

УДК 351.72

***СЕЛЬСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ***

Хорунжин М.Г.

канд. экон. наук, доцент,

ФГБОУ ВО Алтайский ГАУ

Россия, г. Барнаул

Миненко А.В.

канд. экон. наук, доцент,

ФГБОУ ВО Алтайский ГАУ

Россия, г. Барнаул

Аннотация. В статье рассмотрены системы государственного и муниципального управления сельского муниципального образования с различных подходов. Отмечено, что экономика территории является жизнеобеспечивающим фактором системы сельского муниципального образования. Представлена концептуальная многокомпонентная модель сельского муниципального образования как объекта стратегического управления, включающая природно-ресурсный потенциал, экономику, население, социальную сферу, финансово-инвестиционную сферу и сферу управления.

Ключевые слова: муниципальное образование, потенциал, образование, модель, управление, система.

***RURAL MUNICIPAL EDUCATION AS AN OBJECT OF STRATEGIC
MANAGEMENT***

Khorunzhin M.G.

Ph.D. econ sciences, associate professor,

FGBOU IN Altai GAU

Russia, Barnaul

Minenko A.V.

Cand. econ sciences, associate professor,

FGBOU IN Altai GAU

Russia, Barnaul

Annotation. The article discusses the system of state and municipal management of a rural municipality with different approaches. It is noted that the economy of the territory is a life-supporting factor of the rural municipality system. A conceptual multicomponent model of a rural municipality as an object of strategic management is presented, including the natural resource potential, economy, population, social sphere, financial and investment sphere and the sphere of management.

Keywords: municipality, potential, education, model, management, system.

На современном этапе развития системы государственного и муниципального управления сельское муниципальное образование (район) рассматривается преимущественно как территория размещения отраслей экономики, поэтому и в управлении, и в статистике, и во многих исследованиях к нему применяется преимущественно ресурсный подход. В то же время на протяжении всех этапов исследований по темам «Разработать научные основы развития экономики и социальной сферы сельского административного района» и «Разработать методы формирования и оценки эффективности программ комплексного развития сельских муниципальных образований в условиях диверсификации экономики» сельское муниципальное образование (район) рассматривалось авторским коллективом как сложная система [1]. Этот подход позволяет на данном этапе рассматривать сельское муниципальное образование, с одной стороны, как социально-экономическую систему, которой присущи многоцелевой характер, иерархичность структуры, многоаспектные отношения с окружающей средой, а, с другой, – как территориальную организационную систему, обладающую не только общими признаками

территориальных систем, но и в значительной степени уникальностью (то есть имеющую собственные отличительные особенности).

Как территориальная система, сельское муниципальное образование:

- имеет законодательно закреплённые функции и четко очерченные границы территории, как локализованное социально-экономическое пространство. Такая организация принимает форму общественной ячейки и выступает в виде социального института;

- имеет сложную многоуровневую структуру, состоящую из множества взаимодействующих элементов и подсистем;

- является открытой системой с разветвленными многоаспектными связями с другими системами внешней среды;

- в его состав в качестве структурных элементов входят другие организационные системы (предприятия и организации, поселения), являющиеся активными (принимающими решения по организации действий) элементами, которые действуют целенаправленно для достижения собственных целей;

- персонал субъекта управления (менеджмент) также выступает как совокупность активных элементов, которые принимают решения по организации, как собственных действий, так и действий других активных элементов – субъектов управления внутрирайонных муниципальных образований, поселений, предприятий и организаций, расположенных на территории;

- персонал субъекта управления как активные структурные элементы, несмотря на противоречивые собственные интересы, действует целенаправленно и скоординировано для достижения поставленных общих стратегических целей своей территории.

В своих исследованиях, мы рассматривали сельское муниципальное образование как совокупность взаимосвязанных элементов, имеющих

иерархическую структуру, созданную искусственно и действующую целенаправленно.

Наши исследования и изучение работ ученых других НИИ и ВУЗов, позволили рассматривать экономику территории как жизнеобеспечивающий фактор системы сельского муниципального образования, важнейшим структурным элементом которой являются люди, осуществляющие преобразование её ресурсов.

Это позволило разработать концептуальную многокомпонентную модель сельского муниципального образования как объекта стратегического управления, включающую природно-ресурсный потенциал, экономику, население (в данном случае рассматривается как совокупность сельских домашних хозяйств), социальную сферу, финансово-инвестиционную сферу и сферу управления. Каждая компонента в ней имеет сложную структуру и многоцелевое назначение, выполняет комплекс функций. Они соединены многоаспектными взаимосвязями. Именно население, будучи и владельцами домашних хозяйств, и организаторами или работниками хозяйствующих субъектов, или служащими, являются субъектами целеполагания в системе стратегического управления т. к. их потребности, интересы и намерения должны определять направления развития территории [3].

Таким образом, авторы рассматривают сельское муниципальное образование как организацию, имеющую общие цели развития. Современные «синтетические» теории в области управления [2], основой которых является системный подход, рассматривают организацию как многоплановое явление, связывающее в органичное целое цели, ресурсы и процессы, протекающие в организации и вне ее.

Подход к муниципальным образованиям как к территориальным организационным системам, дает возможность осуществлять анализ их функционирования и развития с позиций экономической науки, а значит,

использовать соответствующий аппарат, включающий экономико-математические методы и инструментальные средства, а в стратегическом анализе территории – применять известные методы, во-первых, анализа бизнес-процессов и исследования пространственных экономических систем, во-вторых, методы теории организации (индуктивный, сравнительный, абстрактно-аналитический, статистический, организационный).

Согласно институциональному подходу, сельское муниципальное образование формирует для входящих в него субъектов правила игры или механизмы, обеспечивающие их нормальное функционирование. Что касается разных подходов в рамках институционализма (в частности, Т. Веблен, с одной стороны, и О.И. Уильямсон, с другой), то следует признать, что каждый из этих подходов имеет свои цели, и право исследователя, исходя из собственных задач, придерживаться необходимого для него.

В данном случае ставится задача выявить возможности системы, как многопланового явления, для саморазвития и обеспечения условий для развития входящим в неё элементам. И для её решения предлагается придерживаться позиций О.И. Уильямсона, Р. Кроуза, К. Эрроу и их последователей, рассматривающих эти взаимосвязи с точки зрения подвижных границ между административно-командным, рыночным и смешанным механизмами координации и контроля. Иначе говоря, сама система, имеющая ресурсы, законодательную и исполнительную ветви власти, выступает в качестве средства достижения целей.

Сочетание элементов в такой многоплановой системе, как сельское муниципальное образование, всегда уникально, что связано со своеобразием их географического положения, природных ресурсов, удаленности от рынков сбыта и рынков труда, специализации и уровня диверсификации производства. Это обуславливает разный уровень экономического и социального развития территории.

Разные направления экономической науки по-разному подходят к оценке причин дифференциации сельских территорий по уровню развития. Специалисты в области региональной экономики связывают это с местоположением территорий относительно городов, социологи – с уровнем занятости и доходов населения [5, 43] и развитием трудового потенциала.

Официальная региональная статистика свидетельствует о том, что сельские муниципальные образования отличаются друг от друга по уровню индекса промышленного производства, индекса физического объема продукции сельского хозяйства, индекса физического объема инвестиций в основной капитал, плотности населения муниципальных районов, уровню заработной платы и налоговых и неналоговых доходов бюджета и среднему душевому объему продукции сельского хозяйства [3].

В своих исследованиях прошлых лет основным критерием отличия мы принимали прежде всего, отличие по уровню наполнения районного бюджета и доходам на душу населения как показатель, отражающий эффективность и социальной и экономической подсистем территории. Эта группировка позволила выявить, что,

во-первых, развитие экономики не всегда является залогом развития социальной сферы,

во-вторых, фактор размещения относительно городов, действительно, имеет влияние на уровень развития экономики, прежде всего, сельского хозяйства, и миграцию экономически активного населения.

Связи этого фактора с развитием социальной сферы не выявлено [4].

Исследования прошлых лет, на основании которых проведена группировка сельских муниципальных образований Алтайского края по бюджетной обеспеченности за счет налоговых и неналоговых доходов, методика которой основана на однородности показателей (объем налоговых и неналоговых доходов бюджета на одного жителя, коэффициент специализации

экономики района, обратный коэффициенту диверсификации, удаленность от крупного города, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников, доля сельского хозяйства в валовом районном продукте, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя, и доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу), для чего их абсолютные значения, выраженные в разных единицах измерения, преобразованы в сопоставимые путем отношения отклонений конкретных значений от средних к разнице между минимальным и максимальным значением и выражены в коэффициентах. Для этого использован программный продукт Statistica, версия 6.1. и реализован алгоритм группировки методом Варда с применением дистанции Евклида в качестве критерия близости значений (коэффициента близости). Результаты позволили сделать вывод о том, что дифференциация территорий обусловлена рядом внешних и внутренних факторов, которые следует разделить на несколько аспектов:

факторы, определяющие развитие самих сельских муниципальных образований;

факторы, влияющие на развитие их экономик;

факторы, определяющие уровень развития их социальной сферы.

Внешние факторы, определяющие состояние, уровень и темпы развития сельского муниципального образования, предлагается делить на три основные группы:

природно-климатические условия, определяющие структуру экономики;

территориальные, определяющие размещение относительно рынков сбыта и рынков рабочей силы. Для Сибири характерны внутриматериковое расположение, обширные территории с низким уровнем инфраструктурного обустройства, редкое размещение городов, высокие институциональные барьеры, в частности, отсутствие связей между сельскими муниципальными образованиями;

институциональные – низкий уровень доходов большинства населения, позиция региональных органов управления, ориентированная прежде всего на развитие отраслей АПК, а не сельских территорий, ограниченный перечень полномочий, делегированных с регионального уровня на муниципальный, формы и методы государственной поддержки (недофинансирование социальной сферы и низкая эффективность её отраслей, обостряющая неравенство населения в вопросах получения качественных услуг) и др.

К внутренним факторам развития сельских муниципальных образований следует отнести:

проблемы, связанные с управлением территорией, в частности, структурно-функциональное противоречие при выборе направлений развития между товарно-функциональной специализацией территории и комплексностью её развития;

отсутствие децентрализации в системе местного самоуправления;

низкий уровень квалификации кадров в органах местного самоуправления;

отсутствие четкого распределения полномочий между уровнями управления внутри сельских муниципальных образований.

В странах ЕС выработано три модели развития сельских территорий (муниципальных образований) – отраслевая, перераспределительная и территориальная [3].

Главная задача отраслевой модели – развитие сельского хозяйства, которое следует поддерживать на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Основные функции управления в этом случае сосредоточены в Министерстве сельского хозяйства, которое жестко регламентирует функции отраслевых органов управления на районном уровне, ресурсы и полномочия; перераспределительной – выравнивание социальных условий жизни в сельских территориях за счет дальнейшего развития сельского

хозяйства, диверсификации экономики, снижения влияния на экономику природно-климатических условий.

Для этого варианта характерны передача части функций по развитию сельских территорий от Министерства сельского хозяйства другим органам управления; территориальной – развитие института местного самоуправления, которые призваны развивать внутренние резервы территории, стимулировать несельскохозяйственные виды деятельности. Большая часть функций по управлению экономикой при этом переходит на муниципальный уровень, а за региональным уровнем относительно развития сельских территорий остается функция выработки стратегических решений.

Для реализации перераспределительной и территориальной моделей широко применяются диверсификация и внедрение инноваций в традиционное производство, тесное взаимодействие районных органов управления с бизнес-сообществом при выборе наиболее эффективных проектов, выявление и использование резервов территории и межмуниципальное сотрудничество.

Учитывая этот опыт, предлагается в дальнейшем рассматривать три модели государственного регулирования развития (подхода к развитию) сельских муниципальных образований) – отраслевой, перераспределительный и территориальный. Исходя из того, что и сейчас и в последующие ближайшие годы у нашего государства бюджетных средств на развитие сельских территорий в достаточном объеме нет и не будет, и учитывая масштабы этих территорий в Сибири, в ближайшее время на федеральном и региональном уровнях сохранится преимущественно отраслевая в сочетании с перераспределительной модели (подходы). Хотя в каждом регионе, в зависимости от возможностей их бюджетов, внутри каждой модели (подхода) возможны свои варианты.

При этом необходимым является дифференцированный подход к самим сельским муниципальным образованиям. В исследованиях обосновано, что

сельские территории (муниципальные образования) по уровню доходов местного бюджета на душу населения делятся на 3 основных группы, что подтверждается и проведенными группировками внутрорегиональной дифференциации и типизации их социально-экономического развития. В каждой из указанных групп следует применять свой подход к организации государственного регулирования и государственной поддержки: к экономически устойчивым – отраслевой и стимулирующий, т. е. применение как механизмов перераспределения бюджетных средств, т. е. компенсации затрат на содержание социальной сферы, так и механизмов поддержки инициатив развития территории, активизации использования её внутренних резервов; по отношению к экономически неустойчивым – стимулирующий и компенсационный, к дотационным (убыточный бюджет) – компенсационный.

Таким образом, сельское муниципальное образование, как территориальное объединение, имеющее конкретные цели развития, следует рассматривать с точки зрения системного подхода как многокомпонентную организацию, включающую природно-ресурсный потенциал, экономику, население, социальную сферу, финансово-инвестиционную сферу и сферу управления, в которой экономика является жизнеобеспечивающим элементом, имеющую общие для всех элементов цели развития и формирующую условия для развития входящих в нее подсистем. Уникальность ресурсов и факторов развития сельского муниципального образования формирует у него собственную систему стратегического управления, предполагая использование для этого в каждом случае своих подходов, а методика стратегического планирования должна учитывать специфику территории и предлагать для этого соответствующие инструменты и методы анализа всех компонентов системы.

В ходе исследования доказано, что сельские территории (муниципальные образования) по уровню доходов местного бюджета на душу населения и бюджетной обеспеченности за счет налоговых и неналоговых доходов делятся

на 3 основных группы – экономически устойчивые, экономически неустойчивые и дотационные.

Учитывая опыт стран ЕС, предложены три модели развития сельского муниципального образования:

отраслевая. Характерна для территорий, имеющих дефицитный бюджет, не имеющих конкурентных преимуществ, развивающих традиционные отрасли сельского хозяйства, цель развития которых – воспроизводство трудовых ресурсов и сохранение территории;

перераспределительная. Характерна для территорий, имеющих бюджет, формируемый и из собственных источников, и из регионального бюджета. На территории развивается не только сельское хозяйство, значительное внимание уделяется диверсификации экономики. Цель развития – воспроизводство трудовых ресурсов, поиск стратегических преимуществ территории, вовлечение в производство новых ресурсов;

территориальная. Характерна для территорий, имеющих профицитный бюджет, основная часть которого формируется за счет собственных источников. На территории в равной мере успешно развиваются все виды экономической деятельности. Основная цель развития – воспроизводство человеческого капитала посредством всесторонней поддержки предпринимательства.

В каждой из указанных моделей предлагается применять свой одноименный подход к организации государственного регулирования и государственной поддержки:

отраслевой – поддержка социальной сферы при ограниченных ресурсах, выделение средств бюджета на инновационные проекты в сельском хозяйстве;

перераспределительный – поддержка развития социальной и производственной инфраструктуры, несельскохозяйственных видов экономической деятельности;

территориальный – поддержка развития инфраструктуры жизнедеятельности, инфраструктуры развития предпринимательства, транспортной и социальной инфраструктуры.

Библиографический список:

1. Гриценко Г.М. Роль инфраструктуры государственной поддержки в развитии малого сельского предпринимательства Алтайского края / Гриценко Г.М., Вернигор Н.Ф., Миненко А.В., Апалькова О.П. // АПК: Экономика, управление. – 2018. – № 11. – С. 58-67.
2. Миненко А.В. Проблемы моделирования инфраструктуры развития малого предпринимательства сельского муниципального образования / Миненко А.В. // Вектор экономики. – 2018. – № 10 (28). – С. 40.
3. Миненко А.В. Теоретические аспекты прогнозирования социально-экономического развития сельских муниципальных образований / Миненко А.В. // В сборнике: Инновационные подходы в управлении агропромышленным комплексом Материалы XII международной научно-практической конференции. Под редакцией Гриценко Г.М.. – 2013. – С. 26-28.
4. Научный отчет Алтайского отдела ФГБНУ СибНИИЭСХ за 2014 г. «Разработать методику планирования развития социального потенциала сельского муниципального образования в условиях диверсификации экономики».
5. Плешков А.О. Кубань: стратегия социально-экономической реконструкции / А.О. Плешков. – Краснодар, 2013. – 386 с.
6. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая контрактация» / Научн. Ред. В. С. Катькало / О.И. Уильямсон. — СПб.: Лениздат, 1996.

Оригинальность 88%