

УДК 631.15:332.14

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Гриценко Г.М.

*ФГБНУ «Сибирский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства»,
Краснообск, Алтайский отдел, Барнаул, e-mail: gritcenko_galina_milenium@mail.ru*

В результате деления категории «система управления», «процесс управления» и «менеджмент», обосновано место стратегического менеджмента как составной части субъекта управления, его цели, задачи и функции. Методологический подход рассматривается как основной элемент методологии управления, использование которого предлагается по отношению ко всей системе управления – объекту (сельскому муниципальному образованию), субъекту – системе управления в целом и её структурному элементу – стратегическому управлению, и каждому из элементов стратегического управления – стратегическому анализу, выбору миссии и цели развития сельского муниципального образования и мониторингу ее достижения. Сельские районы различаются по уровню доходов бюджета на душу населения. Исходя из этого критерия, проведена группировка сельских муниципальных районов Алтайского края. Приведен опыт стран Европейского союза по определению целей развития сельских территорий и направлений их государственной поддержки. Рассмотрены различные методологические подходы к стратегическому управлению различными категориями сельских муниципальных образований и всем его элементам.

Ключевые слова: сельские муниципальные образования, стратегический менеджмент, методологический подход, доходы бюджетов сельских территорий

METHODOLOGICAL APPROACHES TO IMPROVING STRATEGIC GOVERNANCE RURAL MUNICIPALITIES

Gritsenko G.M.

*GNU Siberian Research Institute of Agricultural Economics of Russian Academy of Agricultural Sciences,
Altai Department. Barnaul, e-mail: gritcenko_galina_milenium@mail.ru*

As a result of dividing the category «administration system», «operation» and «management», justified a place of strategic management as an integral part of the subject of management, its goals, objectives and functions. The methodological approach is considered as a basic element of management methodology, the use of which is proposed in relation to the the whole control system – object (rural municipalities), the subject – the administration system as a whole and its structural-th element – strategic management, and each of the elements of strategic management – strategic analysis, the choice of the mission and goals of the rural municipality and monitoring its achievement. Rural areas differ in the level of budget revenues per capita. Based on this criterion, held group of rural municipal districts of the Altai Territory. An experience of the European Union to determine the objectives of rural development and the directions of their state support. Considered different methodological approaches to strategic management of the various categories of rural municipalities and all of its elements.

Keywords: rural municipalities, strategic management, methodological approach, the budget of the rural area

Внешняя относительно сельского муниципального образования и расположенных на его территории хозяйствующих субъектов экономическая среда становится в последние годы все более сложной, агрессивной и непредсказуемой. Все это как никогда делает актуальной проблему отстаивания органами местного самоуправления интересов населения своей территории, применения для этого новых управленческих механизмов и инструментов, а значит, изменения подходов к управлению территорией вообще и стратегическому управлению в частности.

Проблемами разработки стратегии развития АПК муниципального района занимаются Р.Х. Адуков, Г.М. Гриценко, А. Кухрин, М. Дорохов, Г.Н. Никонова, самого муниципального образования – целый ряд научных коллективов, в т.ч. М.П. Афа-

наев, А.А. Беленчук, О.В. Врублевская, И.Ю. Евстафьева, А.И. Жуковский, В.С. Кабаков, А.Г. Лобко, В.Я. Любовный, Б.З. Мильнер, Б.А. Минин, В.Б. Радин, Б.А. Райзберг, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Г.Г. Фетисов, Г.П. Хатри, Е.А. Шакина, Н.Н. Шаш, Л.И. Якобсон и др. Однако в публикациях указанных авторов вопросы методологического характера применительно к стратегическому управлению исследованы недостаточно, в т.ч. без учета специфики сельских территорий.

Поэтому целью данного исследования является разработка методологических подходов к совершенствованию стратегического управления сельским муниципальным образованием.

Систему управления в данном случае предлагается рассматривать как единство

субъекта и объекта, реализуемое в процессе управления – принятия и реализации субъектом управления своих целей, задач и функций при помощи определенных форм и методов воздействия на объект (рис. 1), что позволяет обозначить менеджмент как субъект управления, имеющий свои цели, задачи и функции относительно объекта и применяющий к нему определенные формы, методы, механизмы, приемы и т.д., он имеет определенную организационную структуру, внутри которой каждое подразделение выполняет свои функции, в т.ч. и функцию стратегического управления. Поэтому стратегический менеджмент – как часть субъекта управления с присущими ему формами и методами управления, выполняющая функцию стратегического планирования. В его функции входит анализ социально-экономической ситуации, выработка стратегических решений, разработка стратегических документов и критериев оценки планируемой ситуации, мониторинг реализации программных документов и корректировка стратегий и программ развития.

рии и профессионализма её стратегического менеджмента (рис. 2) [4, 6].

В единой системе управления определяющим её элементом является состояние объекта управления. В данном случае – сельское муниципальное образование и уровень его социально-экономического развития. Наши многолетние наблюдения показывают [5], а статистика 2014 года подтверждает [2], что сельские территории (муниципальные образования) по уровню доходов местного бюджета на душу населения делятся на 3 основных группы (табл. 1), в каждой из которых следует применять свой подход к организации стратегического управления и планирования.

Дифференциация сельских муниципальных образований по уровню социально-экономического развития обусловлена рядом факторов, внешних (определяющих состояние, уровень и темпы развития сельского муниципального образования: природно-климатические, территориальные и институциональные) и внутренних, к которым отнесены, прежде всего,

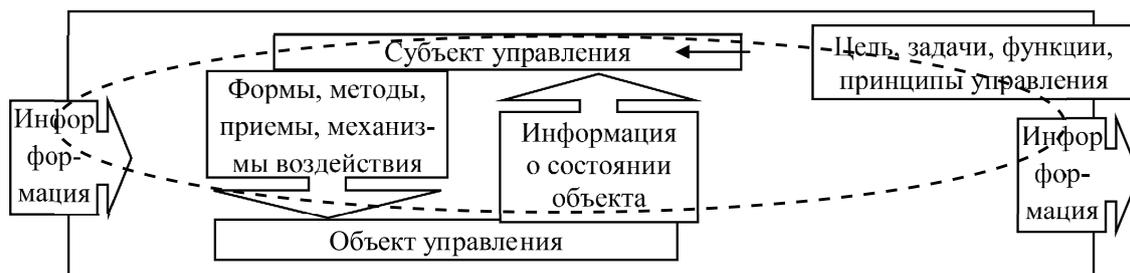


Рис. 1. Система управления сельским муниципальным образованием.
Примечание. Обведенную штрихованной линией зону авторы предлагают рассматривать как менеджмент сельского муниципального образования (субъект управления с присущими ему целями, задачами, функциями, формами и методами управления)

Таким образом, осмысления подходов к организации требуют само сельское муниципальное образование как объект стратегического управления, система стратегического управления, в т.ч. организация деятельности субъекта и выполнение им функций стратегического планирования, и важнейшей среди них – выбора целей развития территории.

Методологический подход – компонент методологии управления, определяющий выбор и использование остальных ее компонентов, направление рассмотрения стратегического управления, в котором применительно к сельскому муниципальному образованию и перспективам его развития должна быть реализована методология управления. Основное сочетание этих компонентов зависит от внешних условий и внутренних факторов развития террито-

управленческие (уровень децентрализации в системе местного самоуправления, квалификации управленческих кадров, т.е. муниципальных менеджеров, и распределения полномочий между уровнями управления). Под их воздействием часть районов ежегодно переходит из одной группы в другую. А с появлением новой нормативно-правовой основы организации местного самоуправления и стратегического планирования, перспектив развития территории, текущих условий функционирования или состояния самой территории может смениться подход к реализации тех или иных функций стратегического управления им. Основой выбора методологического подхода к стратегическому управлению сельским муниципальным образованием является соблюдение принципов системности, учета процессов и ситуаций.



Рис. 2. Компоненты методологического подхода к стратегическому управлению сельским муниципальным образованием

Таблица 1

Группы сельских муниципальных образований Алтайского края по бюджетной обеспеченности за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета по итогам 2014 года (руб. на душу населения)

Группы сельских муниципальных образований	Средние по группе показатели социально-экономического развития МО						
	Объем налоговых и неналоговых доходов бюджета, руб. на одного жителя	Коэффициент специализации экономики района (обратный коэффициент диверсификации экономики)	Удаленность от крупного города, км	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников, руб.	Доля сельского хозяйства в валовом районном продукте, %	Общая площадь жилых помещений, приходящая в среднем на 1 жителя, всего, кв. м	Доля детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу, %
1-я группа – с высокой обеспеченностью (5901–6300 руб.) 8 районов*	6183	0,43	141	15415	19,7	25,11	49,69
2-я группа – со средней обеспеченностью (5010–5500 руб.) 22 района**	5217	0,48	164	15963	20,3	24,96	48,52
3-я группа – с низкой обеспеченностью (4701–5100) 29 районов***	4914	0,52	154	14865	21,2	23,18	47,31

Примечания:

* в районы первой группы входят Крутихинский, Каменский, Немецкий, Новичихинский, Зональный, Бийский, Ребрихинский, Алтайский, Павловский;

** в районы второй группы входят Завьяловский, Романовский, Тюменцевский, Тальменский, Калманский, Алейский, Шипуновский, Усть-Калманский, Чарышский, Третьяковский, Залесовский, Косихинский, Троицкий, Быстроистокский, Петропавловский, Красногорский, Солтонский, Целинный, Ельцовский, Тогульский, Солонешенский;

*** в районы третьей группы входят Ключевский, Поспелихинский, Смоленский, Волчихинский, Краснощековский, Мамонтовский, Кулундинский, Кытмановский, Локтевский, Михайловский, Родинский, Табунский, Хабарский, Заринский, Курьинский, Змеиногорский, Благовещенский, Шелаболихинский, Панкрушихинский, Егорьевский, Угловский, Усть-Пристанский, Суетский, Советский, Топчихинский, Первомайский, Рубцовский, Баевский, Бурлинский.

Опыт стран Европейского союза по определению целей развития сельских территорий и направлений их государственной поддержки выработал три соответствующих модели: отраслевую, основное внимание государства в которой сосредоточено на поддержке ведущей отрасли – сельского хозяйства и пищевой промышленности,

а управление сосредоточено в руках отраслевых региональных органов управления; перераспределительную, объектом поддержки в которой является социальная инфраструктура и диверсификация экономики, а управление сельской территорией на региональном уровне передано из рук министерства сельского хозяйства в руки иных

специализированных министерств в соответствии с предметами ведения, а часть их функций – на уровень муниципалитетов; и территориальную, объект государственной поддержки в которой остался прежним, а большая часть функций по управлению территориями передана на муниципальный уровень [1, 3].

Адаптация этих моделей к российским реалиям и каждому из элементов стратегического управления сельским муниципальным образованием позволили определить тот или иной методологический подход к их организации (табл. 2).

рии, и умений и навыков менеджмента; при совершенствовании стратегического управления предлагается применять один из трех методологических подходов: инновационный, изыскательский и ресурсный.

К основным принципам деятельности стратегического менеджмента отнесены использование методов и приемов корпоративного управления, эффективное использование потенциала личности, подотчетность менеджеров и администрации органам представительной власти, вовлечение в процесс реализации своих функций местного бизнес-сообщества и гражданских институтов,

Таблица 2

Методологические подходы к совершенствованию стратегического управления сельским муниципальным образованием (СМО)

Элементы стратегического управления	Методологические подходы к их реализации		
СМО как объект управления	Отраслевая модель	Перераспределительная модель	Территориальная модель
	Функциональный подход		Системный подход
Анализ СМО как объекта стратегического планирования	Отраслевая модель		Территориальная модель
	Ресурсный подход		Факторно-декомпозиционный подход
Период стратегического планирования	Отраслевая модель	Перераспределительная модель	Территориальная модель
	Кратко- и среднесрочное		Средне- и долгосрочное
Выбор целевой ориентации: на развитие	Убыточные СМО	Финансово-неустойчивые СМО	Финансово устойчивые СМО
	территории	человеческих ресурсов	
	культуры или туризма		предпринимательского потенциала
Организация стратегического управления (возможно сочетание)	Убыточные СМО	Финансово неустойчивые СМО	Финансово устойчивые СМО
	Ресурсный подход	Изыскательский подход	Инновационный подход
Государственная поддержка развития СМО	Убыточные СМО	Финансово неустойчивые СМО	Финансово устойчивые СМО
	Компенсационный подход	Стимулирующе-компенсационный	Отраслевой и стимулирующий

В частности, анализ социально-экономической ситуации будет иметь либо ресурсный либо факторно-декомпозиционный подходы в зависимости от задач, стоящих перед сельскими муниципальными образованиями с разным уровнем финансовой устойчивости и потенциалом; выработка стратегических решений может быть ориентирована на развитие либо территории, либо человеческих ресурсов, либо культуры и туризма, либо предпринимательского потенциала местного сообщества в зависимости от ресурсов, имеющихся у террито-

саморазвитие, использование внутренних резервов и конкурентных преимуществ территории, обеспечение преемственности и инновационности всей деятельности менеджмента, приоритет социально-культурной сферы при рассмотрении экономики как жизнеобеспечивающего фактора.

Таким образом, стратегическое управление – часть системы управления сельским муниципальным образованием, функциями которого являются анализ социально-экономической ситуации, выработка стратегических решений, разработка стратегических

документов и критериев оценки планируемой ситуации, мониторинг реализации программных документов и корректировка стратегий и программ развития. Методологический подход – компонент методологии управления, определяющий выбор и использование остальных ее компонентов, направление рассмотрения стратегического управления, в котором применительно к сельскому муниципальному образованию и перспективам его развития должна быть реализована методология управления. Основное сочетание этих компонентов зависит от внешних условий и внутренних факторов развития территории и профессионализма её стратегического менеджмента. В системе стратегического управления выбора методологических подходов требуют определения предназначения (миссии) муниципального образования относительно экономики территории (т. е. самого сельского муниципального образования как объекта управления), анализ сельского муниципального образования как объекта стратегического планирования, выбор целевой ориентации его развития, организация стратегического управления и государственная поддержка его развития. Ресурсы и экономика каждого сельского муниципального образования уникальна, на его развитие влияет ряд внешних и внутренних факторов, поэтому подходы к определению каждого из указанных элементов будут меняться. Основой этого выбора будет финансовая устойчивость территории.

Список литературы

1. Адуков Р.Х. Управление сельскими территориями: современные тенденции и перспективы развития / Р.Х. Адуков, Л.В. Горнин, Р.В. Захаров, Р.А. Юсуфов // Основные

направления, формы и методы формирования организационно-экономических механизмов инновационного развития сельского хозяйства. – М.: ООО «Буки Веди», 2014.

2. Алтайский край-2014. Карта региона: муниципальные бюджеты [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.doc22.ru/facts/statistics/5906>.

3. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней. – Инвестиционный центр ФАО, 2010.

4. Методология управления и её компоненты. [Электронный ресурс]. – URL: <http://be5.biz/ekonomika/u008/20.htm>.

5. Гриценко Г.М. Прогнозирование развития производственного потенциала сельских муниципальных образований: Методические рекомендации / Г.М. Гриценко, О.В. Борисова, А.В. Миненко, Д.В. Борисов. – ГНУ СибНИИЭСХ Россельхозакадемии. – Новосибирск, 2014. – 104 с.

6. Сущность методологии управления и ее компоненты. [Электронный ресурс]. – URL: <http://lib.sale/teoriya-upravleniya-besplatno/suschnost-metodologii-upravleniya.html>.

References

1. Adukov R.H. Upravlenie selskimi territorijami: sovremennye tendencii i perspektivy razvitiya / R.H. Adukov, L.V. Gornin, R.V. Zaharov, R.A. Jusufov // Osnovnye napravlenija, formy i metody formirovanija organizacionno-jekonomicheskikh mehanizmov innovacionnogo razvitiya selskogo hozjajstva. M.: ООО «Buki Vedi», 2014.

2. Altajskij kraj-2014. Karta regiona: municipalnye bjudzhety [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.doc22.ru/facts/statistics/5906>.

3. Mantino F. Selskoe razvitie v Evrope. Politika, instituty i dejstvujushhie lica na mestah s 1970-h godov do наших дней. Investicionnyj centr FAO, 2010.

4. Metodologija upravlenija i ejo komponenty. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://be5.biz/ekonomika/u008/20.htm>.

5. Gricenko G.M. Prognozirovanie razvitiya proizvodstvennogo poten-ciala selskih municipalnyh obrazovanij: Metodicheskie rekomendacii / G.M. Gricenko, O.V. Borisova, A.V. Minenko, D.V. Borisov. GNU SibNIJeSH Rosselhozakademii. Novosibirsk, 2014. 104 p.

6. Sushhnost metodologii upravlenija i ee komponenty. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://lib.sale/teoriya-upravleniya-besplatno/suschnost-metodologii-upravleniya.html>.