

способ выражения чувств выбраны не удачно? Может, чья-то недобрая воля мешает единению влюбленных? Данных посылов достаточно, чтоб далее сформировался городской миф, легенда, предание. Жаль, что городские власти не проявили интереса, как можно использовать самопроизвольно родившуюся творческую инициативу в полезном и для известности города варианте.

Другой пример, также связанный с темой любви и верности. В одном из отдаленных поселков Архангельской области жители создали ТОС. Люди хотели наладить жизнь, стали думать, как привлечь к поселку внимание. Припомнили, то славились когда-то на всю округу их родники. Расчистили источник, благоустроили территорию. Начали устраивать праздники на обновленной площадке.

К роднику стали приезжать специально за водой. Заехали молодожены раз, другой. За родником закрепилось название «Родник любви и поцелуев». Символика прозрачна: родник – источник чистой воды, любовь – источник чувств нежности и верности. Традицию поддерживали – стали заранее договариваться об устройстве праздников для молодоженов, фуршетов на открытом воздухе. Родник стал отличительным символом небольшого поселения, брендом.

Традиции и бренды наших территорий имеют одно верное подтверждение. Какое? Это когда рассказ о них сопровождается словами: «Так может быть только здесь!» Высказывание может быть предельно адресным: «Так – только в Петрозаводске!», «Только в Олонце!», «Только в Калевале!»...

Мясникова Татьяна Алексеевна

СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ¹

Экономические преобразования 90-х гг. XX в. наиболее негативно отразились на сельских территориях, так как они оказались более зависимыми от государственной поддержки и централизованного планирования. Многие сельские территории Российской Федерации

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

находятся в состоянии экономического кризиса, для части сельских населенных пунктов появилась реальная угроза исчезновения – продолжается процесс перераспределение земли в ущерб сельским жителям, уровень жизни понижается, повышается смертность.

Между тем, не существует местного сообщества, не имеющего ресурсов развития. Каждое сообщество уникально и может занять свою экономическую нишу. Однако из-за общего недоверия населения к власти, очень часто некомпетентности органов управления, непонимания необходимости стратегического планирования развития муниципального образования имеющиеся ресурсы не используются или используются неэффективно. Несмотря на то, что сельские районы Краснодарского края ввиду своего выгодного экономико-географического положения, климата и природных ресурсов нельзя назвать кризисными, они не полностью реализуют свой экономический потенциал, так как не выбрали стратегические направления своего развития.

Государственное управление развитием сельских территорий имеет системный характер, вследствие чего все его элементы и взаимосвязи реализуют свой потенциал лишь при согласованности и постоянном взаимодействии в единой иерархической структуре¹.

Административная реформа, с одной стороны привела к повышению роли органов местного самоуправления в реализации правительственной политики на местах, что в свою очередь стимулировало заинтересованность государства в эффективности функционирования местного управления. С другой стороны, принятие федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» привело к приближению местной власти к населению, повышению ответственности органов местного самоуправления и местных сообществ за организацию местного развития.

Несмотря на то, что именно органы местного самоуправления несут ответственность за социально-экономическое развития муниципальных образований, местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы публичной власти. Органы государствен-

¹ Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления, Москва, 2009.

ной власти и органы местного самоуправления должны координировать свои действия.

Сложность и многогранность процессов социально-экономического развития сельских территорий обуславливает тесное взаимодействие структурных подразделений органов исполнительной власти в решении вопросов социальной, экономической, инвестиционной и др. политик, связанных с развитием сельских территорий. Это взаимодействие особенно ярко проявляется при реализации целевых программ. В частности, в реализации Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» координатором выступило Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России), государственными заказчиками – Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Также в рамках программы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления были разработаны и приняты региональные и муниципальные программы социального развития села до 2010 года, в бюджетах субъектов Российской Федерации и местных бюджетах выделены средства на реализацию указанных программ.

На федеральном уровне особую роль в содействии развитию сельских территорий играют: Минсельхоз России, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции¹:

– по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса,

¹Положение о министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 06.08.2008 N 584, от 13.10.2008 N 753, от 07.11.2008 N 814, от 29.12.2008 N 1052, от 27.01.2009 N 43, от 24.02.2009 N 154, от 24.02.2009 N 156, от 27.06.2009 N 541, от 12.08.2009 N 656, от 27.01.2010 N 31)

включая... **устойчивое развитие сельских территорий**,... (в ред. Постановлений Правительства РФ от 24.02.2009 N 154, от 27.01.2010 N 31);

– по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

– по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, **включая устойчивое развитие сельских территорий**;

– по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Также Минсельхоз России осуществляет реализацию федеральных целевых, ведомственных и иных программ в сфере агропромышленного комплекса, включая **устойчивое развитие сельских территорий** (п. 5.5.1)¹.

Для реализации функций, связанных с устойчивым развитием сельских территорий в структуру Минсельхоза России входит Департамент сельского развития и социальной политики. Департамент обеспечивает деятельность Министерства в сфере развития сельских территорий, взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти по вопросам реализации социальных программ в сельской местности, развития малого и среднего предпринимательства в агропромышленном комплексе, фермерства, сельскохозяйственной кооперации, ведения гражданами личных подсобных хозяйств, а также по вопросам взаимодействия с общественными объединениями и иными организациями².

Департамент сельского развития и социальной политики разрабатывает совместно со структурными подразделениями Министерства для внесения в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, материалы и обоснования к ним по вопросам:

¹ Там же.

² О департаменте сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. постановление от 12 мая 2004 г. N 432.

- развития сельских территорий;
- повышения уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских территорий;
- обеспечения доступности улучшения жилищных условий сельского населения, в том числе молодых семей и специалистов;
- комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений;
- развития малого предпринимательства в АПК, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственной кооперации, ведения гражданами личных подсобных хозяйств.

В структуру департамента входят: отдел программного развития инфраструктуры села; отдел жилищных программ и пилотных поселений; отдел развития малых форм хозяйствования; отдел мониторинга рынка труда.

На субфедеральном уровне управление развитием сельских территорий осуществляют министерства, департаменты, управления и т.п., входящие в систему исполнительной власти субъекта Федерации и наделенные соответствующими полномочиями. Например, в Краснодарском крае это Департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края.

Департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края является органом исполнительной власти Краснодарского края, осуществляющим функции по государственной поддержке и реализации государственной политики в сфере сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности, государственной политики в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, а также государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края¹.

Несмотря на важную роль органов государственной власти в организации развития сельских территорий, органы местного са-

¹ О департаменте сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. постановление от 12 мая 2004 г. N 432.

моуправления несут ответственность за социально-экономическое развитие муниципальных образований.

На местном уровне при построении структуры исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, как правило, используется функциональный подход (таблица 1).

Таблица 1

Структура исполнительно-распорядительного органа муниципального образования

Муниципальный район	Экономическое развитие	Развитие отраслей сельского хозяйства
Отраденский	Отдел экономики, прогнозирования и оценки социально-экономического развития	Сельскохозяйственный отдел
Выселковский	Отдел экономического развития, инвестиций и внешних связей	Отдел по работе с АПК
Динской	Управление экономического развития	Управление сельского хозяйства

Структурные подразделения администраций муниципальных образований наделены соответствующими полномочиями в области экономического развития территории.

При построении организационных структур в сфере управления развитием сельских территорий обычно используются следующие принципы¹:

- принцип целевой ориентации;
- принцип горизонтального разделения функций. По горизонтали функции разграничиваются между органами и должностными лицами одного уровня. Спектр возможного разделения функций достаточно широк. Не менее важно разграничение функций во внутренней структуре самих органов управления;
- принцип вертикального разделения функций означает, что кроме горизонтальных отношений между структурами управления существует система вертикального взаимодействия;

¹ Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления, Москва, 2009.

– принцип комплексности важен при построении структуры и требует исходить, прежде всего, из целостности, единства той или иной функции. Особенно это важно в том случае, когда исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции использованы многие структуры.

Однако перечисленные принципы не отражают того, что в современных условиях государственные и муниципальные органы управления перестают быть монопольными собственниками ресурсов и информации в области определения целей развития сельских территорий. Властные структуры становятся партнерами общественного процесса управления территориальным развитием (рисунок 1).



Рис. 1. Система управления развитием сельских территорий

Это обусловлено двумя взаимосвязанными процессами¹:

– в условиях многоукладной экономики власть утрачивает политическую и экономическую монополию на принятие управленческих решений;

– развитие гражданского общества обуславливает превращение населения (в лице некоммерческих организаций) и бизнеса (в лице ассоциаций бизнесменов) в полноправных партнеров власти в решении вопросов сельского развития.

¹ Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. Введение в «совместное управление». Москва: изд-во «Вече», 2004.

Каждый из партнеров процесса управления развития сельских территорий обладает своими ресурсами:

– органы местного самоуправления – официальные властные полномочия, ресурсы местного бюджета и т.д.;

– некоммерческие организации (население) – профессиональные навыки, опыт объединения людей на неформальной основе, общественное влияние, знание местного сообщества и т.д.;

– ассоциации бизнесменов (бизнес) – предпринимательские способности, финансовые ресурсы, «коммерческое» видение ситуации и т.д.

Таким образом, совместное управление – непрерывный процесс взаимодействия: (а) органов государственной власти и местного самоуправления, (б) органов местного самоуправления и заинтересованной общественностью, в основе которого лежат «переговоры» по поводу способов реализации их законных интересов в решении ключевых проблем местного сообщества¹.

Под совместным управлением можно понимать также «деятельность по решению местных задач, основанную на общем понимании целей каждым участником, достигнутом в результате предварительного согласования интересов и распределения функций и ответственности»². Совместное управление следует рассматривать не как альтернативу, а как механизм повышения эффективности профессионального управления развитием сельских территорий. Эта эффективность повышается за счет того, что «совместное управление»:

– помогает выявить проблемы социально-экономические проблемы местного сообщества, прояснить интересы различных групп населения и бизнеса, выявить стейкхолдеров;

– содействует генерированию новых идей и определению эффективных способов их достижения; ускоряет процесс реализации принятых решений;

– помогает выявить и мобилизовать местный ресурсный потенциал, недоступный органам государственной власти и местного самоуправления;

¹ Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. Введение в «совместное управление». Москва: изд-во «Вече», 2004.

² Вобленко С.В. Модель программы «совместного управления». Москва: изд-во «Вече», 2004.

– обеспечивает органы власти дополнительными источниками информации, эффективную систему контроля со стороны населения;

– способствует развитию гражданского общества;

– развивает социальный капитал.

К основным принципам «совместного управления» можно отнести:

1. Принцип субсидиарности.

Принцип субсидиарности лежит в основе организации взаимоотношений нескольких равноправных партнеров, обладающих собственными полномочиями и имеющих общую цель, которая:

– находится в зоне пересечения компетенций этих партнеров;

– не может быть достигнута только одним из партнеров;

– для ее достижения необходим синергетический эффект.

Субсидиарность как принцип политической организации заключается в максимальном приближении процесса принятия управленческих решений к гражданину (члену местного сообщества), обеспечении возможности личного участия человека в местном самоуправлении.

Субсидиарность как принцип институциональной организации заключается в оптимизации разграничении полномочий между органами федеральной, субфедеральной и местной власти, между местной властью и некоммерческими организациями.

Субсидиарность как принцип социальной организации направлена на усиление роли гражданина в обществе. Государство и органы местного самоуправления должны вмешиваться только в том случае, если общество и его группы не в состоянии удовлетворить общественные потребности.

Субсидиарность в управлении развитием сельских территорий заключается в принятии решений по планированию исходя из максимально возможного количества общественных благ, которое может быть обеспечено на местном уровне. Высшие уровни власти берут на себя то, что не может быть обеспечено на более низком уровне (принцип компенсации). Даже если будет необходим поиск финансовых ресурсов из других источников, то необходимо учесть то, что объективная оценка на местном уровне будет наиболее содержательной и эффективной. Этот принцип соответствует совре-

менной европейской практике, согласно которой национальное планирование начинается с разработки местных планов, которые затем преобразуются в региональные планы, а последние, в свою очередь, вносятся в План национального развития. Реализация принципа субсидиарности создает условия развития партнерских отношений между различными уровнями власти¹.

2. Принцип партнерства – равенства партнеров в определении и реализации общих целей, достижение синергетического эффекта.

3. Принцип ориентация на потребности членов местного сообщества (занятость, доходы людей, благоустройство территории и других составляющих качества жизни).

4. Принцип самоорганизации (институционализации), т.е. создание влиятельных постоянно действующих организаций и временных ассоциаций на уровне сообществ, способных отстаивать местные интересы.

5. Принцип инновационности, т.е. ориентация на новые, прежде всего, экологически чистые и энергосберегающие технологии, гибкость и открытость к изменениям, поощрение духа предпринимательства.

6. Принцип поддержки местных инициатив, т.е. развитие обратных связей с населением, поощрение разнообразных инициатив населения, ориентация на развитие гражданского общества.

7. Принцип согласованности программ, что предполагает увязку планирования на местном, региональном и национальном уровне.

Можно выделить следующие формы «совместного управления»:

- информирование;
- консультации;
- совместное принятие решений;
- совместная деятельность;
- поддержка местных инициатив.

Формирование системы «совместного управления» развитием сельских территорий предполагает:

¹ Аллан Дж., Уилкс Д., Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Козловская Н.Г. Руководство по разработке стратегического плана развития муниципального образования: МЕРИТ II – Муниципальная социально-экономическая реформа Тасис. Краснодар, 2005.

– просвещение жителей муниципального образования относительно их прав, обязанностей и возможностей в управлении территориальным развитием;

– институционализация, в т.ч. развитие местных некоммерческих организаций; нормативное закрепления форм взаимодействия власти, населения и бизнеса, государственной и муниципальной власти;

– развитие «соучастия» в культуре местного самоуправления;

– расширение форм и методов непосредственного участия населения в местном самоуправлении;

– формирование эффективной системы общественного контроля текущей деятельности органов местного самоуправления;

– организация постоянного диалога между властью, населением и бизнесом, государственной и муниципальной властью.

Важнейшей формой «совместного управления» является совместная деятельность, прежде всего, по разработке и реализации стратегии развития муниципального образования. Именно совместная деятельность обеспечивает возникновения синергетического эффекта, повышения доверия между партнерами, то есть развитие социального капитала.

Литература

Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 06.08.2008 N 584, от 13.10.2008 N 753, от 07.11.2008 N 814, от 29.12.2008 N 1052, от 27.01.2009 N 43, от 24.02.2009 N 154, от 24.02.2009 N 156, от 27.06.2009 N 541, от 12.08.2009 N 656, от 27.01.2010 N 31)

О департаменте сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. Постановление от 12 мая 2004 г. N 432

Аллан Дж., Уилкс Д., Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Козловская Н.Г. Руководство по разработке стратегического плана развития муниципального образования: МЕРИТ II – Муниципальная социально-экономическая реформа Тасис. Краснодар, 2005

Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления, Москва, 2009

Вобленко С.В. Модель программы «совместного управления». Москва: изд-во «Вече», 2004.

Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. Введение в «совместное управление». Москва: изд-во «Вече», 2004.

Мастерс Р., Ефремова Н.Ф. Партнерство: взаимодействие органов местной власти и общественных организаций. Москва: изд-во «Вече», 2004.

Панасейкина Вероника Сергеевна

ИННОВАЦИИ В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Исследование развития социально-экономических процессов на муниципальном уровне предусматривает всестороннее изучение социальных, экономических, финансовых и прочих особенностей, проявляющихся в муниципальных образованиях. В этой связи, особое значение приобретают инновационные процессы, протекающие на муниципальном уровне.

«Роль муниципальных образований в обеспечении инновационного развития экономики связана с несколькими направлениями. Главное из них – формирование предпосылок для широкой экономической активности, поддержка инновационной политики больших и малых предприятий, развитие инфраструктуры экономики, обеспечивающей растущий спрос со стороны новых производств»¹.

Опыт европейских стран, добившихся успеха в инновационном развитии местных сообществ, позволяет выделить основные виды стратегий:

1) Стратегия «наращивания». Используется собственный научно-технический и производственно-технологический потенциал с привлечением зарубежного опыта.

2) Стратегия «переноса». Используются зарубежные научно-технические и производственно-технологические достижения в экономике страны путем закупки лицензии на высокоэффективные новейшие технологии для освоения производства продукции новых поколений, пользующейся спросом за рубежом².

¹ В.Тимченко, Л.Пронина. Роль муниципальных образований в инновационной деятельности// [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/64356.php>

² Васильева Л.Н. Методы управления инновационной деятельностью. – М, 2007.