

USTINKIN Sergei Vasil'evich, *Dr.Sci.(Hist.)*, Dean of the Faculty of International Relations, Economy and Management, Dobroljubov State Linguistics University of Nizhny Novgorod (31a Minina St, Nizhny Novgorod, Russia, 603155; sv.ustinkin@gmail.com)

RUDAKOVA Ekaterina Konstantinovna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Head of the Chair of International Relations and Political Science, Dobroljubov State Linguistics University of Nizhny Novgorod (31a Minina St, Nizhny Novgorod, Russia, 603155; gk80@mail.ru)

EMINOV Dursun Seradjanin Ogly, *postgraduate student of the Chair of International Relations and Political Science*, Dobroljubov State Linguistics University of Nizhny Novgorod (31a Minina St, Nizhny Novgorod, Russia, 603155)

GENDER SOFT POWER STRATEGY OF NGO AS A TOOL OF REFORMATTING THE CULTURAL CODE OF SOCIETY AND STATE IN RUSSIA

Abstract. The article deals with the risks and threats to Russia's national security, related with the activity of NGOs that act as agents of foreign principals, engaged in promotion and lobbying Russian so called gender laws. The author gives a substantiation that such legislative initiatives threaten the basic social and demographic security of the state and could undermine the cultural code of the Russian society.

Keywords: NGO, foreign agent, gender policy, national security, demographic security, social security, cultural code

УДК 332.142

МАРКОВ Владимир Александрович — к.э.н., доцент; старший научный сотрудник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (117997, Россия, г. Москва, Стремянный пер., 36; Markov.saratov@mail.ru)

ЕРШОВ Анатолий Николаевич — председатель президиума Ассоциации развития регионов (115191, Россия, г. Москва, 2-я Рошинская ул., 4; an_ershov@bk.ru)

КОРЖЕНКО Виктор Юрьевич — начальник управления по коммунальному хозяйству и благоустройству администрации МО «Город Астрахань» (414040, Россия, г. Астрахань, ул. Чехова, 10)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье исследуются наиболее острые проблемы развития муниципалитетов на современном этапе; анализируется и обобщается отечественный и зарубежный опыт, дается научное обоснование принципов системного развития эффективных каналов взаимодействия между муниципалитетами и инвесторами, а также консолидации муниципальных ресурсов. Авторы дают предложения по способам и формам организации эффективного взаимодействия власти и бизнес-сообщества, предлагают переносить такое взаимодействие в интерактивную среду, повышающую прозрачность не только на муниципальном, но и региональном и федеральном уровнях. Координатором такого взаимодействия должны стать операторы муниципального развития – представители местной власти, бизнеса, научного сообщества.

Ключевые слова: муниципальное развитие, эффективное частно-муниципальное взаимодействие, сетевой подход, новые технологии управления, оператор муниципального развития

На современном этапе социально-экономического развития остро стоит вопрос о поиске внутренних ресурсов для обеспечения долгосрочного роста, в т.ч. за счет вовлечения резервов, ранее не используемых или используемых

недостаточно эффективно. В условиях повышения автономии регионального и муниципального управления это означает, как минимум, развитие интеграционных механизмов и форм взаимодействия, активизацию частной инициативы внутри муниципалитетов, в т.ч. через механизмы частно-муниципального взаимодействия [Никитенко, Патракова, Гоосен 2009]. Обеспечение муниципалитетами устойчивости собственных экономик и социальной сферы влечет за собой долгосрочный экономический рост регионов и в конечном итоге – страны. Такая устойчивость на муниципальном уровне может давать синергетический эффект в региональном масштабе, но она затрудняется рядом существующих проблем и ограничений.

На заседании Совета по развитию местного самоуправления¹ поднимались вопросы, связанные с контрольно-надзорной деятельностью, которая должна способствовать эффективному исполнению муниципалитетами возложенных на них полномочий. Основное требование заключается в том, что муниципалитеты должны качественно, в срок и в полном объеме осуществлять свои полномочия. Тем не менее на практике реализация данного требования затрудняется по целому ряду причин.

Во-первых, это проблемы ограниченности ресурсов, необходимых для управления муниципальным развитием. Эта группа проблем не является специфической для России и в той или иной мере проявляется во многих государствах Евросоюза [Курочкин 2011]. Обобщим наиболее распространенные проблемы:

1) ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;

2) наличие на территориях смежных муниципальных образований значимых «сквозных» объектов и проектов, где, следовательно, присутствует необходимость инициировать и реализовывать межмуниципальные инфраструктурные проекты;

3) дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудно осуществимо и экономически невыгодно;

4) недостаток у многих муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления развитием;

5) вертикальные каналы взаимодействия характеризуются информационной избыточностью, дублированием и несистемностью;

6) программные индикаторы муниципального развития, являющиеся компонентами региональных индикаторов, излишне формализованы, поэтому на уровне муниципалитета часто утрачиваются смысловое наполнение этих индикаторов, а также способы их достижения естественным образом, а не через штурмы;

7) проблемы бюрократического свойства: существующая отчетность муниципалитетов разноформатна и разрознена, несмотря на внедрение большого числа информационных систем; высока трудоемкость наполнения и обновления баз данных; присутствует субъективность и систематические искажения исходных данных. Более того, из этих информационных массивов прямо не следуют аналитическое обобщение, выводы и рекомендации, пригодные для принятия стратегических решений.

Во-вторых, это проблемы субъектов управления (организационно-структурные). Ставшая уже нарицательной вертикаль власти – развитость каналов взаимодействия типа «метасистема – система» [Бушуев, Каменев, Кобец 2012], например «регион – муниципалитет», – эффективна только сверху вниз. Одновременно с этим горизонтальные каналы взаимодействия атрофированы,

¹ Заседание Совета по развитию местного самоуправления. 2013 г. 31 янв. Доступ: <http://news.kremlin.ru/news/17397/print>

несмотря на заложенные в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стимулы для развития межмуниципального сотрудничества, особенно в части развития сетевых форм кооперации и управления¹. Это связано с отсутствием экономической или институциональной выгоды от их развития, что ведет не к кооперации, а конкуренции муниципалитетов за получение регионального (федерального) ресурса. Кроме того, если нормативные основы перехода на сетевую форму муниципального взаимодействия можно считать в целом сформированными, то конкретные механизмы реализации до сих пор слабо обоснованы научно и не отработаны на практике.

В-третьих, это проблемы муниципальной конкурентоспособности и кооперации. Привлекательность любой территории как для населения, так и для инвесторов обеспечивается комплексом создаваемых муниципалитетом условий. Зачастую обеспечить такую привлекательность силами отдельно взятой территории невозможно ввиду указанных выше ограничений. Более того, даже горизонтальная кооперация между муниципалитетами не даст желаемого эффекта без привлечения специализированных исследовательских, маркетинговых, инвестиционных и др. компаний, т.к. они обладают наиболее развитыми компетенциями для разработки рыночно привлекательных комплексных проектов развития. Такая практика существует, в регионы идут федеральные компании, которые помогают им с консалтингом и научно-методическим сопровождением стратегического планирования, но их работа является точечной и не тиражируется.

К тому же разработка и реализация комплексных программ развития (например, инвестиционных паспортов) выходит за пределы возможностей отдельного муниципалитета, а учет территориальной специфики при формировании пула инвестиционно привлекательных площадок и продвижения их в формате бренда муниципалитета затруднен ввиду отсутствия достаточных компетенций в стратегическом и бизнес-планировании. Перегруженность обязанностями в отсутствие ресурсов на муниципальном уровне управления в России подтверждается серьезным ростом доли муниципалитетов с дефицитом бюджета. Восстановление бюджетной обеспеченности уже достаточно давно сдерживается также неэффективностью правового регулирования вопросов формирования и разграничения муниципального имущества [Сычева 2008: 38].

Перспективные подходы к решению проблем муниципального развития

Принцип: переход на сетевой (горизонтальный) принцип организации развития муниципалитетов, активизация межмуниципального сотрудничества. Сеть понимается как совокупность стратегических альянсов государственных и негосударственных акторов [Михайлова 2010], способных повысить эффективность государственного управления на фоне «провалов» иерархических и рыночных форм его организации. Исторический опыт и современные практики показывают, что наиболее перспективными для обеспечения устойчивого муниципального развития являются методы сетевого управления [Шитухина 2014], т.е. через активизацию горизонтального взаимодействия местных администраций, бизнеса и общества. Сетевая модель трактуется, прежде всего, как гибкая модель принятия публичных решений, основанная на использовании открытых сетей. Управленческие сети в этом случае становятся эффективным способом обеспечения совместного участия в местном процессе принятия решений, используя

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177259 (проверено 15.09. 2015).

лучшие компетенции каждого субъекта. В результате формируется так называемое метасистемное управление, объединяющее инициативные группы, муниципальные администрации и профессиональное сообщество в рамках одной сетевой структуры. При этом устраняются возможности директивного давления любого из субъектов взаимодействия, а на основе взаимной выгоды оптимизируются сами процессы развития.

Сетевая организация межмуниципального сотрудничества должна опираться на комплекс взаимоувязанных научных принципов. К числу основных принципов, требования которых необходимо учитывать, следует отнести: целенаправленность, системность, комплексность, баланс интересов, инновационность и эффективность [Вагапова 2012]. Ведущее место в рассматриваемой системе принципов занимает принцип целенаправленности, следование которому означает, что принятию решений по вопросам межмуниципального сотрудничества должен предшествовать этап целеполагания, в рамках которого осуществляется выбор и обоснование целей межмуниципального взаимодействия.

Форма: синтез частно-муниципального и межмуниципального взаимодействия как наиболее эффективных форм развития территорий [Мизюн 2012: 220]. Под частно-муниципальным взаимодействием понимается совокупность форм и механизмов средне- и долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и местной власти, характеризующаяся обязательным соучастием последней в различных формах (организационной, административной, имущественной), в т.ч. вкладом из бюджетов муниципальных образований с целью реализации общественно значимых проектов на территории муниципального образования [Никитенко, Патракова, Гоосен 2009]. Межмуниципальное сотрудничество в соответствии со ст. 8 ФЗ-131¹ — это выражающаяся в специфических организационно-правовых формах совместная деятельность муниципальных образований, ведущаяся в общих интересах развития муниципальных образований с объединением финансовых средств, материальных и иных ресурсов в форме межмуниципальных организаций. Потенциал горизонтального взаимодействия заключается в разделении функционала между наиболее компетентными субъектами взаимодействия при обеспечении выгоды каждым из них.

Сочетание двух указанных выше форм взаимодействия существенно расширяет источники (ресурсы) территориального развития. Однако законодательные ограничения не предусматривают сотрудничества между советами муниципальных образований и рыночными хозяйствующими субъектами на межмуниципальном уровне, в отличие от возможностей в каждом отдельно взятом муниципалитете. Преодолеть данный барьер как раз и должен сетевой принцип взаимодействия отдельных муниципалитетов через единого оператора, координирующего программы и проекты развития.

Среди других основных проблем реализации таких форм горизонтального взаимодействия в нашей стране можно выделить:

- низкий уровень подготовки и отбора проектов развития территорий;
- неразвитую структуру институтов, координирующих проекты развития территорий на всех уровнях;
- слабую активность частных инвесторов в реализации общественно значимых проектов с долгим сроком окупаемости;
- недостаточную квалификацию государственных и муниципальных служащих, участвующих в организации и отборе проектов развития;
- слабую нормативно-правовую базу, регламентирующую вопросы взаимодей-

¹ Там же.

ствия с бизнесом как на федеральном, так и на региональном уровне [Сагидов 2014].

Следует отметить, что в настоящее время наметилась тенденция перехода к устоявшемуся в мировой практике понятию механизма проектного финансирования инфраструктуры, направленного на реализацию общественных интересов. В эту тенденцию вполне укладывается форма частно-муниципального партнерства в части разработки и сопровождения программ (проектов) развития муниципалитетов. При данной форме сотрудничества возможно преодоление таких узких мест, как недостаточное качество управления муниципальной собственностью, перегруженность и избыточность административного персонала, недостаток инвестиционных ресурсов, отсутствие инновационных и маркетинговых технологий, низкая экономическая эффективность [Терещенко 2004] и налоговая дисциплина [Сухих, Горбачев, Вершинин 2010].

Способ: формирование и поддержка в рамках частно-муниципального сотрудничества «дружелюбных» к пользователю комплексных информационных систем, связанных с процессом и результативностью взаимодействия, в т.ч. по профилям: ЖКХ, строительство, инфраструктура и т.п.

Под пользователем информационных систем традиционно понимается население и хозяйствующие субъекты – именно под их потребности всегда адаптированы ресурсы электронного правительства. По нашему мнению, в российской практике отсутствуют системы, ориентированные на потребности самоуправления для текущего и стратегического управления муниципалитетом. Такая система будет иметь серьезный потенциал для повышения качества решений, т.к. не только улучшает прозрачность процессов для глав муниципалитетов, но и дает представление о приоритетах развития всем участникам системы управления. Ее сетевой характер позволяет интегрировать индикаторы муниципальных образований, обеспечив основу для межмуниципальной кооперации. К тому же такая система обладает «памятью», т.е. позволяет принимать решения не на основе текущих показателей, а с учетом накопленных тенденций и связи между ключевыми индикаторами взаимодействующих территорий.

Инструменты: аутсорсинг и кооперация. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. с изменениями на 2009–2010 гг.¹ аутсорсинг – это механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Этот инструмент нами понимается в следующих аспектах:

– передача специализированным организациям (операторам) функционала по ведению, систематизации и обобщению текущих статистических данных о состоянии и динамике индикаторов развития муниципалитета. Муниципальные служащие в этом случае освобождаются от рутинной подготовки регулярной отчетности, заполнения баз данных и мониторинга текущих индикаторов, оставляя за собой контрольно-надзорные функции;

– заказ на конкурсной основе работ по созданию, корректировке и аудиту научно обоснованных программ развития муниципалитета в координации не только с его администрацией, но и с региональной властью;

– переход на сетевые информационные технологии планирования, мониторинга и анализа результатов муниципального развития, охватывающие муниципалитеты всего региона и далее, вплоть до внедрения во всех субъектах РФ.

Эффективность привлечения специализированной организации (оператора) для преодоления инфраструктурных проблем развития максимальна на межму-

¹ docs.cntd.ru/document/901953589

ниципальном уровне, т.к. дает наибольшую экономию от масштаба внедрения, тиражирования и адаптации лучших практик, привлечения наиболее профессиональной (а следовательно, дорогой) команды. Поэтому функционирование сетевых меж- и надмуниципальных информационных систем должно реализовываться путем выхода специализированных организаций на каждый муниципалитет и при достаточной конкурентоспособности ее продукта – заключения соглашений с максимальным числом территорий региона или страны.

Эффекты: формы сетевого взаимодействия обладают 4 основными преимуществами: комплексностью, самореферентностью (самопланирование, самописание, само моделирование), оптимальностью и автономностью [Probst 1987].

Сеть как форма организации горизонтального частно-муниципального и межмуниципального сотрудничества эффективна при использовании сетевых информационных технологий. Перенос процесса такого взаимодействия в интерактивную плоскость (специализированную информационную систему) позволит малыми затратами создать платформу индикаторов результативности муниципального управления, которая может быть масштабирована на всей территории страны. На этой основе качественно улучшится мониторинг муниципального развития как на уровне главы муниципалитета, так и на региональном уровне. Единая платформа муниципальных индикаторов заметно облегчает адаптацию типовых программ муниципального развития к конкурентным преимуществам отдельных территорий, позволяет осуществить оценку инвестиционной привлекательности, разработать комплексный портфель проектов и брендов. В качестве специализированной организации самой приемлемой является форма ассоциации, включающей представителей местной власти, бизнеса, профильных ученых и общественных наблюдателей.

Как показано в работах отечественных ученых-регионалистов [Астафьев 2011; Сычева 2008], общество и государство от этого получают целый ряд положительных эффектов:

1) сократятся государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности;

2) повысится эффективность муниципального управления за счет замены оперативного контроля отслеживанием ключевых индикаторов и уменьшения управленческих связей: субъектом является единый оператор, а не множество центров управления.

Экономическая эффективность такой системы состоит в том, что нет необходимости создавать профессиональные команды, включающие узких специалистов, в каждом муниципалитете, а оптимальной является работа единого оператора муниципального развития, где собраны профильные практики и ученые.

Проектный формат сотрудничества обеспечивает опережающее развитие горизонтальных каналов взаимодействия как внутри муниципалитетов, так и между ними. Первые шаги в данном направлении предприняты администрациями муниципального образования «Город Астрахань» и Республики Адыгея, где в настоящее время уже созданы и успешно функционируют операторы муниципального развития. Заинтересованность в подобном формате организации территориального развития проявили администрации Иркутской области и Ставропольского края, где создаются соответствующие операторы муниципального развития.

Например, в Астрахани администрацией города для усиления фокуса на точках роста еще в 2014 г. было принято решение о создании стратегического оператора муниципального развития в виде Фонда поддержки и развития инфраструктурных проектов города Астрахани. Фонд позволяет привлечь и сконцентрировать ресурсы для реализации первоочередных и социально значимых инфраструктур-

ных проектов, которые требуют насыщенных горизонтальных взаимодействий между властью, бизнесом г. Астрахани, а также другими муниципальными образованиями и региональным правительством.

Данный оператор стал для администраций г. Астрахани и соседних муниципальных образований постоянным партнером «от идеи до реализации» и оператором по профессиональному привлечению инвестиций в экономику муниципалитетов, в основе которого лежат принципы проектного менеджмента, а соответственно и ориентация на результат. Более того, эта форма сотрудничества с бизнес-сообществом позволяет эффективно решать вопросы штатных ограничений госучреждений и кадрового профессионализма, существенно снижает транзакционные издержки по привлечению инвесторов (издержки коммуникации). В свою очередь оператор более четко консолидирует позиции муниципалитетов перед региональной властью, гармонизирует программы деятельности муниципальных предприятий и тем самым обеспечивает оптимальные условия для малого бизнеса и населения.

Адаптация предложенных выше подходов к потребностям муниципальных образований России проведена Ассоциацией развития регионов совместно с научно-образовательным центром метасистемного перехода в экономике «Естественная интеграция» в рамках организованного комплекса мероприятий, на которых были скоординированы научно-методологические и практические подходы к организации развития территорий. Комплекс специальных форумов под общим названием «Муниципальные инвестиции» включает мероприятия, проводимые в различных регионах России.

В октябре 2015 г. в г. Иркутске состоялся первый такой инвестиционный форум под названием «Муниципальные инвестиции: Байкальский акцент»¹, а уже в I квартале 2016 г. планируется проведение форума «Муниципальные инвестиции: Энергия Кавказа». Особенностью данных мероприятий является тот факт, что они увязаны с федеральными округами нашей страны, что позже позволит тиражировать опыт одного региона на весь федеральный округ и распространять универсальные практики между муниципалитетами разных федеральных округов.

Статья подготовлена в рамках проекта государственного задания Минобрнауки РФ № 409-2014 «Диверсификация экономики и структуры занятости в условиях усиления влияния глобализации мировой экономики на формирование факторов долгосрочного экономического роста РФ».

Список литературы

Астафьев С.А. 2011. *Государственное регулирование строительной и жилищной сферы: теория и практика*. Иркутск: Изд-во БГУЭП. 108 с.

Бушуев В.В., Каменев А.М., Кобец Б.Б. 2012. Энергетика как инфраструктурная «система систем». — *Энергетическая политика*. № 5. С. 3-15.

Вагапова Е.А. 2012. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, принципы и методы. — *Вестник Челябинского государственного университета*. № 24(278). С. 62-65.

Курочкин А.В. 2011. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии. — *ARS Administrandi*. № 1.

Мизюн В.А. 2012. Регулятивное управление интегрированными организаци-

¹ Форум «Муниципальные инвестиции: Байкальский акцент» проходит в г. Иркутске. Доступ: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2675157> (проверено 13.09. 2015).

онными системами в условиях неравновесной экономики. — *Biocosmology — Neo-Aristotelism*. Vol. 2. No 3. С. 211-238.

Михайлова О.В. 2010. Сетевые механизмы формирования государственной политики: проблема соответствия ценностям демократии. — *Власть*. № 11. С. 22-25.

Никитенко С., Патракова Л., Гоосен Е. 2009. Реализация совместных инновационных проектов бизнеса и местной власти как фактор устойчивого развития муниципального образования. — *Муниципальная власть*. № 2. С. 85-91.

Сагидов К.Г. 2014. Государственно-частное партнерство как инструмент развития региональных экономических систем. — *Вестник Омского университета*. Сер. Экономика. № 2. С. 142-147.

Сухих С.В., Горбачев А.Г., Вершинин Ю.Б. 2010. Трансформация экономического содержания государственно-частного партнерства в условиях мирового финансового кризиса. — *Вестник Казанского технологического университета*. № 10. С. 431-439.

Сычева И.Н. 2008. К вопросу о технологиях эффективного муниципального управления. — *Алтайский вестник государственной и муниципальной службы*. № 1. С. 35-38.

Терещенко Л.К. 2004. Услуги: государственные, публичные, социальные. — *Журнал российского права*. № 10. С. 15-23.

Шитухина Н.А. 2014. Сетевое моделирование в управлении муниципальными образованиями. — *Труды Братского государственного университета*. Сер. Экономика и управление. Т. 1. № 1. С. 42-45.

Probst G.J.B. 1987. *Selbst-Organisation. Ordnungsprozesse in sozialen Systemen aus ganzheitlicher Sicht*. Berlin: Verlag Paul Parey.

MARKOV Vladimir Alexandrovich, *Cand.Sci.(Econ.)*, Associate Professor; Senior Researcher, Plekhanov Russian University of Economics (36 Stremyanniy Lane, Moscow, Russia, 117997; Markov.saratov@mail.ru)

ERSHOV Anatoliy Nikolaevich, Chairman of the Presidium of the Association of Regional Development (4 Roshchinskaya 2nd St, Moscow, Russia, 115191; an_ershov@bk.ru)

KORZHENKO Victor Yur'evich, Head of the Department for Public Utilities and Landscaping of the Administration of MU «City of Astrakhan» (10 Chekhov St., Astrakhan, Russia, 414040)

PROBLEMS AND PERSPECTIVE APPROACHES TO ORGANIZATION OF THE MUNICIPAL DEVELOPMENT IN RUSSIA

Abstract. This paper explores the most pressing problems of the municipalities at the present stage. The authors analyze and summarize national and international experience, give the scientific basis of the principles of the system development of effective channels of communication between municipalities and investors, as well as the consolidation of municipal resources. The paper proposes ways and forms of organization of effective interaction between authorities and the business community in an interactive environment, with increased transparency at not only the municipal, but also at the regional and federal levels. The operators of municipal development, such as local authorities, business and the scientific community should coordinate such cooperation.

Keywords: municipal development, effective public-municipal cooperation, network approach, new management techniques, operator of municipal development
