

На правах рукописи

Швечков Максим Валентинович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ
КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05

Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Ижевск – 2006

Диссертационная работа выполнена в Пермском филиале
Института экономики Уральского отделения Российской академии наук

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Пыткин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Осипов Анатолий Константинович

кандидат экономических наук
Давыдова Надежда Станиславовна

Ведущая организация - ГОУ ВПО «Уральская академия
государственной службы»

Защита состоится: 27 июня 2006г. в 13 часов на заседании
диссертационного совета ДМ.212.75.275.04 при ГОУ ВПО «Удмуртский
государственный университет» по адресу: 426034, г.Ижевск,
ул. Университетская, 1 корп. 4, ауд. 444.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО
«Удмуртский государственный университет»

Автореферат разослан 26 мая 2006г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук,
профессор

А.С. Баскин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последние годы в мире существенно усиливается внимание к проблемам сельского развития. Эти проблемы активно обсуждаются в СМИ, большинство Правительств стараются показать, как давно они уделяют внимание сельскому развитию, как много усилий прикладывается для улучшения условий жизни сельского населения. В частности, США объявляет, что уже 70 лет назад государственная политика была направлена на сельские территории, Правительство Индии ведет отсчет своей политики сельского развития с объявления независимости. Первые свидетельства специальной политики по сельскому развитию в ЕС отмечаются, начиная с 1972 года. Всемирный банк включил сельское развитие в сферу своих интересов с 2000 года, и с этого времени определенные усилия предпринимаются для развития сельских территорий и в развивающихся странах.

В России развитие сельских территорий в рамках муниципальных образований осуществляется посредством федеральных, региональных и муниципальных программ развития АПК, постепенно внедряются в практику программы социального развития села (сельской местности).

В последнее время проявилось понимание необходимости перехода от отраслевых программ развития к комплексным программам развития села, сельских муниципальных образований.

Одновременно актуальной остается проблема методологического обеспечения программ развития. Федеральные, региональные нормативные документы практически не содержат методические рекомендации по содержанию механизма реализации программ развития.

Недостаточная теоретическая и методическая разработанность вопросов механизма реализации комплексных программ развития сельского муниципального образования, актуальность и возрастающая практическая значимость предопределили выбор темы, предмета, объекта и основных направлений диссертационного исследования.

Область исследования соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) – 5.16. Управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях; функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления; 5.17. Региональное стратегическое планирование; региональные программы развития; экономические проблемы федерализма; экономическая симметрия и асимметрия в развитии Российской Федерации; проблемы разграничения полномочий и предметов ведения и эффективность государственного управления в территориальном аспекте; экономические проблемы местного самоуправления.

Степень разработанности проблемы. Изучение теории и практики управления территориальным развитием в рыночных условиях, в том числе и развитием сельских муниципальных образований, в нашей стране началось совсем недавно, с началом в 90-х годах реформ в России.

Активную работу в области теории региональной экономики и местного самоуправления ведут Ю.П. Алексеев, Е.Г. Анимица, С.С. Артоболевский, О.И. Боткин, В.Ю. Будавай, С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, Б.М. Жихаревич, М.П. Комаров, А.Л. Кузнецов, В.Н. Лексин, А.С. Маршалова, Т.Г. Морозова, В.И. Некрасов, А.С. Новоселов, Д.А. Новиков, А.К. Осипов, А.Н. Пыткин, А.И. Татаркин, О.А. Романова, В.Ф. Уколов, А.Н. Швецов, С.С. Шишов, Р.И. Шнипер и др.

Зарубежные специалисты, которые рассматривают в своих работах проблемы региональной экономики и местного самоуправления: У. Айзард, Х. Армстронг, Дж. Бачтлер, С. Вагенаар, У. Изард, К. Литтл, У. Моррис, П. Нийкэмп, Т. Питерс, Ф. Сникарс, М. Темпл, Дж. Тэйлор, Р. Уотермен, Л. Хоффман, Д. Юилл и др.

Обобщение опыта исследований механизма реализации комплексных программ развития сельского муниципального образования показало, что вопросы теории и методологии сельского развития в части механизма его реализации не получили исчерпывающей научной интерпретации.

Целью исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию механизма реализации комплексных программ развития сельского муниципального образования.

Поставленная цель потребовала решения ряда взаимосвязанных задач, а именно:

- исследовать и обобщить теоретические и методологические основы механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования;
- определить ключевые направления совершенствования механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования;
- выделить особенности механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, связанные со спецификой сельского развития;
- обосновать концептуальные подходы для разработки модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования;
- разработать модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования;
- предложить методические рекомендации по совершенствованию механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

Объектом исследования является муниципальное образование «Бардымский район» Пермского края, соответствующее российской специфике жизнедеятельности сельских муниципальных образований.

Предметом исследования являются теоретические и методические аспекты развития сельского муниципального образования, организационно-экономические отношения, возникающие в процессе разработки и реализации комплексных программ развития сельского муниципального образования в рыночных условиях хозяйствования, механизм реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

Теоретической и методологической основой исследования являются научные труды и разработки отечественных и зарубежных авторов в области регионального и муниципального управления, посвященные проблемам управления развитием сельских территорий, научно-методические рекомендации по разработке и реализации комплексных программ развития муниципальных образований.

Основные методы исследования. Методической основой исследования являются организационно-структурное моделирование и метод сравнительного анализа, общенаучные методы стратегического и оперативного управления, экспертных оценок, программно-целевой метод, методы планирования и прогнозирования.

Информационной базой диссертационного исследования послужили данные органов статистики, данные органов законодательной и исполнительной власти Пермского края, Бардымского района Пермского края. В диссертации нашли отражение результаты научно-исследовательских работ, выполненных автором и при его участии.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании ряда положений по совершенствованию механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования. В процессе исследования получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну и являющиеся предметом защиты:

- уточнено понятие «механизм реализации комплексной программы развития муниципального образования», учитывающее комплексный характер и современные тенденции развития муниципальных образований;

- определены организационно-методологические особенности механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, связанные со спецификой сельского развития;

- обоснованы концептуальные подходы к разработке модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования;

- разработана модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, на основе

достижения единства и баланса социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих развития;

- предложены методические рекомендации по совершенствованию механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

Практическая значимость исследования определяется потребностью в теоретико-методическом обосновании и разработке модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования для управления развитием как отдельных муниципальных образований, так и для обеспечения методологического и управленческого единства развития регионов и Российской Федерации в целом.

Материалы диссертации могут использоваться для подготовки и переподготовки специалистов органов законодательной и исполнительной власти региона, органов местного самоуправления.

Результаты работы могут быть использованы для преподавания в высших учебных заведениях курсов региональной и муниципальной экономики, государственного и муниципального управления, стратегического планирования регионального и муниципального развития.

Апробация исследования. Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационной работе, докладывались в порядке обсуждения на теоретических семинарах и конференциях в Институте экономики Уральского отделения Российской академии наук (г. Екатеринбург, 2005, 2006 гг.).

Теоретические и методологические результаты исследования отражены в научных разработках Пермского филиала Института экономики УрО РАН, в том числе по научному направлению «Диагностика, прогнозирование и государственное регулирование развития региональных социально-экономических систем» № ГР 01200403040 («Институциональные аспекты развития социально-экономических систем», «Институционализация региональной политики» - 2004-2006 гг.) – Постановление РАН от 01.07.2003 №233.

Методические и практические рекомендации диссертационной работы нашли применение при разработке комплексных программ социально-экономического развития сельских муниципальных образований Пермского края – «Бардымский район» и «Куединский район».

Теоретические, методологические и прикладные результаты исследования используются при чтении курса лекций по дисциплинам «Стратегическое планирование» и «Региональная экономика» в специальных программах повышения квалификации работников муниципальных образований в НОУ ДПО «Пермский академический учебный центр».

Публикации. Результаты научных исследований нашли отражение в 6 публикациях, общим объемом 12,78 п.л. (личный вклад автора 9,01 п.л.).

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Содержит 153 страницы основного текста, включает 5 рисунков, 17 таблиц, приложения, список литературы из 137 наименований.

Содержание работы. *Во введении* обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цель и задачи, сформулирована научная новизна и практическая значимость научных результатов.

В первой главе «Теоретико-методологические основы механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования» раскрыты теоретические аспекты развития муниципального образования, роль и место комплексной программы в развитии муниципального образования, ключевые направления совершенствования механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования.

Во второй главе «Особенности механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования» определены особенности развития сельского муниципального образования, проведен анализ влияния особенностей воздействия муниципальных программ на развитие сельского муниципального образования, выявлены организационно-экономические предпосылки разработки модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

В третьей главе «Эффективная модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования» обоснованы концептуальные основы для разработки эффективной модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, разработана модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, предложены методические рекомендации по совершенствованию механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

В заключении обобщены полученные в ходе исследования выводы.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено понятие «механизм реализации комплексной программы развития муниципального образования», учитывающее комплексный характер и современные тенденции развития муниципальных образований.

Механизм реализации комплексной программы развития муниципальных образований направлен на решение социальных, экологических, экономических и институциональных задач развития

муниципального образования с использованием научно-методических, технологических, финансовых и правовых инструментов. Механизм реализации программы базируется на взаимодействии основных заинтересованных групп: органов местного самоуправления, органов власти федерального и регионального уровней, предприятий и бизнеса, профсоюзных организаций, политических партий, общественных объединений и организаций, домохозяйств и населения.

Любое действие, в том числе реализация комплексной программы развития муниципального образования, чтобы стать реализационным, должно быть соответствующим образом организовано. От эффективности постановки организационных вопросов зависит реализуемость всей программы в целом. Реализация программы включает в себя определенную совокупность действий в рамках организационных механизмов.

Отечественные исследователи определяют организационные механизмы как механизмы внутренней и внешней организации жизнедеятельности отдельных сфер и муниципального образования в целом, а также механизмы организации деятельности органов местного самоуправления. По мнению отечественных исследователей, организационные механизмы включают в себя: административно-управленческий, нормативно-правовой, финансово-экономический, социальный и информационно-коммуникационный механизмы организации.

Автор полагает, что с точки зрения устойчивого развития в совокупности организационных механизмов, являющихся основой механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования, целесообразно выделить социальные, экономические, экологические и институциональные организационные механизмы.

Значение каждого из организационных механизмов равноценно. Институциональные механизмы создают адекватное нормативно-правовое поле для реализации программы, социальные механизмы – включают местное сообщество в программную активность при помощи информационно-коммуникационных механизмов, экономические механизмы – создают необходимую материальную и финансовую основу программы, экологические механизмы – позволяют экологически сбалансировать развитие муниципального образования и т.д.

Обеспечение механизма реализации программы организационными механизмами в целом будет более действенно и целенаправленно, если их непосредственному задействованию будет предшествовать проблемно-аналитический блок (табл. 1).

Управление организационными механизмами – регулирование задействования механизмов организации жизнедеятельности муниципального образования посредством административно-управленческого механизма организации, который «закрывает» в правовом и информационном поле социальные, экономические, экологические и институциональные аспекты, а также прочие возможности других

механизмов организации, создавая необходимые организационные условия для скоординированного задействования средств управления, в т.ч. в целях развития муниципального образования.

Таблица 1

Задействование организационных механизмов для реализации комплексной программы развития муниципального образования

| <i>Виды работ</i> | <i>Содержание работ</i> |
|--|---|
| 1. Анализ организационных механизмов. | Анализ используемых в муниципальном образовании организационных механизмов. Оценка результативности используемых организационных механизмов применительно к реализации программы. |
| 2. Проблематизация действенности организационных механизмов. | Анализ слабых и проблемных моментов в используемых в муниципальном образовании организационных механизмов. |
| 3. Обеспечение программы организационными механизмами. | Разработка требования к необходимым организационным механизмам программы развития муниципального образования. Перевод управленческих ресурсов (потенциальных и задействованных) в режим реализационного использования как организационных механизмов. Детальная проработка (на уровне звеньев деятельности) вопросов применения отдельных организационных механизмов комплексной программы развития муниципального образования: - организационного сопровождения; - правовой основы; - финансово-экономического обеспечения; - информационного сопровождения; - социальной поддержки, в т.ч. взаимодействия с местным сообществом и т.д. |

Механизм реализации программы также включает в себя:

1. Научно-методическое, информационное обеспечение и сопровождение мероприятий программы, базовой основой которых являются:

- сбалансированная система показателей/индикаторов социального, экологического, экономического и институционального развития муниципального образования;

- методика оценки воздействия программы и программных мероприятий на развитие муниципального образования в контексте устойчивого (сбалансированного социального, экологического, экономического и институционального) развития;

- система прогнозирования, планирования, мониторинга и открытой отчетности социального, экологического, экономического и институционального развития муниципального образования;

- прикладные исследования и разработки, позволяющие получать своевременно и в достаточном объеме достоверную информацию о ходе реализации программы и развитии муниципального образования;

2. Комплекс мероприятий программы, в том числе по управлению реализацией программы;

3. Нормативно-правовое обеспечение и сопровождение программы.

Рассмотренные в диссертационном исследовании теоретико-методологические основы механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования, а также ключевые направления совершенствования механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования позволяют автору дать определение ***механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования*** как совокупности социальных, экологических, экономических, институциональных, административно-управленческих и информационно-коммуникационных организационных механизмов, совместное функционирование которых направлено на достижение программных целей через выполнение программных мероприятий.

2. Определены организационно-методологические особенности механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, связанные со спецификой сельского развития.

Для разработки механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, по мнению автора, необходимо определить его особенности, связанные со спецификой сельского развития на примере США, Европейского Сообщества, России.

Согласно Закону РФ №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ст. 2 «Основные термины и понятия»:

- муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

- сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

То есть, Федеральный закон определяет особо муниципальные образования сельского типа через понятие «сельское поселение».

Данный подход позволяет выделить особенности развития сельского муниципального образования и, соответственно, скорректировать механизм реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования с учетом особенностей его развития.

Обзор отечественных источников показал, что сельское поселение:

- населенный пункт, большинство жителей которого занято в сельском хозяйстве;

- расположенное в сельской местности несельскохозяйственное поселение, не соответствующее по численности населения городу, связанное с лесным хозяйством (лесхозы и кордоны), обслуживанием транспорта вне городов (малые станции, разъезды, пристани);

- поселение при отдельных промышленных предприятиях, карьерах, курортах, зонах отдыха, поселки поисковиков, поселения смешанного типа (агроиндустриальные поселки).

Принято считать, что малое сельское поселение в России – это сельское поселение с численностью населения менее 200 человек. Среднее сельское поселение в России - сельское поселение с численностью населения от 200 до 1 тысячи человек. Крупное сельское поселение в России - сельское поселение с численностью населения свыше 5 тысяч человек.

В Пермской области на 01.01.2005 г. по данным статистики насчитывалось 3869 сельских населенных пунктов и 521 сельская администрация, в Коми-Пермяцком автономном округе – 705 и 76 соответственно.

Общее число сельских поселений во всём мире, даже постоянных, не поддаётся учёту, так как в различных странах по-разному определяется понятие отдельного населённого пункта. Так, в США примерно 1/5 сельского населения - жители «официально зарегистрированных» сельских поселений, остальное фермерское население учитывается в целом по территориальным единицам. Во многих странах, особенно густонаселённых, при соседстве крупных сельских поселений и отдельных ферм, поместий, все поселения в пределах одной административно-территориальной единицы (коммуны во Франции, Бельгии, общины в Германии и т.д.) учитываются как одно целое. Количество сельских поселений на земном шаре имеет тенденцию к сокращению по мере урбанизации и перехода населения из сельских поселений в города.

Однозначного ответа на вопрос «что такое сельское развитие» пока нет ни в литературе, ни в государственных документах. Большинство государств подходит к сельскому развитию с практических позиций.

Сельское развитие в США определяется как политика по «увеличению экономических возможностей и улучшению качества жизни для всех сельских жителей Америки» [«70 years of commitment to rural

America» (стр. 12), Служба сельского развития Минсельхоза США (USDA Rural Development Service), 2005, Вашингтон].

В Индии определение звучит так: «Сельское развитие предполагает как улучшение экономического благополучия населения, так и существенные социальные преобразования» [Rural development [p. 1], Министерство сельского развития, 2005, Нью Дели].

Европейский Союз понимает термин «сельское развитие» шире [«Расширенная оценка эффектов» ('Extended Impact Assessment'), стр. 18, Рабочий документ Европейской Комиссии, 2004, Брюссель]:

1. Увеличение конкурентоспособности аграрного сектора;
2. Улучшение состояния окружающей среды и сельских территорий;
3. Улучшение качества жизни в сельской местности.

Социальный аспект рассматривается при анализе проблем, связанных с сельским развитием, в связи с неблагоприятными условиями в сельской местности, то есть, политика должна быть направлена на то, чтобы сельские жители могли преодолеть эти условия и получить равный стартовый капитал с жителями других местностей.

В диссертационном исследовании рассмотрены особенности сельского развития и воздействия программ развития АПК и социального развития сельской местности в США, ЕС и России. Составлена классификация особенностей сельского развития и соответствующих мер воздействия в странах ЕС согласно действующим в ЕС нормативным актам (табл. 2), которая в достаточно полной мере отвечает и российской проблематике.

Отмечается, что в новом законодательстве ЕС на 2007-2012 бюджетный период также выделены следующие приоритеты сельского развития:

- ось приоритетов 1 - улучшение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства;
- ось приоритетов 2 - управление землей;
- ось приоритетов 3 - диверсификация сельской экономики и повышение качества жизни в сельской местности.

Особенности сельского развития в России отражены в приоритетном национальном проекте «Развитие АПК» и Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года», в Пермском крае – в целевой программе «Развитие агропромышленного комплекса Пермской области на 2006-2008 годы» и концепции программы «Социальное развитие сельской местности Пермской области до 2010 года», сельского муниципального образования «Бардымский район» Пермского края – в концепции комплексной программы развития Бардымского района Пермского края до 2010 года.

Бардымский район расположен на юге Пермского края, площадь района составляет 2382,3 кв. км, что составляет 1,5% территории Пермского края.

Таблица 2

Классификация особенностей сельского развития и соответствующих мер воздействия в странах ЕС

| <i>Задачи</i> | <i>Меры воздействия</i> |
|--|---|
| 1. Модернизация и конкурентоспособность | 1.1. Инвестиции в агрохолдинги |
| | 1.2. Молодые фермеры и работники |
| | 1.3. Обучение в свободное время |
| | 1.4. Ранний выход на пенсию |
| | 1.5. Маркетинг и переработка |
| | 1.6. Улучшение земель |
| | 1.7. Перераспределение земли |
| | 1.8. Семенной фонд, племенное животноводство и птицеводство |
| | 1.9. Дотации хозяйствам на услуги менеджмента |
| | 1.10. Маркетинг качественной сельхозпродукции |
| | 1.11. Управление водными ресурсами в сельском хозяйстве |
| | 1.12. Развитие сельской инфраструктуры |
| | 1.13. Восстановление потенциала сельхозпроизводства |
| | 1.14. Финансовый инжиниринг |
| | 1.15. Группы производителей |
| | 1.16. Хозяйства, подвергающиеся реструктуризации |
| | 1.17. Соответствие стандартам общины |
| | 1.18. Консультирование и распространение опыта |
| | 1.19. Техническая помощь |
| 2. Охрана окружающей среды | 2.1. Окружающая среда в сельском хозяйстве |
| | 2.2. Неблагоприятные земли |
| | 2.3. Диверсификация сельскохозяйственной деятельности |
| | 2.4. Облесение |
| | 2.5. Защита окружающей среды |
| 3. Улучшение качества жизни в сельской местности | 3.1. Базовые услуги в сельской экономике |
| | 3.2. Реконструкция деревень |
| | 3.3. Туризм-промыслы |

Общая численность населения района по состоянию на 01.01.2005г. составляет 28094 человек, плотность населения на кв. км составляет 12 человек, это самая высокая плотность сельского населения в Пермской

края, здесь компактно проживают башкиры и татары (90%), русские (8%) и другие национальности. Динамика численности населения муниципального образования «Бардымский район» показана на рис. 1.

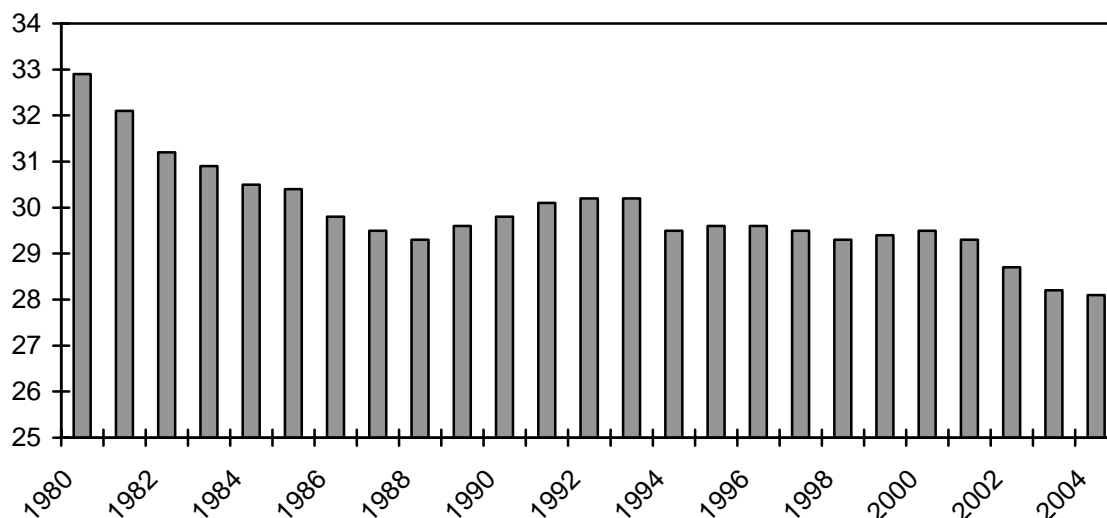


Рис. 1. Динамика численности населения муниципального образования «Бардымский район»

Основные показатели хозяйственной деятельности доминирующей отрасли сельскохозяйственного производства показаны в табл. 3.

Таблица 3

Сельскохозяйственное производство муниципального образования «Бардымский район»

| <i>Показатель</i> | <i>Ед. изм.</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> |
|---|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Количество с/х предприятий | ед. | 20 | 19 | 17 | 16 |
| Количество КФХ | ед. | 53 | 50 | 50 | 50 |
| Среднегодовая численность работающих | чел. | 1351 | 1133 | 981 | 988 |
| Посевные площади – всего | га | 35119 | 29938 | 29965 | 27031 |
| в т.ч. по с/х предприятиям | га | 35119 | 29938 | 29965 | 27031 |
| Валовое производство зерна в весе после доработки | т | 14864 | 14356 | 11676 | 15756 |
| Поголовье КРС – всего | гол | 12287 | 11493 | 10836 | 11010 |
| в т.ч. по с/х предприятиям | гол | 4162 | 3996 | 3986 | 4100 |
| по КФХ | гол | 153 | 120 | 107 | 110 |
| по ЛПХ | | 7972 | 7377 | 6743 | 6800 |
| Валовое производство молока | т | 3414 | 3389 | 3948 | 4390 |
| Валовое производство мяса | т | 349 | 333 | 344 | 350 |
| Объем отгруженной продукции | млн. руб. | 33.9 | 39.1 | 48.6 | 66.1 |
| Балансовая прибыль | млн. руб. | -14.4 | -5.1 | -4.4 | 8.8 |
| Кредиторская задолженность | млн. руб. | 81.7 | 91.5 | 50.3 | 40.0 |
| в т.ч. по заработной плате | т.р. | 5106 | 3852 | 2919 | 2350 |
| Дебиторская задолженность | т.р. | 4318 | 4437 | 2622 | 2060 |

Особенности развития, показанные на примере муниципального образования «Бардымский район» Пермского края, характерны для большинства сельских муниципальных образований Российской Федерации и предполагают разработку комплексных программ развития сельских муниципальных образований.

По мнению автора, организационно-экономическими особенностями развития сельских муниципальных образований в Российской Федерации, служащими также предпосылкой для разработки модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, являются:

1) выделение в общемировой практике направления «сельское развитие» как объективного фактора развития государств, разработка на межгосударственном уровне соответствующих нормативных актов и программ, обеспечивающих сельское развитие;

2) разработка и осуществление на федеральном уровне в России нормативных актов и федеральных целевых программ по развитию агропромышленного комплекса и социальному развитию села;

3) разработка и осуществление на региональном уровне в России (в том числе, в Пермском крае) нормативных актов и региональных целевых программ по развитию агропромышленного комплекса и социальному развитию сельской местности;

4) переход в российской практике от отраслевого подхода в аграрной политике к политике комплексного сельского развития на федеральном, региональном и местном уровнях.

Перечисленные особенности определяют организационно-методологическую основу механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования с учетом специфики сельского развития.

3. Обоснованы концептуальные подходы к разработке модели механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

Обзор отечественных и зарубежных источников, проведенный в исследовании, позволил автору сделать вывод, что механизм реализации программы допустимо рассматривать как совокупность средств управления целенаправленными процессами, структурированными в соответствии с задачами программы.

Средства муниципального управления – концептуальные, программные, проектные, плановые средства – это составляющие части административно-управленческого механизма организации жизнедеятельности сельского муниципального образования. Иерархическая вложенность средств управления предопределяет выполнение каждым из них своей функции (с соответствующей организационно-реализационной и

пространственно-временной разверткой). Указанные средства одновременно проявляются и процессуально, и структурным образом, т.е. как совокупность рабочих процессов (концептуирование, программирование, проектирование, планирование и др.) и соответствующих фиксирующих документов (концепций, программ, проектов, планов). Средства управления характеризуется определенным внутренним устройством.

Для согласования средств управления в рамках механизма реализации программы необходимо выделить базовое устройство средств управления, то есть, не столько специфические элементы каждого конкретного средства управления, сколько их общую структурную организацию.

Средство управления, представляемое как рабочий процесс, включает четыре вложенные друг в друга составные части:

- 1) операционные модули;
- 2) группы модульных слагаемых;
- 3) звенья деятельности;
- 4) процедуры деятельности.

Эти части составляют неразрывное целое, будучи вложенными друг в друга: операционные модули состоят из групп модульных слагаемых, которые, в свою очередь, включают в себя звенья деятельности, реализуемые посредством процедур действия.

Базовой организационной единицей любого средства управления является операционный модуль. Он выполняет функцию организационного начала в средствах управления.

Каждый рабочий процесс объемлет собой неразрывную совокупность операционных модулей, набор которых для разных средств управления остается неизменным и включает в себя семь типовых операционных модулей:

- модуль «позиционирование»;
- «объектно-содержательный» модуль или модуль «объективация»;
- модуль «целеполагание»;
- модуль «координация»;
- модуль «местопологание»;
- модуль «синхронизация»;
- модуль «ресурсообеспечение».

В обобщенном варианте типовые операционные модули и их назначение представлены в табл. 4.

Конкретный состав модулей (в виде составляющих их модульных слагаемых) определяется спецификой механизма реализации программы развития сельского муниципального образования. Таким образом, при общем базовом устройстве структура конкретного средства управления определяется специфичным набором и составом звеньев деятельности и объемлющих их слагаемых.

Таблица 4

Типовые операционные модули и их краткое назначение

| <i>Название операционных модулей</i> | <i>Назначение операционных модулей</i> |
|--|---|
| «позиционирование» | формирование круга инициаторов и инициация действий |
| «объектно-содержательный» («объективация») | определение объекта, по поводу которого разворачивается круг рабочих процессов |
| «целеполагание» | выработка ценностных ориентиров, оформление ключевой идеи, разработка целей и задач |
| «координация» | согласование действий круга участников |
| «местополагание» | определение пространственно - территориальных ориентиров и ключевых мест деятельности |
| «синхронизация» | определение временных масштабов, последовательности, шага и ритма деятельности |
| «ресурсообеспечение» | определение необходимых ресурсов для осуществления деятельности |

Ключевыми являются операционные модули, поскольку именно они замыкают в единое пространственно-временное и системное целое каждое средство управления.

По мнению автора, только системная совокупность модулей – модульная организация рабочих процессов - может обеспечить полноценное задействование необходимых средств управления. В этом плане можно говорить о принципиальной модульной организации средств управления: как каждого отдельно (особенно применительно к рабочим процессам), так и всей системы средств управления. Особую роль играет модульная соорганизация организационных механизмов в целом, в рамках механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

Именно средства управления позволяют полноценно и скоординировано задействовать каждый из упомянутых организационных механизмов как в рамках каждого из них, так в их совокупности. И, кроме того, обеспечить взаимное согласование различных средств управления в рамках используемых организационных механизмов.

4. Разработана модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, на основе достижения единства и баланса социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих развития.

Автор полагает, что при использовании программно-целевого метода для осуществления развития сельского муниципального образования необходимо также учитывать, что механизм реализации стратегии развития определяется стратегией развития и, наоборот, определяет стратегию развития.

Проведенное исследование показывает, что комплексную программу развития сельского муниципального образования определяют единство и баланс социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих развития муниципального образования с учетом специфики сельского развития.

Исходной позицией для целеполагания развития сельского муниципального образования, определения индикаторов/показателей развития в структуре комплексной программы развития сельского муниципального образования, по мнению автора, должна быть система ценностей, характерная для данного муниципального образования, сопряженная с системой безопасной жизнедеятельности.

Как известно, ценность - положительная или отрицательная значимость объектов окружающего мира для человека, социальной группы, общества в целом, определяемая не их свойствами самими по себе, а их вовлеченностью в сферу человеческой жизнедеятельности, интересов и потребностей, социальных отношений; критерий и способы оценки этой значимости, выраженные в нравственных принципах и нормах, идеалах, установках, целях. Различают материальные, общественно-политические и духовные ценности; положительные и отрицательные ценности.

Общепринятая система ценностей определяется базовыми компонентами - здоровье, дом, культура. Система безопасной хозяйственной и жизнедеятельности населения определяется пороговыми показателями ценностей, при которых «не разрушается природная основа, создаваемые условия жизни не влекут деградации человека и социально-деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих безопасности общества» (Концепция экологической политики Пермской области на период до 2010г.).

Система ценностей/безопасности структурируется социальной, экологической, экономической и институциональной составляющими. Устанавливаются нормативные и фактические параметры системы ценностей/безопасности данного муниципального образования в разрезе составляющих развития.

Для оценки возможности реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования определяются ресурсы/потенциал муниципального образования, а именно:

- территориально-административные (внутренние и внешние);
- технологические (внутренние и внешние);

- финансовые, в т.ч. бюджетные (внутренние и внешние);
- кадровые/человеческие/трудовые (внутренние и внешние);
- интеллектуальные (внутренние и внешние);
- природные (внутренние и внешние);

также устанавливаются экологические ограничения, связанные с хозяйственной емкостью экосистемы данного муниципального образования.

Для оценки возможности реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования определяются его инфраструктурные характеристики. Устанавливаются нормативные и фактические параметры социальной, экологической, экономической и институциональной инфраструктуры. При этом целесообразно выделить инновационно-инвестиционную инфраструктуру, дорожно-транспортную, связь, информационную инфраструктуру, в значительной степени обуславливающие развитие сельского муниципального образования.

Фактически комплексная программа развития сельского муниципального образования является сводом муниципальных отраслевых целевых программ, направленных на достижение ценностей, удовлетворение интересов населения региона и его основных общественных групп, обеспечение безопасности жизнедеятельности населения. При этом учитывается совокупность федеральных программ (в т.ч. национальных приоритетных проектов), региональных и корпоративных программ развития, действующих в данном муниципальном образовании. Определяются социальная, экологическая, экономическая, институциональная результативность и эффективность по каждой муниципальной целевой отраслевой программе в совокупности с федеральными, региональными и корпоративными программами.

Ожидаемые результаты реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования определяются с использованием системы сбалансированных показателей (BSC) в разрезе социальных, экологических, экономических и институциональных показателей/индикаторов.

Это позволяет произвести оценку воздействия комплексной программы на развитие муниципального образования, подготовить открытую отчетность по устойчивому развитию муниципального образования в соответствии с международными рекомендациями для открытой отчетности по устойчивому развитию (GRI).

Структура комплексной программы развития сельского муниципального образования представлена на рис. 2.

Механизм реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования формируется при трансформации структуры комплексной программы развития в рамках системы муниципального стратегирования.

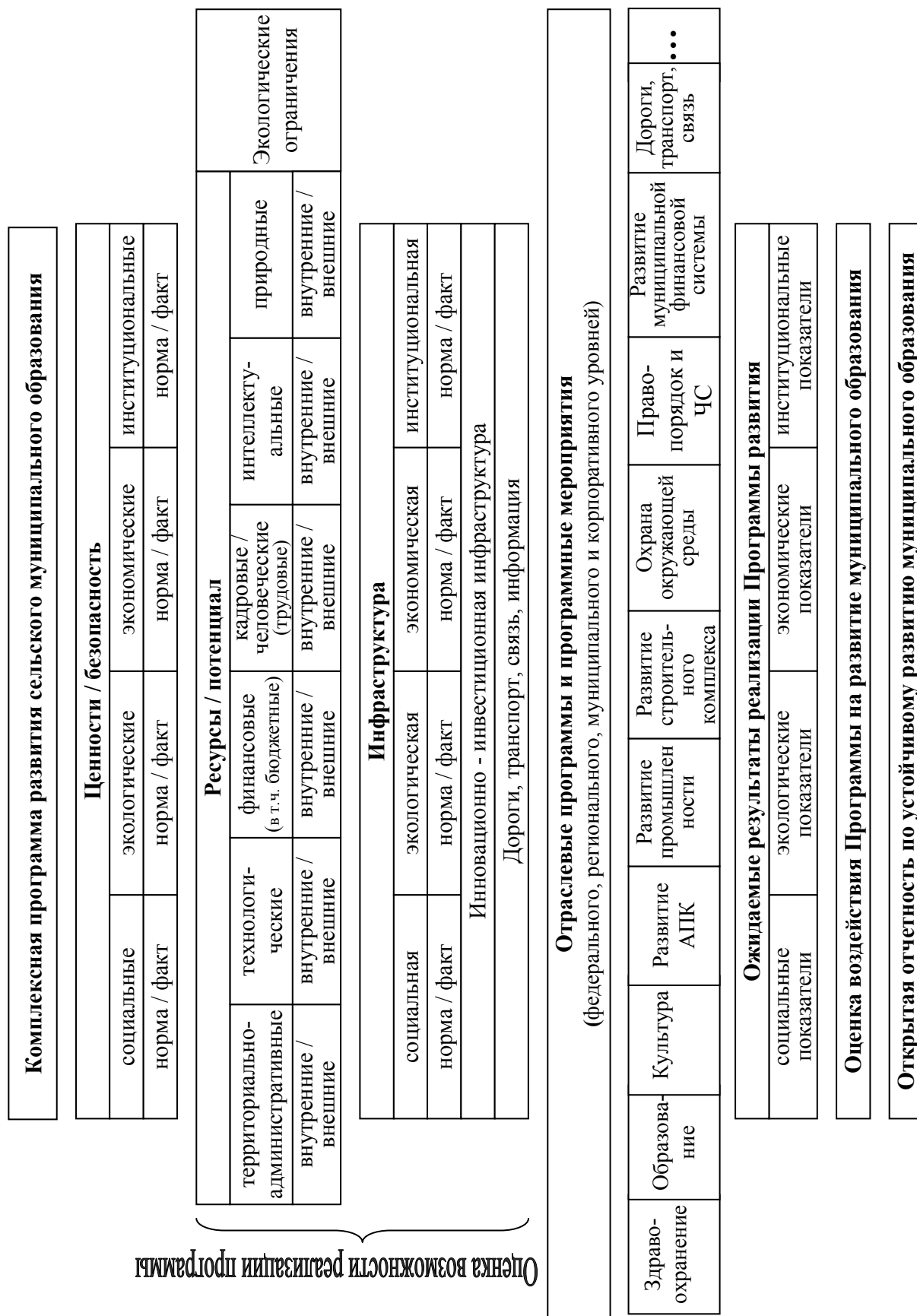


Рис. 2. Структура комплексной программы развития сельского муниципального образования

Разработанный автором механизм реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования представлен на рис. 3.



Рис. 3. Модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования

5. Предложены методические рекомендации по совершенствованию механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования.

Ключевыми направлениями совершенствования механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования автор считает следующие взаимосвязанные направления:

1) ориентирование механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования на достижение единства

и баланса социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих развития, которые всесторонне отражают развитие муниципального образования;

2) структурирование механизма реализации программы на основе организационных механизмов: социального, экологического, экономического, институционального, административно-управленческого и информационно-коммуникационного, структурно объединенных модулями «позиционирование», «объективация», «целеполагание», «координация», «местопологание», «синхронизация» и «ресурсообеспечение»;

3) развитие в рамках механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования системы муниципального маркетинга.

В частности, если говорить об *институциональном механизме*, то для осуществления полноценной программной деятельности, проведения проектных работ, обеспечения планирования и оценки результатов необходимо адекватное правовое поле и регламентация взаимодействия участников реализации программы, регламентация взаимодействия участников реализации программы и ее бенефициаров/выгодополучателей. Как правило, такого рода правовая база разрабатывается по случаю, ситуативно и отдельно для разных видов работ, а осуществляется без должного соотнесения и согласования с подобными текущими или более ранними правовыми разработками, не говоря уже об их взаимоувязке и соответствующей корректировке.

Для того чтобы институциональная база реализации программы была не ограничением, а действительной основой целевого скоординированного развертывания системы средств управления, она должна разрабатываться и корректироваться для всего круга соответствующих работ, а также в соотнесении с имеющейся правовой основой регионального и федерального уровней.

То же самое касается и *экономического механизма*, хотя здесь ситуация еще более сложная в силу общей запутанности вопроса с муниципальным финансовым обеспечением и существующим комплексом общих и конкретных проблем. Организационные вопросы финансового обеспечения при использовании средств управления требуют специального подробного рассмотрения – в рамках системы экономического механизма, в т.ч. применяемых органами местного самоуправления конкретных финансовых инструментов.

Автор отмечает несколько общих моментов, значимых для понимания ситуации задействования экономического механизма в управлении сельским муниципальным образованием, в т.ч. управлением его развитием. Среди них:

- необходимость знания протекающих через муниципальное образование различных финансовых потоков и места в них бюджетного

процесса (в соотнесенности разных бюджетных циклов), а также наличия и роли «бюджета развития»;

- определение необходимого объема финансовых ресурсов для развертывания тех или иных средств управления (в согласовании их циклического развертывания между собой);

- создание условий скоординированного использования необходимых финансовых ресурсов для целей управления при задействовании необходимых средств управления;

- определение наиболее эффективных путей использования различных финансовых ресурсов;

- применение финансовых инструментов для указанных целей и др.

Что касается *социального механизма*, то необходимость его скоординированного задействования (для представления местному сообществу тех или иных инициатив перспективного характера, последующего их совместного обсуждения, привлечения деятельных групп и сил местного сообщества к осуществляемым программным и проектным работам и т.п.) обусловлена, помимо всего прочего, одним простым фактом. Он заключается в том, что жители воспринимают результаты деятельности в целом, вне зависимости, в рамках каких работ и каким образом они достигнуты. Часто бывает, что идеи и планы администраций оказываются недостаточно встроенными в жизнь местного общества, не принимаются им, и потому воплощаются не только без помощи, но и в условиях сопротивления активных групп населения.

Поэтому точное и скоординированное применение социального механизма (в программных и проектных работах) позволяет не только сэкономить время и силы в ходе сложных общений с местным сообществом, но и предотвратить некоторые конфликтные ситуации и ряд нежелательных последствий при реализации перспективных начинаний, касающихся муниципального образования в целом.

Экологический механизм находится практически в стадии становления не только в России, но и в развитых странах. Повсеместно взаимодействие человека и окружающей среды рассматривается и как потенциал развития, и как ресурс, и как ограничение развития. Тем актуальнее разработка экологического механизма в рамках механизма реализации программы.

Информационно-коммуникационный механизм должен обеспечивать информационное взаимодействие в рамках механизма реализации программы и информационное обеспечение как участников реализации программы, так и ее бенефициаров – население муниципального образования, заинтересованные общественные группы (общественность), интересы которых прямо или косвенно могут быть затронуты в случае реализации намечаемой деятельности, или которые проявили свой интерес к процессу планирования и оценки реализации программы.

Вопросы, связанные с устойчивым развитием сельского муниципального образования, необходимо рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, изнутри, рассматривая сельское муниципальное образование как самостоятельную систему и отдавая предпочтение факторам, обеспечивающим устойчивость (sustainability) муниципального образования как такового. Во-вторых, извне, рассматривая сельское муниципальное образование как элемент более сложной системы – региона, страны, планеты в целом – и обращая внимание, прежде всего, на факторы вносящие вклад в обеспечение устойчивости (sustainability) в глобальном масштабе.

Данный подход определяет следующее направление совершенствования механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования – муниципальный маркетинг.

Муниципальный маркетинг - это маркетинг в интересах муниципального образования, его внутренних субъектов, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересовано муниципальное образование. В связи с этим можно выделить:

- муниципальный маркетинг, объектом внимания которого выступает территория муниципального образования в целом, осуществляется как внутри, так и за его пределами;

- муниципальный маркетинг внутри территории, объектом внимания которого являются отношения по поводу конкретных материальных и духовных ценностей, создаваемых и потребляемых в пределах территории сельского муниципального образования.

Стратегический муниципальный маркетинг в контексте устойчивого развития сельского муниципального образования может и должен дать информационную основу для реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования, создать объективную картину для управленческих решений при реализации программы развития сельского муниципального образования.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ
В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

1. Атаманова Е.А., Швечков М.В. Теоретико-методологические основы механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования. Брошюра. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2004. – 2,6 п.л. (авт. 1,73 п.л.)
2. Мишарин Ю.В., Швечков М.В. Модель механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования. Препринт. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. – 3,89 п.л. (авт. 2,59 п.л.)
3. Наборщикова Ю.В., Швечков М.В. Изменение роли информационных технологий в предпринимательской деятельности. // Регионы России в условиях глобализации: Сборник научных трудов / Под ред. А.Н. Пыткина, Пермский филиал Института экономики УрО РАН – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. – Выпуск IV. – 0,38 п.л. (авт. 0,25 п.л.)
4. Пыткин А.Н., Швечков М.В. Особенности развития сельского муниципального образования. Препринт. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. – 3,66 п.л. (авт. 2,44 п.л.)
5. Селин А.Ю., Швечков М.В. К вопросу об информационной безопасности // Регионы России в условиях глобализации: Сборник научных трудов / Под ред. А.Н. Пыткина, Пермский филиал Института экономики УрО РАН – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. – Выпуск IV. – 0,75 п.л. (авт. 0,5 п.л.)
6. Швечков М.В. Методические рекомендации по совершенствованию механизма реализации комплексной программы развития сельского муниципального образования. Брошюра. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2006. – 1,5 п.л.

Подписано в печать 23.05.2006 г.
Формат 60x84 1/16. Бумага писчая. Уч.- изд. л. 1,56
Тираж 100 экз. Заказ № 98

**Отдел оперативной печати ГосНИИУМС
Пермь, ул. Ленина, 66**