия государственной службы, ученому секретарю диссертационного совета ДМ.502.012.01. и факс : (3832)218-07-59

Ученый секретарь диссертационного  
совета ДМ.502.012.01,  
доктор экономических наук, доцент



О.В. Симагина

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Муниципальное социально-экономическое развитие можно рассматривать как процесс изменений в местной экономике, стратегически направленный на улучшение качества жизни населения.

Муниципальное управление в настоящее время нуждается в формировании качественно нового подхода к управлению развитием на муниципальном уровне, адекватному современным условиям рыночной экономики, культуры, здравоохранения, образования и потребностям развития территории.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований требует определенных ресурсов, в том числе квалифицированных кадров, которые не всегда имеются в наличии. К ресурсам относится также налаживание эффективного управления.

Вместе с тем самостоятельное осуществление многих полномочий на уровне муниципального управления недостаточно обеспечено ресурсами и местное самоуправление не использует всех имеющихся возможностей.

Экономические ресурсы подразделяются на материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, вовлекаемые обществом в хозяйственный оборот. Программы социально-экономического развития муниципальных образований обычно рассматривают эти виды ресурсов. Трудовые ресурсы - экономически активное, трудоспособное население, часть населения, обладающая физическими и духовными способностями к участию в трудовой деятельности. Однако трудовые ресурсы рассматриваются в основном с количественной стороны, а не как важная составляющая социально-экономического развития территории.

Задача превращения человеческого потенциала в ресурс муниципального управления считается одной из сложнейших задач органов местного самоуправления.

Конкурентные преимущества экономики в современных условиях напрямую связаны с накопленным в стране и задействованным человеческим капиталом. Следовательно, приоритетным источником социально-экономической динамики должны стать управленческие действия, направленные на развитие человеческого потенциала и инвестиции в человека.

Изменения, происходящие с человеческим капиталом в процессе развития муниципального образования, представляют большой научный и практический интерес. Почти не исследовалась проблема муниципального управления человеческим капиталом территории и возможности влияния муниципального управления на развитие человеческого капитала.

При достаточно всесторонне изученной проблеме управления человеческим капиталом на уровне общества и социально-экономических отношений в разных системах хозяйствования, пока слабо исследована эта

проблема на местном уровне, в условиях реформ, где общие принципы управления человеческим капиталом преломляются в реальных условиях муниципальной практики.

**Степень научной разработанности проблемы:** Вопросы государственного и муниципального управления отражены достаточно полно в работах Г.В. Атаманчука, В.Б.Зотова, В.Г. Афанасьева, Ю.В. Васильева, Ю.А. Конаржевского, М.И. Кондакова, В.С. Лазарева, А.Я. Наина, Г.Н. Серикова, В.П. Симонова, Н.С. Сунцова, П.И. Третьякова, А.В.Новокрещенова, Р.Х. Шакурова, и др. Однако в этих работах человеческие ресурсы недостаточно рассматриваются как фактор экономического развития территории муниципального образования.

Проблемы человеческого капитала, вложения инвестиций в человеческий капитал достаточно полно отражены, в работах У.Петти, А.Смита, Д.Рикардо. Г.С. Беккера, Т.У. Шульца, Л. Туроу, Дж. Кендрика, М.М. Критского, Дж. Минцера, Р.А. Капелюшникова, В.С.Гойло, Э. Денисона, А.Б. Докторовича, В.И.Марцинкевича, С.И.Трапезникова и др. В последние годы появился целый ряд исследований по анализируемой проблеме. К ним относятся работы А.И. Добрынина, С.А. Дятлова, С.А. Курганского, И.В. Соболевой, Е.Д. Цыреновой, В.В. Чекмарева, В.В. Мищенко, В.В. Щетинина и др. Проблемы человеческого капитала нашли свое отражение в диссертационных исследованиях Г.Г.Габдуллиной, Ю.В.Хадиуллиной, Ф.В.Куравина, В.В., Г.А.Красюна, Е.М. Артюшиной, М.Е.Шнырева и др. В этих работах рассматриваются проблемы, особенности формирования и реализация человеческого капитала в экономике, уделяется внимание влиянию сферы образования на развитие человеческого капитала.

При анализе моделей производства человеческого капитала нами были использованы работы зарубежных авторов (М. Альбера, М. Аоки, Дж. Грейсона и К. О'Делла, Ч. Макмиллана, Л. Туроу, У. Оучи) и российских исследователей (Ю.К. Балашова, Н.А. Волгина, М.В. Курбатовой, Т.Н. Матрусовой, А.И. Муравьевой, Р.М. Самойловой и др.).

В России проблемами образования и его влияния на социально-экономическое развитие страны и регионов занимались такие ученые, как Е.В.Костикова, С.Д.Намсараев, И.Т.Посошков, М.М. Поташник, С.Г. Струмилин, Т.И. Шамова и др.

Большое внимание уделяют проблемам управления муниципальным образованием, трудового и ресурсного потенциала в своих работах В.П.Павлов, А.Б.Гармаев, О.Н.Маряшина, В.А.Ковалёв и др. Следует отметить что, внимание вопросам анализа человеческого капитала муниципального образования практически не уделялось.

В частности возможности муниципального управления по развитию человеческого капитала ранее не освещались и не исследовались. Также не исследовались возможности муниципального управления по развитию системы

профессионального образования, оказывающего непосредственное влияние на развитие человеческого капитала.

Несмотря на наличие значительного числа публикаций, недостаточно разработанными в отечественной науке и практике являются вопросы, связанные с определением человеческого капитала территории, анализом влияния системных диспропорций муниципальной структуры на его формирование и развитие и выработкой направлений муниципальной политики, обеспечивающих результативное формирование и использование человеческого капитала. Исследование отражает взгляд на совершенствование социально-экономической политики муниципального образования на основе развития человеческого капитала территории.

Поиски разрешения выявленных противоречий как в теоретическом, так и в практическом планах ведут к необходимости рассмотреть проблему повышения результативности управления ресурсами муниципального образования, опираясь на потребности территории.

**Основная цель диссертационного исследования:** разработка направлений и механизмов совершенствования муниципального управления человеческим капиталом как ресурсом социально-экономического развития территории.

Достижение поставленной цели требует решения *следующих задач:*

1. Исследовать особенности управления ресурсами муниципального образования.

2. Рассмотреть особенности человеческого капитала территории и выявить его место в системе ресурсов социально-экономического развития.

3. Исследовать возможности муниципального управления развитием человеческого капитала.

4. Проанализировать сложившуюся практику муниципального управления человеческим капиталом (на примере г. Улан-Удэ).

5. Определить основные направления муниципального управления развитием человеческого капитала.

6. Разработать практические рекомендации по муниципальному управлению развитием человеческого капитала территории.

**Объектом исследования** является человеческий капитал в системе ресурсов социально-экономического развития муниципального образования.

**Предметом исследования** является управление развитием человеческого капитала на муниципальном уровне.

**Область исследования.** Исследование выполнено в соответствии с паспортом научной специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством», специализации: *муниципальная экономика и управление местным развитием* - п.6 Экономические ресурсы муниципального развития; *экономика труда* - п.8.5. Человеческий капитал как общественное богатство, его структура и роль в современной экономике.

**Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования** – труды отечественных и зарубежных авторов в области управления местным развитием, развития человеческого капитала, управления системой профессионального образования.

**Методы исследования:** методы системного анализа, программно-целевой метод, статистические методы анализа данных, методы социологических исследований.

**Эмпирическая и информационная база исследования:** данные государственной статистики Российской Федерации и Республики Бурятия, законодательные и нормативные акты и отчетные материалы РФ, Республики Бурятия и г.Улан-Удэ, результаты проведенных при участии автора исследований, проведенных в 2003 - 2008гг. в г.Улан-Удэ.

**Научная новизна исследования:**

*По специализации «Муниципальная экономика и управление местным развитием»:*

- сформулированы основные направления муниципального управления человеческим капиталом как ресурсом социально-экономического развития, включающие разработку и реализацию муниципальной программы развития человеческого капитала;

- разработана схема целенаправленного развития человеческого капитала муниципального образования, отличающаяся акцентом на развитие профессионального образования на основе муниципального заказа;

- предложены организационно - экономические механизмы развития человеческого капитала, включающие схему формирования муниципального заказа на профессиональное образование.

*По специализации «Экономика труда»:*

- уточнено понятие «человеческий капитал» применительно к особенностям его формирования и развития на уровне муниципального образования;

- разработаны направления развития профессионального образования территории с целью приведения в соответствие человеческого капитала потребностям социально-экономического развития муниципального образования.

**Теоретическая значимость исследования:** выявлено место человеческого капитала как социально-экономического ресурса муниципального развития, определено понятие «человеческий капитал территории»; раскрыты возможности муниципального управления человеческим капиталом и значение профессионального образования в формировании человеческого капитала; предложены организационно-экономические механизмы развития человеческого капитала.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что основные выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, могут

быть использованы на уровне местного самоуправления для реализации политики местного развития с использованием человеческого капитала в качестве ресурсов. Основные результаты также могут быть использованы муниципальными служащими в профессиональной деятельности и преподавателями при повышении квалификации работников муниципальной сферы.

**Апробация результатов исследования.** Основные выводы и предложения диссертационного исследования отражены в ходе выступлений на научно-практических конференциях, а также в публикациях автора. Некоторые положения и выводы диссертации нашли свое отражение в практической работе (справка об использовании результатов от 25.12.2008г.№367). Отдельные элементы исследования были использованы в работе МО ГО г.Улан-Удэ (справка об использовании от 07.08.2009г. № 010198), МОиН РБ при реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и Регионального комплексного проекта модернизации образования РБ (использовались теоретические и эмпирические данные, справка об использовании от 07.98.2009г. № 236), Народным Хуралом РБ при введении в процесс формирования условий для развития современного муниципалитета (справка от 26.09.2009 №248).

**Публикации по теме исследования.** По теме диссертационного исследования опубликовано семь научных работ (в том числе 3 - в изданиях, рекомендуемых ВАК). Общий объем публикаций 4,7 п.л. (лично автором -4,3), в т.ч. 2,2 - в изданиях, рекомендуемых ВАК.

**Логика, объем и структура диссертационного исследования.** Данная исследовательская работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений:

Введение

Глава 1. Теоретические основы муниципального управления человеческим капиталом

1.1. Особенности муниципального управления и его ресурсов

1.2. Человеческий капитал как ресурс социально - экономического развития территории

1.3.Муниципальное управление развитием человеческого капитала территории

Глава 2. Муниципальное управление человеческим капиталом (на примере г.Улан-Удэ)

2.1. Характеристика ресурсного потенциала муниципального образования

2.2. Анализ состояния человеческих ресурсов муниципального образования

2.3.Управление развитием человеческого капитала на муниципальном уровне

Глава 3. Совершенствование муниципального управления человеческим капиталом как ресурсом социально-экономического развития

3.1. Целенаправленное управление развитием человеческого капитала

3.2. Оценка действующих механизмов развития человеческого капитала (на примере сферы образования)

3.3. Организационно – экономические механизмы развития человеческого капитала (на примере сферы образования)

Заключение

Литература

Приложение

Основной текст диссертации содержит 161 страницу, включает 34 таблицы и 27 рисунка. Библиографический список использованных источников содержит 180 наименований. К основному тексту представлено 23 приложений на 48 листах.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Сформулированы основные направления муниципального управления человеческим капиталом как ресурсом социально-экономического развития, включающие разработку и реализацию муниципальной программы развития человеческого капитала.**

В настоящее время на муниципальном уровне осуществляется влияние на развитие человеческого капитала на ранних этапах его формирования: обучение, воспитание (знания, умения, жизненный опыт, развитие природных способностей); повышение заработной платы и других доходов; развитие трудового потенциала; содействие этно-культурному развитию; решение социальных вопросов (улучшение демографической ситуации и др.). При этом можно считать целенаправленными только развитие системы общего образования и здравоохранения. Развитию профессионального образования на муниципальном уровне внимания практически не уделяется, так как эта сфера подведомственна федеральному и региональному уровням управления.

Основные факторы, препятствующие развитию человеческого капитала в сложившейся системе муниципального управления: низкий уровень жизни населения, неблагоприятные климатические условия, низкий уровень обеспеченности местами детей в дошкольных учреждениях, недостаточное финансирование образования и здравоохранения (в том числе повышения квалификации и профессиональной переподготовки кадров управления), медленное внедрение информационных и других новых технологий.

В настоящее время для развития муниципальных образований в программах СЭР предусмотрено немало: улучшение жизни населения, повышение качества обслуживания населения в социальной сфере, развитие муниципальной системы образования и здравоохранения, содействие занятости населения и др. Однако эти воздействия в части развития человеческого капитала не являются целенаправленными и системными, носят скорее стихийный характер.



Для целенаправленного развития человеческого капитала территории необходимы: анализ потребностей территории; анализ состояния человеческого капитала; целенаправленное муниципальное управление - разработка программы социально-экономического развития территории с учетом развития человеческого капитала; привлечение инвестиций.

При разработке программ социально-экономического развития территорий необходимо проводить анализ ресурсного потенциала с точки зрения потребностей территории, в том числе потребностей развития человеческого капитала в соответствии с задачами перспективного развития. Разработка программы развития человеческого капитала в соответствии с выявленными потребностями должна включаться в программу социально-экономического развития муниципального образования.

Результаты исследования с участием автора подтверждают выводы о возможности развития системы частного инвестирования в образование физическими лицами. Готовность семей платить за образование в последние годы растет: с 45 % в 2000 году до 60 % в 2008 году. При этом прирост частных средств, направляемых в образование, может превышать рост личных расходов граждан. В то же время из-за низких реальных доходов лишь 25–30 % семей реально могут принимать участие в финансировании образования своих детей. Развитие системы частного инвестирования со стороны организаций возможно при создании соответствующих привлекательных условий.

Увеличение доли частного инвестирования в человеческий капитал и в частности в профессиональное образование территории будет способствовать решению проблем его неэффективного финансирования и структурных перекосов развития, неизбежно возникающих в условиях дефицита бюджетного финансирования.

Частное инвестирование в человеческий капитал через образование с использованием определенных финансовых инструментов (образовательного кредита, образовательного страхования и образовательных ценных бумаг) является достаточно распространенной практикой в высшем образовании многих стран мира, но в России только начинает развиваться.

Исследования, проведенные на примере г.Улан-Удэ, выявляют значительную долю населения, проявляющего интерес к этим инструментам. Интерес к новым финансовым инструментам целевых сбережений имеют почти 58% реальных и потенциальных потребителей образовательных услуг. Особый интерес проявляется к длительному, поэтапному накоплению и к банковскому кредиту. Все это свидетельствует о том, что сама система частного инвестирования в образование имеет перспективы развития в современной российской экономике.

Схема муниципального управления развитием человеческого капитала приведена на рис.1.

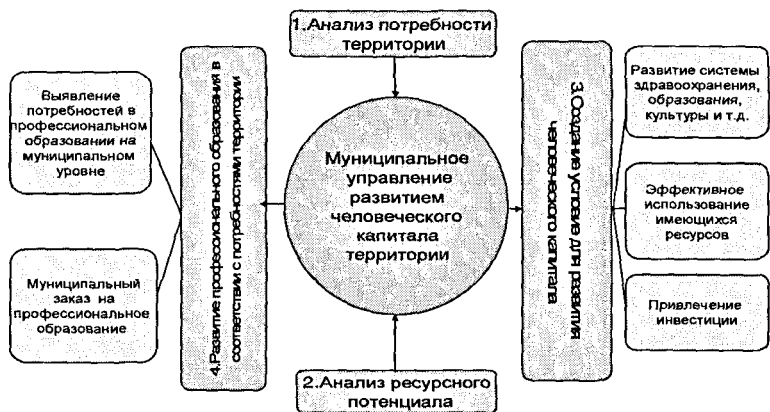


Рисунок 1. Схема муниципального управления развитием человеческого капитала территории

На смену взглядам на образование как на потребляющее и непроизводительное должно прийти понимание, что современное профессиональное образование приобретает особую экономическую роль в развитии территории, а состояние системы профессионального образования на территории, в конечном счете, предопределяет ее развитие на ближайшие годы.

Проведенный анализ позволил сформулировать приоритетные меры муниципального управления образованием, направленные на: приведение его в соответствие запросу потребителей и рынка труда; повышение качества человеческого капитала посредством эффективного использования имеющихся ресурсов; привлечения инвестиций.

Поскольку в сфере непосредственного муниципального управления находится только муниципальная система образования, важным инструментом развития человеческого капитала может стать муниципальный заказ на профессиональное образование.

В настоящее время муниципальный заказ на профессиональное образование формируется как правило только за счет средств муниципального бюджета в части подведомственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальной сферы. Муниципального заказа на профессиональное образование вне подведомственной сферы практически нет.

На муниципальном уровне условия формирования муниципального заказа на профессиональное образование просматриваются как привлечение дополнительных инвестиций из федерального и регионального бюджетов,

обеспечение возможностей трудоустройства выпускников и создание привлекательных условий для населения.

В программе социально-экономического развития г.Улан-Удэ предусмотрено в части сферы образования 4336,1 млн рублей (в том числе федеральный бюджет - 100,0; региональный – 945,3; бюджет городского округа -2168,2; собственные и привлеченные средства предприятий - 1130,0). Привлечение дополнительных инвестиций из федерального и регионального бюджетов для реализации муниципального заказа возможно в рамках целевого приема в вузы, учреждения среднего и начального профессионального образования федерального и регионального ведения (в г.Улан-Удэ четыре государственных вуза, финансируемых из федерального бюджета; все учреждения среднего и начального профессионального образования находятся на региональном бюджете). В настоящее время такого муниципального заказа не существует, имеются элементы муниципального заказа на основе инициатив отдельных руководителей.

Наиболее гибким инструментом является муниципальный заказ на дополнительное профессиональное образование, предоставляющий возможности повышения квалификации и профессиональной переподготовки не только для муниципальных служащих и работников муниципальной сферы.

**2. Разработана схема целенаправленного развития человеческого капитала муниципального образования, отличающаяся акцентом на развитие профессионального образования на основе муниципального заказа.**

Муниципальное управление, формируя целостную политику социально - экономического развития и определяя ее основные цели и задачи (модернизация системы здравоохранения, образования, сферы культуры и жилищно-коммунального хозяйства; совершенствование системы оплаты труда; обеспечение доступности жилья и др.) не предполагает соответствующих действий в части обеспечения человеческими ресурсами.

На основе изложенного выше автором разработана схема целенаправленного развития человеческого капитала муниципального образования (рис. 2).



Рис. 2. Схема целенаправленного развития человеческого капитала муниципального образования.

Новизна предлагаемой схемы состоит в том, что предлагается целенаправленное развитие человеческого капитала муниципального образования с учетом его потребностей, особенностей и акцентом на развитие профессионального образования.

### 3. Предложены организационно - экономические механизмы развития человеческого капитала, включающие схему формирования муниципального заказа на профессиональное образование.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня уже можно оценить практику реализации Федерального закона №131-ФЗ, выработать меры по совершенствованию существующей муниципальной практики.

В 2009 году начался новый этап в развитии системы муниципального управления в России. Сейчас уже можно говорить, что органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

Для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают определенным ресурсным потенциалом, структура которого представлена на рис.3



Рис.3. Структура социально-экономического потенциала муниципального образования

Для муниципального управления максимальное использование имеющегося ресурсного потенциала – это первостепенный вопрос, определяющий не только весь ход развития, но и саму способность территории оставаться целостным элементом производительных сил.

В соответствии с комплексной программой социально-экономического развития города Улан-Удэ на 2008-2010 годы и на период до 2017 года (далее - программа) перед территорией ставится задача относительного роста практически по всем основным макроэкономическим показателям. Эта комплексная программа социально-экономического развития (СЭР) г.Улан-Удэ разработана на основе соответствующей программы Республики Бурятия. Аналогичным образом на основе программ СЭР других субъектов РФ разрабатываются практически все программы развития муниципальных образований.

Сегодня территория г.Улан-Удэ, как и многих других муниципальных образований Сибирского федерального округа, остается дотационной, что соответствующим образом сказывается на инвестиционно-финансовом климате. Одним из важных направлений обеспечения инвестиционной политики является реализация городских целевых программ.

В целях повышения уровня и качества жизни населения администрация г. Улан-Удэ концентрирует свои усилия на трех приоритетных направлениях социально-экономической политики: 1) рост экономического потенциала; 2) повышение уровня и качества жизни населения; 3) развитие инфраструктуры.

В Программу включены и рассматриваются в качестве экономического потенциала: развитие материального производства, транспорта, связи, туристического комплекса, торговли и потребительского рынка, малого предпринимательства, трудового потенциала.

Цель развития трудового потенциала формально соответствует потребностям города - повышение качества и конкурентоспособности кадров для развития экономики города Улан-Удэ, повышение эффективности содействия занятости населения. Однако в программе СЭР нет анализа соответствия кадрового потенциала потребностям развития отраслей, и программные мероприятия по развитию человеческого потенциала сводятся к решению частных вопросов.

Следует отметить, что в программе СЭР предусмотрены некоторые мероприятия по улучшению муниципального управления развитием человеческого капитала (организация деятельности Совета по развитию персонала на производстве, ежегодный мониторинг потребности на средне и долгосрочную перспективу в рабочей силе, улучшение взаимодействия органов местного самоуправления, объединений работодателей и общественных организаций по вопросам подготовки кадров в г. Улан-Удэ), но они также носят частный характер.

Возможности г.Улан-Удэ как образовательного центра в программе СЭР мало используются.

Остается актуальной проблема муниципальных и управленческих кадров территории. Например, в сфере образования потребности г. Улан-Удэ

составляют 32 % от общего количества вакансий, сохраняется проблема старения кадров. Сегодня в муниципальной системе образования достаточно большое число руководителей системы образования пенсионного возраста - 212 человек из 1548 (1,8 %), работают 1926 педагогов пенсионного возраста, что составляет 16,3 % от общего количества (превышает российский показатель на 1,3%). Количество работающих пенсионеров увеличивается, так как сохраняется проблема нехватки педагогических кадров.

В перечне двадцати двух завершившихся муниципальных программ только одна программа посвящена вопросам развития кадрового потенциала «Профессиональная подготовка муниципальных служащих Администрации г. Улан-Удэ на 2005 - 2007 гг.» с фактическим финансированием 2228,6 тыс. руб.

Основные противоречия в системе муниципального управления ресурсами, выявленные в результате анализа комплексной программы социально-экономического развития города Улан-Удэ на 2008-2010 годы и на период до 2017 года, сказываются на реализации реформы и становлении новой системы местного самоуправления:

-человеческие ресурсы муниципального образования рассматриваются, прежде всего, как объект социального обеспечения и социальной защиты, а не как один из субъектов развития территории;

-нет анализа соответствия человеческих ресурсов потребностям развития территории;

- человеческий потенциал не рассматривается в качестве фактора развития территории;

-недостаточно используются возможности муниципального управления развитием человеческого потенциала территории, в том числе – привлечение инвестиций и использование системы профессионального образования для решения поставленных задач.

Поскольку противоречия, выявленные для муниципального управления г. Улан-Удэ, характерны для многих муниципальных образований, их можно назвать системными диспропорциями муниципального управления.

**4. Уточнено понятие «человеческий капитал» применительно к особенностям его формирования и развития на уровне муниципального образования.**

*Человеческий капитал* - это важнейшая составная часть современного производительного капитала, которая представлена свойственным человеку запасом знаний, навыков, развитых способностей, опыта и др. Основным фактором существования и развития человеческого капитала являются инвестиции в человека (рнс. 4).



Рис.4. Составляющие человеческого капитала

Инвестициями в него могут быть образование, накопление производственного опыта, охрана здоровья и др. В свою очередь человеческий капитал рассматривается исследователями как важнейший фактор, привлекающий инвестиции в муниципальное образование.

Человеческий капитал растет с применением и опытом, как в процессе трудовой деятельности, так и вне ее, с помощью формального и неформального обучения, но человеческий капитал также имеет тенденцию к обесцениванию, если мало используется. Следовательно, человеческий капитал не может быть определен как однородный и устойчивый набор навыков, знаний и др., приобретенных индивидуумом раз и навсегда. Мотивация является необходимым элементом для процесса развития (формирование, накопление, использование) человеческого капитала.

Категорию "человеческий капитал" можно рассматривать как социально-экономическую форму качества человеческого потенциала территории. Он становится капиталом, включаясь в производство, это та часть человеческого капитала, которая производительно используется предпринимателями для извлечения прибыли (рис 5). Дальнейшее инвестирование в человека способствует заинтересованности работника, приводит к повышению качества человеческого капитала.

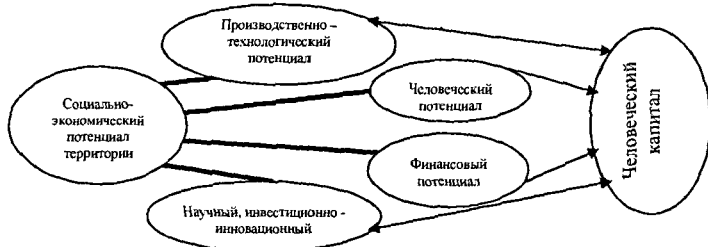


Рис.5. Влияние человеческого капитала на развития социально-экономического потенциала территории

Включение в производство требует, чтобы структура человеческого капитала соответствовала потребностям территории.

Человеческий капитал непосредственно воздействует на воспроизводственные процессы. От него зависит формирование доходов, повышение эффективности производства и привлекательность социальной среды и др. Человеческий капитал следует рассматривать как один из ресурсов социально-экономического развития территории.

Все это позволило автору исследования определить, что одним из важнейших условий местного развития является формирование человеческого капитала, соответствующего потребностям территории. Для рассмотрения человеческого капитала как ресурса экономического развития территории автором предлагается использовать понятие «человеческий капитал муниципального образования».

**Человеческий капитал муниципального образования** – это человеческий капитал, который развивается на муниципальном уровне целенаправленно с учетом потребностей и особенностей территории на основе создания соответствующих условий (экономических, социальных, инфраструктурных, этнокультурных и др.).

Следовательно, развитие человеческого капитала муниципального образования должно выступать одним из приоритетных направлений местной политики.

Накопление и развитие человеческого капитала на муниципальном уровне в значительной степени зависит от уровня развития системы образования, ее кадрового обеспечения и финансирования. Образование выступает как источник развития каждого человека и как основной фактор развития человеческого капитала территории. Для решения задач социально-экономического развития муниципального образования особенно важно развитие системы профессионального образования.

**5. Разработаны направления развития профессионального образования территории с целью приведения в соответствие человеческого капитала потребностям социально-экономического развития муниципального образования.**

Финансирование мероприятий и инвестиционных проектов в направлении реализации организационных мероприятий в области кадровой политики г. Улан-Удэ, (в том числе организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации) запланировано по трем направлениям:

- 1) развитие туризма;
- 2) реализация мероприятий в сфере занятости населения, в том числе организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан;
- 3) повышение профессиональной квалификации муниципальных служащих Администрации г. Улан-Удэ в 2008 - 2010 гг. По остальным направлениям развития г. Улан-Удэ обеспечение профессиональными кадрами,



повышение их квалификации и профессиональная переподготовка в данной программе не предусматриваются. Однако для развития экономики г.Улан-Удэ необходимо повышение качества и конкурентоспособности кадров, обеспечение эффективной деятельности органов местного самоуправления на основе формирования высокопрофессионального кадрового состава, способного успешно решать задачи в современных условиях.

В приведенной ниже таблице 1 показана динамика финансирования мероприятий и инвестиционных проектов в области образования г.Улан-Удэ в 2008-2011 гг.(в % к предшествующему году) по разделу «Рост экономического потенциала» в рамках Программы социально-экономического развития г.Улан-Удэ на 2008-2010 годы и на период до 2017 года.

Таблица 1 – Динамика финансирования в рамках инвестиционных проектов и мероприятий в области образования г. Улан-Удэ в 2008-2017 гг. (в % к прошлому году)

|   | 2009/2008 | 2010/2009 | 2011/2010 | 2012-2017/2008-2011 |
|---|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Всего   | 117,7     | 67,3      | 178,2     | 562,7               |
| Федеральный бюджет                            |           |           |           | 325,2               |
| Республиканский бюджет                        | 128,7     | -         | -         | 400,3               |
| Бюджет городского округа                      | 106,5     | 66,2      | 178,2     | -                   |
| Собственные привлеченные средства предприятий | -         | -         | -         | -                   |

Анализ таблицы показал, что планируется существенное увеличение инвестиций в области образования только к 2012г. Однако кризисные явления привели к тому, что уже в настоящее время рассматривается даже не базовый, а инерционный сценарий развития с тенденцией к сокращению расходов. Поэтому значимость рационального использования имеющихся ресурсов, использования всех возможностей привлечения ресурсов во внешней среде возрастает.

В исследовании рассмотрена также перспективная схема инвестиционной деятельности по развитию человеческого капитала муниципального образования на основе программно-целевого подхода, который сейчас реализуется, в основном в рамках муниципальных программ. Разработанная автором схема включает все основные проекты, которые будут финансироваться за счет средств бюджетов или поддерживаться местными органами власти в какой – либо другой форме.

Приоритетные направления развития профессионального образования территории включают:

- анализ потребностей в профессиональном образовании для решения задач развития территории;
- анализ сложившейся структуры профессионального образования;
- формирование муниципального заказа на профессиональное образование;

-создание системы оценки качества образования и экономического стимулирования.

Общая схема формирования и реализации муниципального заказа состоит в следующем:

- разработка перспективной структуры направлений и специальностей профессионального образования (на основе анализа потребностей);
- определение количественных показателей (на основе имеющейся и перспективной потребности);
- выявление образовательных учреждений территории, способных выполнить муниципальный заказ;
- определение части муниципального заказа, которую в настоящее время не могут выполнить образовательные учреждения территории;
- выявление перспективных возможностей выполнения этой части заказа образовательными учреждениями территории;
- выявление образовательных учреждений вне территории, способных выполнить недостающую часть муниципального заказа;
- размещение муниципального заказа за счет всех возможных источников финансирования;
- контроль выполнения муниципального заказа и оценка качества образования.

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

Автором разработаны предложения по формированию муниципального заказа, основанные на имеющихся, но не используемых возможностях муниципального управления, а также предложена схема инвестирования муниципального заказа (рис.6).

Схема инвестирования муниципального заказа на профессиональное образование

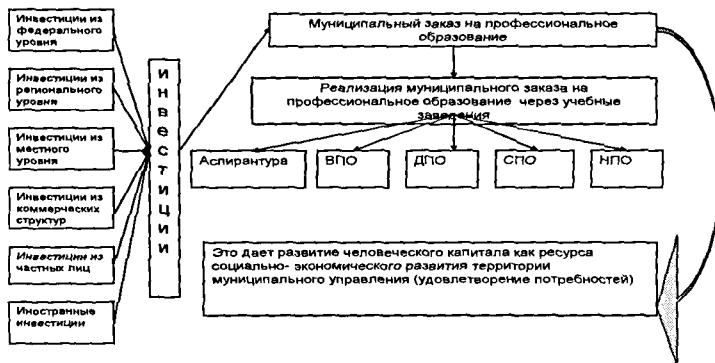


Рисунок-6. Схема инвестирования муниципального заказа на профессиональное образование.

Мероприятия по переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих представляются особенно важными, учитывая сложность действующего законодательства по организации местного самоуправления, а также в ряде смежных сфер, и его частые изменения. Должна быть организована и реализована система регулярного целенаправленного обучения кадров по актуальным вопросам, связанным с деятельностью органов местного самоуправления. В этой связи целесообразна разработка специальных программ обучения муниципальных служащих, что в свою очередь положительно повлияет на повышение эффективности муниципального управления человеческим капиталом.

Автором выявлена роль кадров муниципальной системы образования как социально-профессиональной группы, реализующей образовательную деятельность, ориентированную на процесс развития человеческого капитала. В связи с этим целесообразна разработка специальных инновационных программ обучения муниципальных кадров в сфере образования.

При участии автора была разработана территориальная целевая программа дополнительного профессионального образования муниципальных кадров (Рис.7).



Рис.7. Структура территориальной целевой программы развития профессионального образования кадров управления.

Программа успешно используется для повышения квалификации кадров управления и образования муниципалитета.

### **Выводы и рекомендации**

В работе выявлены противоречия в системе муниципального управления человеческими ресурсами, которые проявляются в его несоответствии потребностям развития территории; предложено понятие «человеческий капитал муниципального образования»; разработана схема целенаправленного развития человеческого капитала муниципального образования; сформулированы направления муниципального управления человеческим капиталом как ресурсом социально-экономического развития территории.

Для развития человеческого капитала территории необходимо принципиально новый уровень муниципального управления качеством образования, что позволит принимать адекватные управленческие решения для достижения более высоких результатов. Это обусловлено необходимостью преодоления ряда проблем существующего подхода к оценке качества образования, среди которых недостаточная объективность информации о качестве образования, не позволяющая принимать адекватные решения.

Предложена схема разработки и реализации программы развития человеческого капитала для муниципального образования; разработаны пути развития профессионального образования территории, направленные на приведение человеческого капитала в соответствие потребностям социально-экономического развития; разработаны схемы формирования, реализации и инвестирования муниципального заказа на подготовку кадров.

В числе важных мер автор предлагает механизмы влияния на развитие и качество профессионального образования посредством муниципального заказа, привлечения дополнительных инвестиций, а также создание территориальной системы независимой оценки качества образования, включая открытый доступ потребителей к информации и обновление системы аттестации муниципальных кадров.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:**

#### **Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК России**

1. Биликтуева Г.Д. Проблема управления человеческим капиталом в системе муниципального образования. С.121 вестник Новосибирского Государственного университета. Серия: социально-экономические науки. - 2009. Т. 9, вып.1.-С. 121-127. -[0,8п.л.].

2. Биликтуева Г.Д., Проблема человеческого капитала в современном образовании.//Журнал Государственная служба.-2008.Т.52. вып.2.-М.:РАГС, 2008. – С.128-132. -[0,4п.л.]

3. Биликтуева Г.Д., Данзанов П.Г. Проблема качества человеческого капитала в развитии рынка образовательных услуг. С.74 вестник Новосибирского Государственного университета. Серия: социально-

экономические науки. - 2007 .Т. 7, вып.2.-С. 74-81. -[1,0п.л.] (авторский вклад 0,9 п.л.)

#### **Иные издания:**

4. Биликтуева Г.Д. Человеческий капитал как ресурс экономического развития муниципального образования. Материалы Международной научно-практической конференции «Подготовка кадров для государственной и муниципальной службы в условиях реформ: диалог власти, науки и образования». г.Новосибирск, СибАГ, 23-25 апреля 2009г. - Новосибирск: СибАГС. - [0,7п.л.]

5. Биликтуева Г.Д. Проблема частного инвестирования как средство совершенствования системы муниципального образования. С69 Социально-экономические проблемы формирования трудовых отношений: матер. Всерос. науч.-практ. конф. 24 апреля 2008 г./Под ред. В.Ф. Потуданской.- Омск: Изд-во Ом ГТУ, 2008. - С.198-203.-[0,4п.л.]

6. Биликтуева Г.Д. Влияние региональной системы образования на развитие человеческого капитала. С69 Социально-экономические проблемы формирования трудовых отношений: Материалы международной научно-практической конференции./Отв. ред. В.Ф. Потуданская. Омск: Издательство Ом ГТУ, 2007. - С.-74-81 -[0,4п.л.]

7. Биликтуева Г.Д. Состояние человеческого капитала в системе общего образования. М55 Механизмы реализации Концепции модернизации образования в условиях Байкальского региона. Материал Всероссийской научно-практической конференции. 27-28 октября 2005 г., г. Улан-Удэ. В 2 ч. Часть 1.Бурятский ИПКиПРО, 2006.-С.144-166 -[1,1п.л.]

