

Министерство образования и науки Российской Федерации
Владимирский государственный педагогический университет
ВФ Российской академии государственной службы
Владимирский государственный университет

Факторы стратегического развития

ВЛАДИМИР

2005

УДК 338.24
ББК 65.050.9 (2)

Рецензенты:

Гутман Г.В. - доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой «Экономическая теория» Владимирского государственного педагогического университета.

Дигилина О.Б. - доктор экономических наук, проектор по учебной работе Владимирского института бизнеса.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Лапыгин Ю.Н., д.э.н., проф. (1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 4.1, 5.1, 5.2), Захаров П.Н. к.э.н., доцент (4.1, 4.2), Илларионов А.Е. к.э.н.(1.2, 2.2, 2.3), Лачинина Т.А. (3.4), Лешин А.Е. (3.1, 3.2, 3.3)

Факторы стратегического развития / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005. – 165 с.

Монография посвящена определению факторов, влияющих на формирование стратегии и ее реализации на основе сбалансированной системы показателей.

Представлены подходы к формированию стратегии развития муниципального образования, определены механизмы реализации его стратегии и оценки ее эффективности.

Для руководителей организаций, студентов и аспирантов.

ISBN – 5 – 87846 – 345 - 8

© Коллектив авторов, 2005

© Владимирский государственный университет, 2005

© ВФ Российской академии государственной службы, 2005

© Владимирский государственный педагогический университет, 2005

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	5
1.2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ	5
1.2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА	13
ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	18
2.1. АЛГОРИТМ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МО	18
2.2. АНАЛИЗ ВНУТРЕННИХ И ВНЕШНИХ ФАКТОРОВ РАЗВИТИЯ МО	28
2.3. ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МО	57
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МО	64
3.1. ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К СБАЛАНСИРОВАННЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	64
3.2. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ СРЕДЫ МО, ВЛИЯЮЩИХ НА ФОРМИРОВАНИЕ ССП	77
3.3. ПОСТРОЕНИЕ МОДЕЛИ ССП СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МО	90
3.4. ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	102
ГЛАВА 4. КОРРЕКТИРОВКА СТРАТЕГИИ В ПРОЦЕССЕ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ	117
4.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА КОРРЕКТИРОВКУ СТРАТЕГИИ В ПРОЦЕССЕ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ	117
4.2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОВЫШЕНИЯ СИНЕРГИИ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	132
ТЕМА 5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ.....	140
5.1. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ	140
5.2. КРИТЕРИИ ВЫБОРА И ОЦЕНКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ	152
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	158
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	162

Введение

Корректировка принципов местного самоуправления в Российской Федерации, обусловленная принятием соответствующего федерального закона, начинается. Но стратегические по своей сути изменения муниципальных образований должны сопровождаться разработкой соответствующих проектов и программ развития территорий. В этом плане актуальность разработки стратегий развития муниципальных образований возрастает, а на теоретические и практические наработки в отмеченной сфере деятельности возрастает спрос.

При разработке стратегий необходимо учесть не только параметры внешней и внутренней среды, рассматриваемые обычно в рамках SWOT-анализа, но и специфику основных субъектов целеполагания в муниципальных образованиях: власти, бизнеса и сообщества. Их ментальные модели, отражаемые в видении идеального состояния конкретного муниципального образования, переходят в миссию, а затем и в конкретные стратегические цели, составляющие основу стратегии развития.

На этапе реализации стратегии, как правило, основное внимание необходимо уделять преодолению сопротивления стратегическим изменениям, которые составляют основу и содержание самой стратегии.

Но в настоящей монографии центральное место уделено такому специфическому аспекту реализации стратегии как сбалансированная система показателей, являющейся своеобразным и оригинальным инструментом мотивации участников стратегических изменений, инструментом оценки степени успешности реализации намеченных преобразований и достижения поставленных целей. Сбалансированная система показателей составляет основу информационного обеспечения, необходимого менеджеру для принятия решений. И, если для бизнеса уже существует достаточно примеров и рекомендаций по реализации сбалансированной системы показателей, то для муниципальных образований рекомендации просто отсутствуют в отечественной литературе.

В монографии также отведено место для рассмотрения специфики корректировки стратегий развития муниципальных образований с позиций сбалансированной системы показателей и оценке эффективности самой стратегии.

Глава 1. Теоретические основы стратегического развития муниципальных образований

1.2. Методические подходы к стратегическому управлению

Стратегическое управление заключается в умении моделировать ситуацию, в способности выявлять необходимость изменений, в разработке самой стратегии; в способности воплощать стратегию в жизнь.

Стратегическое управление представляет собой систему действий, необходимых для достижения поставленных целей, зачастую в условиях ограниченности ресурсов.

Причем, важны обе составные части стратегического управления: и разработка, и внедрение. Об этом с некоторой долей иронии американские специалисты в области стратегического менеджмента замечают, что некоторые менеджеры развивают сильные стратегии, но не могут претворить их в жизнь. Другие – создают посредственные стратегии, но с блеском осуществляют их. В обоих случаях есть возможность усовершенствования.

С другой стороны стратегия организации состоит как из продуманных целенаправленных действий, так и реакции на непредвиденное развитие событий.

Стратегическое управление не лишено некоторых недостатков, которые всегда присутствуют при моделировании процессов реального мира:

- не дает детальной картины будущего, а является лишь качественным описанием желаемого состояния организации;

- не позволяет полностью формализовать процесс управления, поскольку представляет собой органическое соединение интуиции и искусства руководителей организации;

- требует корректировок стратегии по мере возникновения изменений во внешней и внутренней среде организации;

- велика цена возможных ошибок при выборе неверной стратегии;

- разработка добротного стратегического плана не гарантирует положительного результата, поскольку многое зависит от внедрения необходимых изменений в самой организации.

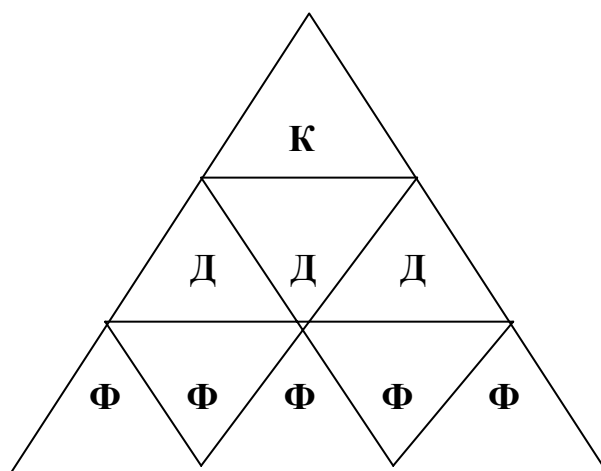
В диверсифицированной организации стратегии могут разрабатываться на трех различных организационных уровнях:

1. Корпоративная стратегия (стратегия для компании и сфер ее деятельности в целом).

2. Деловая стратегия (для каждого отдельного вида деятельности компании).

3. Функциональная стратегия (для каждого функционального направления определенной сферы деятельности). Каждая сфера деятельности имеет производственную стратегию, стратегии маркетинга, финансов и т. д. На рис. 1.1 показана взаимосвязь стратегий рассмотренных организационных уровней управления

Корпоративная стратегия является общим планом управления для диверсифицированной компании. Корпоративная стратегия распространяется на всю компанию, охватывая все направления деятельности, которыми она занимается. Она состоит из действий, предпринимаемых для утверждения своих позиций в различных отраслях промышленности, и подходов, используемых для управления делами компании. Корпоративная стратегия создается руководителями высшего звена. Они несут главную ответственность за анализ сообщений и рекомендаций, поступающих от руководителей более низкого звена управления.



Примечание:

К – корпоративная стратегия; Д – деловые стратегии; Ф – функциональные стратегии.

Рис. 1.1. Стратегическая пирамида*

Деловая стратегия концентрируется на действиях и подходах, которые связаны с управлением, направленным на обеспечение успешной деятельности в одной специфической сфере бизнеса. Сущность деловой стратегии состоит в том, чтобы показать, как

* Построено по: Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. С. 72-73.

завоевать сильные долгосрочные конкурентные позиции. Деловая стратегия нацелена на установление и укрепление долгосрочной конкурентоспособной позиции компании на рынке.

Функциональная стратегия относится к плану управления текущей и основной деятельностью подразделения (НИОКР, производство, маркетинг, финансы, кадры и т. д.). Корпорации необходимо иметь столько функциональных стратегий, сколько у нее основных направлений деятельности. Функциональная стратегия, хотя и является более узкой по сравнению с деловой стратегией, конкретизирует отдельные детали в общем плане развития компании за счет определения подходов, необходимых действий и практических шагов по обеспечению управления отдельными подразделениями или функциями бизнеса. Главная ответственность за формирование функциональной стратегии обычно возлагается на руководителей подразделений¹.

Поток данных о направлениях развития корпорации должен идти от высшего уровня к хозяйственным подразделениям и от них - на функциональный и операционный уровни. Соответствие между деловой стратегией и функциональной наступает при переходе от организационного взаимодействия к взаимодействию целей каждого уровня управления.

Типология стратегий, разработанная Н.Н. Тренивым, основана на специфике роста организации и заключается в следующем²:

- стратегия слабого роста:
 - ✓ поддержание статус-кво;
 - ✓ обороны;
 - ✓ фокусировки на ограниченной или специальной возможности;
- стратегия сильного роста:
 - ✓ поглощения конкурентов;
 - ✓ слияния с конкурентами;
 - ✓ вертикальной интеграции;
 - ✓ географического расширения;
 - ✓ диверсификации.
- стратегия ухода.

Стратегии обороны и поддержания статус-кво можно назвать еще стратегиями стабильности³. Их недостатком является то, что в условиях динамично изменяющейся внешней среды организация

¹ Там же, С. 74-84.

² Там же. С. 67

³ Лапыгин Ю.Н. Основы стратегического управления. Часть 1. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, 2002. С.46.

отказывается от использования новых возможностей и не принимает в расчет появление новых угроз.

Таким образом, можно утверждать, что стратегия стабильности эффективна лишь в случае относительно стабильной внешней среды.

Стратегия фокусировки на ограниченной или специальной возможности применяется в присутствии сильных конкурентов и основана на усилении и использовании какого либо специфического свойства организации или фактора внешней среды.

Стратегия сильного роста предполагает перспективность рынка и направлена на увеличение доли предприятия на рынке и (или) его захват.

Стратегия ухода, которую также называют стратегией сокращения, применяется в тех случаях, когда выживание организации находится под угрозой.

Типология стратегий по М. Портеру. В начале восьмидесятых годов М. Портер предложил типологизировать конкурентные стратегии, основываясь, с одной стороны, на масштабе рынка (широкий, узкий) и, с другой - на направлении приложения усилий предприятия либо на минимизацию издержек, либо на выпуск уникальной продукции (придании товару специфических черт), что позволяет устанавливать более высокие цены. Комбинации перечисленных предпочтений выделяют четыре типа стратегий (рис. 1.2.):

- стратегия лидерства по издержкам (поддержание издержек на более низком уровне, чем у конкурентов);
- стратегия дифференциации;
- стратегия фокусирования на издержках;
- фокусирование на дифференциации.

Организация должна решить, следует ли ей выпускать уникальную продукцию и продавать ее по завышенной цене или ей стоит снижать затраты ниже уровня затрат конкурентов и таким образом добиваться конкурентных преимуществ.

Типология стратегий по А. Томпсону и А. Стрикленду. Концепция общих (эталонных) стратегий Портера имеет ряд недостатков. Так, у концепции дифференциации и лидерства по издержкам много общего: при дифференциации нужно помнить о себестоимости, а при снижении затрат нельзя забывать о стандартах качества. А лидерство по издержкам не всегда приносит больше выгод, чем второе, или, скажем, третье место в отрасли. Кроме того, возникают трудности из-за противоречивости требований к

	Низкие затраты	Дифференциация
Широкий масштаб (охватывает весь рынок)	Стратегия лидерства по издержкам	Стратегия дифференциации
Узкий масштаб (охватывает только один сегмент)	Стратегия фокусирования на издержках	Фокусирование на дифференциации

Рис. 1.2. Схема генерической (родовой) стратегии организации деятельности, которую подразумевает каждая из стратегий.

И непонятно, почему надо выбирать только одну из стратегий, в то время как лучшее решение может дать сочетание нескольких из них.

Спустя десятилетие А. Томпсон и А. Стрикленд предложили несколько иную модель классификации подобных стратегий - пять вариантов подходов к стратегии конкуренции:

- стратегия лидерства по издержкам (снижение издержек, что привлекает большое количество покупателей);
- стратегия широкой дифференциации (придание товарам специфических черт, что привлекает большое количество покупателей);
- стратегия оптимальных издержек (большая ценность для покупателей за счет сочетания низких издержек при широкой дифференциации);
- сфокусированная стратегия, или стратегия рыночной ниши, основанная на низких издержках (низкие издержки и узкий сегмент покупателей);

- сфокусированная стратегия, или стратегия рыночной ниши, основанная на дифференциации продукции (полное удовлетворение требований клиентов из выбранного сегмента).

Самое удачное определение стержневой компетенции было дано С.К. Прахаладом и Гари Хэмелем. Оно выглядит следующим образом:

Стержневые компетенции являются коллективным знанием организации, направленным на координирование разнотипных производственных навыков и связывание воедино множественных технологических потоков.

При этом подчеркивается значение трех моментов для определения и создания стержневой компетенции. Стержневая компетенция должна:

- обеспечивать компании возможность проникнуть на рынок и успешно конкурировать на нескольких рынках;
- повысить значимость продукта в глазах покупателя по сравнению с его конкурентным аналогом;
- иметь такие свойства, которые не могут быть воспроизведены конкурентами.

Стержневые компетенции и отличительные способности компании помогают понять, как организация может создать качества, обеспечивающие ей превосходные результаты деятельности и определить, где именно компания может применять свои компетенции и способности.

Типология стратегий, основанная на модели «продукт-рынок» И. Ансоффа. Одной из самых распространенных моделей анализа других возможных стратегических направлений является матрица Ансоффа, представленная на рис. 1.3. Эта матрица показывает потенциальные сферы применения стержневых компетенций и генерических (родовых) стратегий.

Существуют четыре широкие альтернативы:

- *проникновение* на рынок - увеличение рыночной доли на старых рынках с помощью существующей продукции;
- *освоение рынка* - внедрение на новые рынки и новые сегменты рынка с помощью существующей продукции;
- *разработка продукта* - разработка новой продукции для обслуживания старых рынков;
- *диверсификация* - разработка новых продуктов для обслуживания новых рынков.

		ПРОДУКТЫ	
		Существующие	Новые
РЫНКИ	Существующие	Стратегия проникновения на рынок (увеличение рыночной доли)	Разработка продукта (новые или улучшенные продукты)
	Новые	Освоение рынка (новые покупатели, новые рыночные сегменты или новые страны для существующей продукции)	Диверсификация (новые продукты для новых рынков)

Рис. 1.3. Матрица Ансоффа (компоненты векторного роста)

Кроме эталонных стратегий специалистами в этой области разработано значительное количество **типовых формальных моделей**, которые позволяют оценивать результаты стратегического управления и являются своего рода инструментами стратегического анализа. Слабость формальных моделей в том, что они не учитывают специфических особенностей организаций, для которых разрабатывается стратегия. Однако их ценность сохраняется для понимания отдельных аспектов стратегического управления организацией.

Например, модель Мак-Кинси представляет собой способ осмысления проблем, связанных с развитием или перестройкой организации. Её название идёт от семи факторов (семи слов, начинающихся в английском языке на букву «S»), которые, по мнению экспертов Мак-Кинси, являются важными для развития организации: стратегии (strategy), навыков (skill), общепризнанных ценностей (shared values), структуры (structure), систем (system), кадров (staff) и стиля (style). Обычно, когда компания собирается изменить свою организацию, семь составляющих изменяются именно в такой последовательности, а их взаимосвязь показана на рис. 1.4.

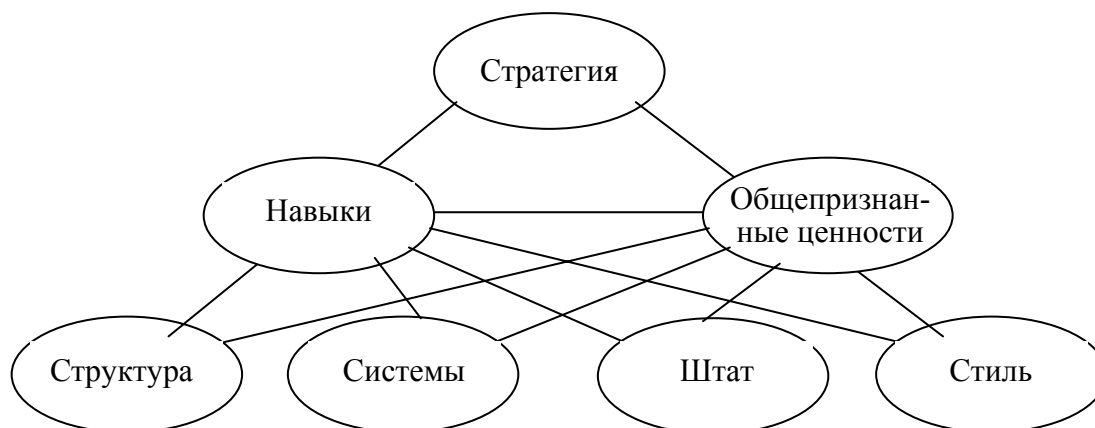


Рис. 1.4. Семь основных факторов, влияющих на развитие организации, и их взаимосвязь

На первом этапе определяется стратегия, которая разъясняет, на чём компания должна концентрировать свои усилия и знания и какие согласованные действия нужно произвести, чтобы добиться существенных конкурентных преимуществ.

На втором этапе рассматриваются сильные стороны организации, а также, какие навыки надо развить или приобрести для того, чтобы стратегия воплотилась в жизнь. Навыки надо развивать так, чтобы они обеспечили успех, а это накладывает на организацию столь жёсткие требования, что она оказывается в состоянии заниматься развитием не более трёх навыков. Эти навыки формируют новый облик компании и определяют изменения в других факторах.

На третьем этапе следует выяснить, что требуется изменить в оставшихся пяти факторах, чтобы все перемены дали положительный результат. При этом в модели Мак-Кинси понимается:

под структурами – взаимосвязи, складывающиеся между различными областями бизнеса, отделами и подразделениями компании;

под системами – заведённый порядок, процессы, выполнение различных видов работ;

под кадрами – люди с определёнными способностями и квалификацией;

под стилем – личная сигнальная система руководителей и исполнителей при осуществлении действий;

под общепризнанными ценностями – главные обстоятельства, которые, по общему признанию, имеют решающее значение для выживания и успеха организации.

1.2. Муниципальное образование как социально-экономическая система

Деятельность по упорядочению процессов функционирования и развития естественных, технических и социальных объектов есть управление¹. Перефразируя это определение исходя из сути и содержания местного самоуправления, можно сказать, что муниципальное управление – это самостоятельный вид профессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом.

Переход к рыночной экономике в России приводит к изменению муниципального менеджмента. Эти изменения заключаются в том, что доказавшие свою результативность методы и приемы коммерческого менеджмента переносятся на практику муниципального управления. Наиболее яркими примерами этого, на мой взгляд, являются маркетинг и стратегическое планирование муниципальных образований. Эти понятия являются узловыми для рассмотрения проблем устойчивого развития муниципальных образований.

Главным компонентом управления любой организацией является принятие решения. Принятие решения в любой ситуации – это выбор действий, направленных на решение проблемы или извлечение выгоды из представившейся возможности. Управленческое решение является директивным актом целенаправленного воздействия на объект управления, основанный на анализе существующей ситуации, определения целей действия и содержащей программу достижения целей. Исходя из этого, можно сделать сравнительный анализ принимаемых решений при стратегическом и оперативном управлении, который дается в таблице 1.1 по учебнику «Стратегический менеджмент» Л. Г. Зайцева и М. И. Соколовой².

Управление в общем виде – это процесс, ориентированный на достижение определенных целей путем выработки, принятия и организации выполнения управленческих решений. Стратегическое же управление ориентировано в первую очередь на поддержание устойчивого развития организации в долгосрочной перспективе. Это значит, что разработка стратегических решений связана с рассмотрением альтернатив в выборе сфер бизнеса, распределении ресурсов, систем мотивации, союзников и т.п.

¹ Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. - М., 2004. С.3.

² Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: учебник. – М., 2002. С. 79

Таким образом, можно сформулировать следующее определение стратегического управления муниципальным образованием: это процесс управленческой деятельности органов местного самоуправления по обеспечению устойчивого социально-экономического развития муниципального образования в долгосрочной перспективе.

Стратегические и оперативные решения

Таблица 1.1

Тип решения Характеристика	Стратегическое решение	Оперативное решение
Масштаб действия	Глобальный	Локальный
Продолжительность действия	Долгосрочное	Краткосрочное
Обратимость	Слабая	Сильная
Параметры	Многопрофильные	Однопрофильные
Окружение	Изменяющееся	Данное
Время	Варьирующееся	Дефицит времени
Поле	Многоцелевое	Одноцелевое
Информация	Частичная, общего характера	Точная, конкретная
Структуризация целей	Сильная	Слабая
Иерархический уровень принятия	Высокий	Различный
Степень риска	Высокая	Обычная
Частота принятия	Однократно	Постоянно принимаемое
	принимаемое	

Но это не освобождает органы местного самоуправления от решения текущих проблем муниципального образования, от обеспечения жизнедеятельности населения ежедневно и ежечасно. Поэтому современный механизм муниципального управления многие ученые рассматривают в качестве двух взаимосвязанных блоков или систем - «системы управления текущей деятельностью и системы стратегического управления, базирующихся на соответствующих подсистемах общей системы управления: структурно-функциональной и инновационно-эвристической»¹.

Так как любой социальной системе управления присуще наличие единого набора функций управления (планирование,

¹ Муниципальное управление и поддержка предпринимательства: Учебное пособие/Ю.П.Алексеев, А.Н.Алисов, Н.Б.Багирова и др.; Под. Ред. В.П.Белянского, А.Г.Воронина, Б.Т.Пономаренко. – М.: Лагос, 2001. С.137.

организация, стимулирование, учет и контроль, координация и регулирование), то их совокупность характеризует функциональную часть механизма муниципального управления независимо от уровня и типа объекта управления. А для каждого направления муниципального управления, определяемого конкретным предметом ведения местного самоуправления, характерен набор функций управления и свой комплект методов и инструментов реализации. Это дает возможность выработать тактическую цель, управленческий алгоритм, выявить необходимое информационное и организационное обеспечение, определить задания для муниципальных служб и условия их реализации.

В настоящее время существуют два основных подхода к планированию муниципального развития: перспективное планирование социально-экономического развития муниципальных образований и стратегическое планирование. Специалисты муниципальных образований часто их путают, говоря о стратегическом планировании, переходят на идеологию и подходы социально-экономического развития.

Различие между этими понятиями определяется расстановкой основных акцентов анализа и построения процесса планирования. Говоря о социально-экономическом развитии, основное внимание концентрируется на тех предпосылках муниципального образования, которые даны как объект управления, на его "объективных" предпосылках. Стратегическое планирование, напротив, сосредотачивает внимание на "субъективных" составляющих управления, на том, как и на каких принципах оно организовано, какие технологии использует и т.д. (см. рис. 1.5).

Необходимость разрабатывать стратегию в муниципальных образованиях (и не только в них) появляется в условиях нехватки ресурсов - прежде чем начать действовать, приходится анализировать разные варианты, оценить балансы затрат, рисков и приобретений, взвешивать ресурсы, выделять критические точки, формировать специальные сценарии действий в этих точках и т.д. В этих условиях точный выбор приоритетов и направлений деятельности, которые могут быть реально обеспечены имеющимися ресурсами, приобретает особенное значение.

Муниципальное образование, в отличие от коммерческой организации, нельзя поставить только на службу целям, заданным ему извне. Формирование целей муниципального управления должно ориентироваться на представления, интересы и потребности жителей.

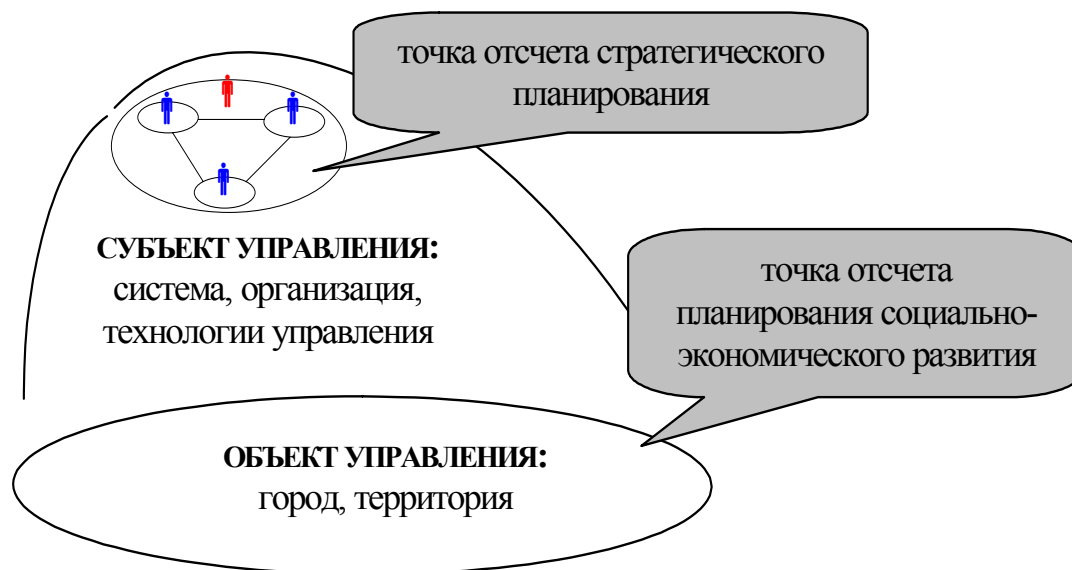


Рис 1.5. Объект и субъект управления

А они все разные и потому найти единый ответ на вопросы о сущности и характере муниципального образования, направлениях и горизонтах его развития невозможно. Формирование представления о желаемом будущем для разных групп населения МО должно строиться на основе анализа их интересов и ожиданий. На этой основе формируется набор целей деятельности, разрабатываются конкретные проекты и программы, которые затем реализуются, а оценка результатов и последствий этой реализации, составляет основу для формирования нового цикла планирования

Профессиональным ядром процесса стратегического планирования муниципального развития призван быть исполнительный орган местного самоуправления. Его задача – организовать этот процесс.

Устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования в рамках выделенной компетенции обеспечивается путем создания условий для оживления производственной сферы, для роста благосостояния граждан и т.д.

В рыночной экономике главным методом муниципального управления становится выработка экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение публичных интересов в целях социально-экономического развития муниципального образования в пределах имеющихся полномочий и выделенных ресурсов. Формы воздействия на процессы жизнедеятельности людей и функционирования муниципального образования тоже

разнообразны: бюджетные, налоговые, законодательные, общественно-политические, рыночные, ресурсные, информационные и т.д. часто используются разновидности, сочетания или комбинации этих форм.

К числу основных инструментов механизма муниципального управления относятся:

- управление финансами;
- выпуск и обращение муниципальных ценных бумаг;
- маркетинг местных экономических и социальных процессов, товаров и услуг, потребителей;
- управление муниципальной недвижимостью;
- привлечение населения к решению местных проблем социально-экономического развития, например, к разработке и реализации стратегических планов;
- меры по поддержке малого бизнеса и предпринимательства в целом;
- повышения образования и квалификации населения;
- открытость деятельности органов местного самоуправления.

Систему стратегического управления муниципальным образованием можно представить как стратегический процесс, полный цикл которого включает следующие этапы:

1. Стратегический анализ - исследование внутренней и внешней среды муниципального образования.
2. Стратегическое планирование – определение миссии, постановка целей, формулирование стратегий, рассмотрение альтернатив, выбор стратегии и составление соответствующих планов.
3. Управление реализацией стратегий и планов – разработка новых организационных структур и системы управления, практическая деятельность по достижению поставленных целей, оценка реализации.
4. Корректировка стратегий или ее отдельных составляющих, механизма реализации и т.д.

Глава 2. Разработка стратегий развития муниципальных образований

2.1. Алгоритм разработки стратегии развития МО

Выбор вариантов стратегического развития организации начинается с определения самой процедуры формирования перечня *альтернатив*: или путем разработки новых вариантов стратегий, или рассмотрения уже имеющихся (стандартных).

На практике процесс создания стратегии представляет собой *комбинирование сложившихся подходов* разных школ стратегий, опирающихся на использование интеллектуальных и социальных аспектов, учет требований внешней среды, энергии лидерства и прочих сил организации, выбор между постепенными и революционными изменениями. Трудно себе представить ситуацию, в которой *процесс разработки стратегии может быть продуман от начала и до конца теоретически*; по ходу разработки стратегии процесс, как правило, корректируется.

Обилие подходов к процедуре разработки стратегии свидетельствует, с одной стороны, об актуальности обозначенного вопроса, а с другой – о многофакторности этого процесса, что не позволяет определить *универсального метода* получения искомого результата.

Основные положения школы дизайна, относящиеся к процессу разработки стратегий, заключаются в следующем:

1. Построение стратегии должно быть *продуманным процессом сознательного мышления*.
2. Процесс построения стратегии базируется на простой концептуальной схеме *сочетания* интуитивного и формального подходов.
3. Стратегия должна быть *уникальной* и учитывать реальную ситуацию функционирования организации.
4. Процесс моделирования считается завершенным, когда сформулирована цельная картина *видения* организации в будущем.
5. Стратегическая концепция должна быть точно *определенной и простой*.

Условия, определяющие **степень действенности** стратегии, разработанной в рамках школы дизайна, заключается в следующем:

1. Индивид *может* обработать всю относящуюся к формированию стратегии информацию, но это возможно только в простых ситуациях.

2. Стратег должен обладать *знанием текущей* ситуации (но часто директор руководствуется только информацией отчетов, консультанты берутся за работу с наскока, члены совета директоров встречаются только раз в квартал на ритуальных собраниях).

3. Ситуация должна оставаться продолжительное время стабильной или *предсказуемой* (стратег должен прогнозировать возможные изменения).

4. Организация должна быть *готова к реализации* централизованно сформулированной стратегии.

Стратегия в рамках школы дизайна отражает соответствие между внешними возможностями и внутренним потенциалом организации. Это соответствие особенно значимо в период становления организации или в период перехода к радикальным *изменениям* при выходе из кризисного состояния.

Разработка стратегии с позиций школы планирования представляет собой совокупность *формальных процедур*, формального обучения, формального анализа, последовательности шагов, *ведущих к результату*, и множества цифр. Стадии планирования выглядят следующим образом:

Постановки задач. Определение целей функционирования организации для последующего контроля степени их достижения.

Внешний аудит. Составление прогноза о будущем состоянии организации на основе табличных данных о факторах внешней среды.

Внутренний аудит. Использование различных методик на основе табличных данных о параметрах внутренней среды организации.

Оценка стратегии. Под углом зрения управления деньгами с целью приумножения их количества: расчет прибыльности инвестиций, анализ рисков и т.д.

Операционализация стратегии. Процесс формулирования стратегий сопровождается значительными ограничениями, но детализация содержания и непосредственная реализация стратегии регламентирована в меньшей степени.

Программирование процесса в целом. «Планирование процесса планирования» заключается в построении иерархии: цели, стратегии, программы.

При завершении работы *стратегии* предстают пред нами *полностью готовыми* и практически применимыми. Это положение ошибочно. Имеют место и другие ошибки.

В рамках школы позиционирования важно определить позицию организации путем выбора наиболее подходящей стратегии из числа *стандартных*.

Перечислим *исходные положения* школы:

1. Стратегии представляют позиции организаций на рынке.
2. Эти позиции являются экономическими и конкурентными.
3. Процесс формирования стратегии – это выбор позиции на рынке.
4. Главную роль в этом процессе играют аналитики, обосновывающие менеджерам выбор готовой стратегии из числа типовых.
5. Сам рынок формирует типовые стратегии.
6. Выбранные типовые стратегии активно воздействуют на структуру организации.

Примерами типовых стратегий могут служить Матрица БКГ, кривая опыта, конкурентные стратегии Майкла Портера.

Школа принижает роль формулирования стратегии, опираясь только на выбор стратегий из числа типовых, а поэтому ее положения не могут быть использованы для создания новых типов стратегий (хотя и позволяют обеспечить стратегический процесс существенной информацией).

Но в условиях динамичного изменения внешней и внутренней среды организации позиционирование *не позволяет* учесть вновь появившиеся факторы.

Школа предпринимательства при построении стратегии заботится о том, чтобы лидер организации, обладающий опытом и интуицией, проницательностью и здравомыслием, был способен строить понимание стратегии как перспективы, ассоциируемой с идеей и интуитивным ощущением направления, именуемым **видением** (мысленным представлением стратегии).

Поскольку видение есть некий образ желаемого будущего состояния, постольку стратегия в этом смысле *мало напоминает четкий план* (выраженный в словах и цифрах).

Сами по себе образы и идеи, возникающие в голове человека, не обеспечивают его благосостояние, но в руках предпринимателя они становятся прибыльными, в том числе и за счет того, что предприниматели придумывают новые комбинации известных идей.

Черты, характеризующие подход предпринимателя к созданию стратегии, по мнению Генри Минцберга, имеют следующие особенности:

1. Как правило, предприниматель делает *акцент* не столько на построении стратегии, сколько на *активном поиске новых возможностей* (не растрачивая силы на решение проблем!).
2. В предпринимательской организации *власть* сосредоточена в руках ее руководителя. В управлении предприниматель во многом

полагается на личную власть и иногда на *харизму*. Власть ассоциируется исключительно с одним человеком. Вспомним: «У каждого из великих предпринимателей была своя собственная теория бизнеса», – писал Питер Друкер.

3. *Создание стратегии* в предпринимательском стиле характеризуется *решительным движением вперед* вопреки неопределенности ситуации (преуспевая и в условиях нестабильности).

4. *Развитие* – главная цель предпринимательской организации (предпринимателем движет в первую очередь стремление добиться успеха; цель организации есть форма видения руководителя).

Таким образом, основные послышки школы предпринимательства заключаются в следующем:

1. Стратегия *существует в сознании* лидера в виде интуитивного выбора направления движения и предвидения будущего организации.

2. *Процесс формирования* стратегии базируется на жизненном опыте лидера.

3. *Лидер стремится реализовать* свое концептуальное видение, внося в процесс своевременные коррективы.

4. Предпринимательская стратегия является одновременно и *продуманной и развивающейся*, поскольку детали определяются «по ходу».

5. Предпринимательскую организацию отличает *гибкость*, так как предоставляет лидеру-провидцу свободу для маневра.

6. Предпринимательская стратегия *тяготеет к поиску*.

Отрицательная составляющая школы заключается в зависимости процесса разработки стратегии от **одного** лица – лидера. При этом модель самого процесса разработки стратегии напоминает собой модель черного ящика.

Когнитивная школа рассматривает формирование стратегии как *ментальный* процесс, с точки зрения познавательной способности человека. Предмет школы – процесс формирования стратегии.

Посылки школы познания:

1. Формирование стратегии протекает *в сознании* стратега как процесс познания.

2. Стратегии зарождаются как *перспективы* (в форме концепций, карт, схем, фреймов), предписывающие способы получения информации из окружающей среды.

3. Эта информация является *только интерпретацией* мира (объективная и субъективная ветви).

4. Стратегии *далеки от совершенства*, но их изменение сопряжено со значительными трудностями.



Рис. 2.1 Структурирование направлений формирования стратегий

Центральная идея - процесс формирования стратегии является, в том числе, и процессом *познания*, в котором сознание интегрирует огромные массивы разнообразной комплексной информации.

Структурирование направлений формирования стратегий в рамках рассматриваемой школы приведено на рисунке 2.1.

Школа обучения рассматривает формирование стратегии как развивающийся процесс. Суть стратегии в совершенствовании *способности организации приобретать, создавать, аккумулировать и применять свои знания*.

Ключевой вопрос школы обучения: не как формулируются стратегии, а как они формируются. Источник стратегий кроется в решениях, которые принимаются работниками на всех уровнях

иерархии. Эти малые решения и изменения могут привести к резкому повороту стратегического курса организации.

Развитие стратегических *инициатив менеджеров среднего звена* часто приводит к совершенствованию или изменению концепции корпоративной *стратегии*. Спонтанно возникающие стратегии делают упор на развивающее обучение работников организации как результат размышления о будущем с анализом результатов прошлого. Основные положения школы обучения заключаются в следующем:

1. Разработка стратегии должна иметь *форму обучения* (особенно в тот момент времени, когда формулирование и внедрение становятся неразделимыми).

2. Стратегом должен быть не обязательно *руководитель* организации (в большинстве организаций есть много потенциальных стратегов).

3. *Ретроспективное осмысление* предпринимавшихся ранее действий определяет инициативу всех работников организации. Удачные инициативы формируют опыт действий, которые могут перерасти в развивающуюся стратегию.

4. Задача руководителя организации заключается не в том, чтобы представить, какими будут сознательно разработанные стратегии, а в том, чтобы *управлять процессом* стратегического обучения там, где могут развиваться новые стратегии.

5. Стратегии первоначально появляются как *схемы действий* из прошлого и превращаются в планы на будущее.

Помимо указанного часто выделяют стречневые компетенции как результат коллективного обучения. Секрет успеха здесь заключается в универсальном наборе способностей, которые позволяют организации производить отличные и трудновоспроизводимые товары, а также обеспечивать доступ к большому числу рынков. При этом выделяют *стратегические намерения* – как главные цели, как девиз организации, который понятен всем и влечет за собой. И последнее, о чем необходимо сказать, – это *напряжение* и система рычагов. Напряжение как несоответствие между ресурсами и устремлениями.

Коллективное обучение необходимо в тех случаях, когда требования к необходимым для создания стратегии знаниям носят расплывчатый характер или приходится вырабатывать стратегию путем взаимного подлаживания.

В том случае, когда при постоянном изменении окружения организация склонна принимать форму исследовательской, обучение становится обязательным условием сохранения гибкости. Тем самым, школа обучения привносит в изучение процесса формулирования

стратегии *практическое содержание*, отсутствовавшее в других рассмотренных нами школах.

Процедура формирования стратегии в рамках **школы власти** представляет собой процесс ведения переговоров.

Построение стратегий рассматривается как политический процесс, а сами *стратегии* – как *политики*. Разработка стратегии политическими методами предполагает приближение к ней шаг за шагом *в процессе переговоров и компромиссов*.

Школа рассматривает картину множества действующих лиц и коалиций, преследующих свои собственные интересы и выполняющих свои собственные задачи в организации. В этом случае стратегия – это своеобразная карта властной структуры организации.

Процесс формулирования стратегии для заинтересованных групп определяет **четыре** генерические стратегии:

- *наступательную* (стремление повлиять на цели других групп);
- *защитную* (попытка увязать решение спорного вопроса с уступками в других, более значимых для группы);
- *направленную на сохранение позиций*;
- *направленную на изменение правил игры*.

Основные положения школы власти заключаются в следующем:

- формирование стратегии определяется властными силами как внутри организации, так и во внешней среде;
- стратегии определяются не столько как действия на перспективу, сколько носят спонтанный характер и принимают форму позиции или уловки;
- создание стратегии с позиций микровласти есть взаимодействие, основывающееся на методах убеждения, переговоров, в форме политических игр вокруг пересекающихся интересов;
- с позиций макровласти стратегия представляет собой стремление организации контролировать действия агентов рынка или кооперироваться с ними.

Зеркальное отражение власти есть культура. Культура есть то, что связывает работников в единую сущность, называемую организацией. **Школа культуры** рассматривает формирование стратегии как *коллективный* процесс, как процесс социального взаимодействия. Культура определяет стратегию, именно поэтому организации с разными культурами, но действующие в одном окружении, воспринимают внешнюю среду по-своему и разрабатывают *разные стратегии*.

Противоречивость процесса в том, что, с одной стороны, стратегия – это перспектива, а другой – проявление позиций, укоренившихся в коллективных устремлениях работников. Поэтому

сохранение действующей стратегии характерно для школы культуры.

Уникальность культурной системы организации составляет основу ее развития, проявляющуюся в формировании стратегии. Но стремление *быть не похожими* на других не должно быть самоцелью.

Формирование стратегии в рамках школы культуры превращается в *управление коллективным познанием*, однако обозначенная идея *с трудом реализуется* на практике.

Положения школы в большей степени применимы к организациям с богатой культурой, а также к крупным, давно существующим организациям, чьи устоявшиеся культуры укрепляют их проверенные практикой стратегии.

Школа внешней среды предусматривает формирование стратегии как реактивный процесс, при котором руководство рассматривается как *пассивный* элемент стратегического процесса. Его задача – определение внешних сил и обеспечение адаптации организации к изменениям внешней среды.

Стратегия в данном случае рассматривается как процесс поиска путей получения экономических ресурсов и преобразования их в ресурсы символические, с целью защитить организацию от неопределенности внешней среды.

Однако, если полностью следовать положениям школы, то получается, что организации полностью лишены стратегического выбора, а их положение и состояние полностью определено внешней средой.

Школа конфигурации рассматривает процесс формирования стратегии как процесс трансформации. Сам процесс разработки стратегии преследует целью *изменение* ориентиров деятельности организации, в то время как результирующие стратегии призваны *стабилизировать* ее движение в выбранном направлении. В этом отношении школа конфигурации в большей степени описывает последовательную реализацию стратегии в процессе устойчивого развития, которое нарушается случайными скачками организации в новые состояния.

Сам же процесс разработки стратегии сводится к построению концепции развития организации на базе сочетания подходов всех школ.

В рамках отдельных школ внедрение стратегии начинается только после завершения всех необходимых работ. То есть отделяется процесс формулирования стратегии от внедрения, при этом центральный пункт подхода – структура организации – должна логически вытекать из стратегии.

Однако трудно себе представить ситуацию, в которой можно точно обозначить *завершение работы* над стратегией. Более того, точное и окончательно завершённое определение стратегии *ведет к утрате гибкости*, поскольку в условиях динамично меняющегося окружения жестко заданная стратегия не может быть реализована в принципе.

Все подходы к разработке стратегии организации сводятся к тому, что стратегия представляет собой *сочетание* теоретического анализа и интуиции разработчиков, коими в первую очередь должны являться те субъекты, которые затем будут детализировать и реализовывать стратегию. Важным является и то, что стратегия никогда не может быть продумана и просчитана до конца, а ее корректировка по мере изменения внешних и внутренних условий – процедура необходимая.

Исходя из сказанного, следует подчеркнуть, что *универсального, пригодного на все случаи жизни метода разработки стратегии не существует*, но опыт подсказывает несколько возможных направлений разработки.

Лидером разработки процедур формирования стратегий считается Гарвардская школа бизнеса. Кеннет Эндрюс (70-е годы), Майкл Портер (80-е годы), Гэри Хэмел и К. Прахалад (90-е годы) разработали главные подходы¹ к формированию стратегий.

Эндрюс предложил стратегию, основанную на соответствии между существующими рыночными возможностями и способностями организации при заданном уровне рисков (экономическую стратегию). Подходы к разработке стратегии бизнеса, основанные на конкурентной позиции организации, да и сами конкурентные стратегии разработал М. Портер, а концепция стержневых компетенций принадлежит К. Прахаладу и Г. Хэмелу.

Ставший сегодня уже азбучной истиной для менеджеров SWOT-анализ внешних и внутренних параметров организации позволяет:

- определить возможности и угрозы;
- построить матрицу SWOT-анализа;
- выбрать товары и рынки, на которых они будут продаваться;
- построить экономическую стратегию, определив доступные ресурсы, необходимые для ее реализации.

Анализ модели пяти сил конкуренции дает возможность определить сильные и слабые позиции организации на рынке и определить области, стратегические изменения в которых (в

¹ Минцберг Г, Куинн Дж.Б., Гошал С. Стратегический процесс / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2001, с.74-136.

соответствии с прогнозом) могут дать максимальные результаты для развития бизнеса.

По Портеру, необходимо:

- определить выгодную *позицию на рынке*, которая обеспечивает наилучшую защиту от пяти сил конкуренции;
- составить *прогноз* вероятного потенциала прибыльности отрасли;
- разработать *мероприятия* (как стратегические ходы), направленные на занятие наиболее выгодной для организации позиции на рынке.

Стержневые компетенции, как способность организации к чему-то уникальному, обеспечивающему лидерские позиции среди конкурентов, легли в основу разработки стратегии в рамках следующих процедур:

- определение *уникальных свойств* организации и ее конечного продукта;
- оценка коллективных *умений* (совокупной системной компетенции) работников организации;
- фокусирование внимания организации на *стержневых компетенциях*, которые составляют основу стратегии;
- обеспечение *невоспроизводимости* стержневых компетенций организации;
- разработка стратегии *лидерства*.

Разработка видения организации. *Различные состояния внешней и внутренней среды организаций объясняют разнообразие самих организаций и их фактическое состояние.*

Многофакторность параметров, определяющих положение каждой конкретной организации, не позволяет их систематизировать и *формализовать процесс разработки* образа существующего и желаемого состояния организации.

Взгляд со стороны направлен на оценку возможностей и угроз, определение конкурентного положения организации, соответствия ее одной из типовых стратегий, а также на то, что из ресурсов поступает в организацию и что организация передает во внешнюю среду, переработав указанные ресурсы.

Видение организации изнутри направлено на описание потенциала организации (ее сильных сторон) и назревших проблем, определение ключевых компетенций организации, а также особенностей управления персоналом и ориентации самой организации.

На данном этапе особое искусство состоит в умелом *трансформировании множества слабых сигналов в систему*, представляющую настоящее и будущее состояние организации.

Миссия организации. Являясь платформой мотивации развития организации, миссия *отражает амбиции* лидера и его команды. Поэтому при разработке миссии *учитывается* не только потенциал организации и ее взаимодействие с внешней средой, но и взаимодействие субъектов целеполагания, имидж организации, положение выпускаемого продукта на рынке и многое другое.

Окончательная формулировка миссии должна содержать наиболее значимые характеристики организации.

Цель организации. Отталкиваясь от формулировки миссии, необходимо перейти к разработке стратегических целей организации.

Решение об итоговой формулировке целей организации принимается *на уровне интуиции* в силу многофакторности этого явления, но все сформулированные цели затем так или иначе будут использованы при детализации самой стратегии организации.

Стратегия организации. Напомним, что под стратегией мы понимаем модель достижения стратегических целей организации. Указанная модель должна отражать параметры образа организации, предназначение и конкретные цели организации, поэтому следует воспользоваться наработанным материалом по части философии развития, миссии и стратегических целей. В таблице 2.1 приведен пример заполнения матрицы стратегии при рассмотрении перспектив развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования (ЖКХ).

Матрицей предусмотрена оценка существующего и желаемого состояния бизнеса по десятибальной шкале. *Величина разрыва* между желаемым и будущим определяет приоритетные направления разработки стратегии организации.

2.2. Анализ внутренних и внешних факторов развития МО

Актуальность вопросов анализа в том, что для формирования стратегии развития необходимо учитывать внешние и внутренние факторы и типовые решения.

В этом плане необходимо решить следующие задачи:

- проанализировать сильные и слабые стороны муниципальных образований, то есть внутренние параметры развития;
- выявить возможности и угрозы, предоставляемые внешней средой;
- исследовать типовые стратегии развития.

Априори можно предположить, что:

Таблица 2.1

Матрица стратегии

Наименование		Наименование параметров		Оценка существующего и желаемого состояния организации											Величина разрыва
		философии и бизнеса	организации (ЖКХ)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Внешняя	Видение		привлечение квалифицированных кадров												4
			формирование имиджа ЖКХ и проникновение на новые сегменты рынка муниципальных товаров и услуг												7
			обеспечение лояльности клиентов ЖКХ												4
			влияние на распределение расходной части бюджета муниципального образования												3
	Миссия		удовлетворение потребностей клиентов												6
			расширение номенклатуры жилищно-коммунальных услуг												7
			помощь населению в адекватном восприятии действительности												4
			«народная направленность» ЖКХ												3
	Цели		получение большей ценности приобретаемой услуги на один рубль цены за счет комплексности работ и услуг												8
			установить долгосрочные и взаимовыгодные партнерские отношения с поставщиками												1
			обеспечить занятость населения и рациональное использование бюджетных средств												3
			обеспечение устойчивого функционирования ЖКХ												4
Внутренняя	Видение		мотивировать работников												4
			объединить деятельность многих в одном направлении												4
			помочь выработать критерии достижения целей												4
			эталоны ценностей												4
	Миссия		мотивация работников к совершенствованию ЖКХ												5
			формирование социокультурных ценностей работников ЖКХ												3
			выравнивание вектора интересов сотрудников в одном направлении												3
			удовлетворение потребностей работников ЖКХ												2
	Цели		рост имиджа ЖКХ за счет его развития												6
			рост заработной платы работников ЖКХ												4

Примечание: сплошная линия – оценка существующего состояния;
пунктирная линия – оценка желаемого состояния.

- наиболее значимые параметры внутренней среды сосредоточены на линиях взаимоотношений власти, бизнеса и сообщества;
- среди параметров внешней среды необходимо учитывать влияние политики, экономики, социума, НТП, воздействия переработки основных ресурсов, потребителей услуг органов власти, влияние конкурентной среды, а также параметров рынка труда в муниципальном образовании;
- из типовых (эталонных) стратегий для бизнеса отобрать и адаптировать стратегии, приемлемые для муниципальных образований;
- результаты исследования по главе позволят сформировать концепцию стратегии развития муниципального образования и определить содержание самой стратегии.

Для проведения исследования целесообразно использовать методы PEST и SWOT – анализа, методы экспертных оценок, метод парных сравнений, анкетирование, методы интервью и наблюдений.

SWOT - анализ является типичным, довольно простым и одновременно эффективным методом анализа. Аббревиатура этого слова происходит от Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats, что в переводе означает: Сила – Слабости – Возможности – Угрозы. Этот метод рассматривает внутренние сильные и слабые стороны и внешние возможности и угрозы, воздействующие на муниципалитет. Сильные стороны и возможности обеспечивают положительную базу для будущего развития. Слабые стороны и угрозы ограничивают развитие и усугубляют проблемы и кризисные явления.

Заметим, что успех стратегического процесса во многом определяется тем, как в него вовлечены население, работники муниципалитета, депутаты представительного органа власти, бизнес – сообщество, различные заинтересованные группы¹ и т.д. То есть, речь идет о необходимости формирования позитивного социального партнерства «власть – бизнес – сообщество». Это требование вытекает из принципов организации и деятельности местного самоуправления, из самой системы муниципального образования.

Развитие и рост предусматривают такие структурные изменения муниципального образования, которые ведут к экономическому росту, техническому и технологическому прогрессу, повышению качества и улучшению распределения товаров и услуг. Это не происходит само по себе, а связано с определенной мировоззренческой направленностью, разработкой муниципальной

¹ Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. Муниципальное управление, вып. 5. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. С. 8.

политики, влечет за собой разного рода структурные изменения. В учебном пособии для вузов А. Г. Гладышева и др. авторов «Муниципальное управление» наиболее типичными из этих изменений называются¹:

- модификация факторов производства и сдвиги в структуре экономики;
- лучшее использование ресурсов;
- изменение структуры и функций имеющихся институтов;
- изменение ценностных ориентаций и отношений членов местного сообщества.

Как и другие, эти изменения фактически означают и перемены в образе жизни значительной (если не большей) части населения муниципального образования. В связи с этим, в зависимости от места в социальной структуре общества, доступности ресурсов, своих способностей, общей культуры, люди оценивают эти перемены по-разному. Таким образом, можно сказать, что развитие муниципального образования предполагает такие социальные перемены, при которых обеспечиваются равные возможности более широкому кругу членов местного сообщества использовать общественные блага – ресурсы муниципального образования для повышения качества жизни населения и более широкого его участия в принятии управленческих и политических решений.

При этом целью политики муниципального развития становится повышение способности населения адекватно реагировать на внешние изменения, а не ограждение местного сообщества от их воздействия, что практически все равно оказывается невозможным.

«В целом преодоление отчуждения населения от власти на местном уровне, реформирование ее оргструктур, включение населения в систему муниципального управления – главная стратегия антикризисного управления»².

Что понимается в данном случае под термином «партнерство»? Так, А.Л. Гапоненко и А.П.Карпухин в учебнике «Стратегическое управление» дают такое определение этому понятию: «Партнерство организаций представляет собой их организованное взаимодействие для достижения наиболее эффективным путем общих (или хотя бы не вызывающих противоречия) экономических, социальных и иных

¹ Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др.; под общ. Ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. – М.; Муниципальный мир, 2002. – С. 273.

² Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др.; под общ. Ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. – М.; Муниципальный мир, 2002. – С. 273.

целей»¹. В Российской Федерации социальное партнерство пока не имеет ни прочной теоретической и идеологической базы, ни поддержки на законодательном уровне. В тоже время, для характеристики социального партнерства в муниципальном образовании применима теория стейкхолдеров (от англ. *stakeholder* – группы влияния, или группы поддержки). В нашем случае под этим термином понимаются группы партнеров в муниципальном образовании – власть (управленцы), организованные члены сообщества, бизнес структуры и просто отдельные граждане муниципального образования.

Теория стейкхолдеров утверждает, что цели организации должны принимать во внимание разнообразные интересы различных сторон, которые будут представлять некий тип неформальной коалиции. А.Т.Зуб в книге «Стратегический менеджмент: Теория и практика: Учебное пособие для вузов» пишет: «Относительная власть различных групп влияния является ключевым моментом при оценке их значения, и организации часто ранжируют их по отношению друг к другу, создавая иерархию относительной важности. Между стейкхолдерами также могут существовать определенные отношения, которые не всегда носят кооперативный характер, а могут быть и конкурентными. Однако всегда стейкхолдеров можно рассматривать как единое противоречивое целое, равнодействующая интересов частей которого будет определять траекторию эволюции организации»².

Как уже отмечалось, партнерство «треугольника» стейкхолдеров муниципального образования практически никем не изучалось и не исследовалось, поэтому и литературы на данную тему почти нет. Тем не менее, можно предположить, что эти партнеры не могут выступать на равных, по крайней мере, на определенных этапах устанавливаются приоритеты одного над другими. Логично в данном исследовании приоритет отдавать все-таки власти муниципального образования, так как именно от нее исходит стратегическое управление и стремление выработать стратегию развития муниципального развития. В целом можно сказать, что установление приоритетов относительно различных групп стейкхолдеров позволяет определить, какое им следует уделять внимание во время разработки стратегии. При этом, как у стейкхолдеров в любой организации, в муниципальном образовании их альянсы со временем становятся частью политической стратегии муниципалитета.

¹ Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление. Учебник. – М., Омега-Л, 2004. С.205.

² Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. - М., «Аспект Пресс», 2003. С. 95.

«Когда условия среды сложны и неопределенны, стейкхолдеры создают сети взаимосвязей. Этот процесс иногда называют бриджингом или стратегическим партнерством»¹. При этом методом активного созидательного бриджинга является создание общих целей, а не просто приспособабливание к инициативам заинтересованных сторон. Схема взаимодействия и взаимосвязей стратегического партнерства в муниципальном образовании представлена на рисунке 2.2.

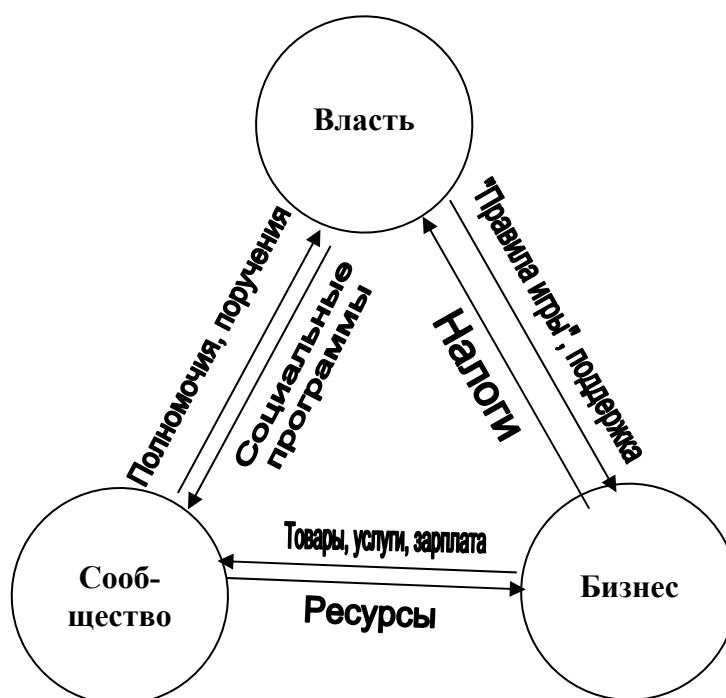


Рис.2.2. Схема взаимодействия «власть – бизнес – сообщество»

Партнерство в муниципальном образовании может иметь одинарные, двойные и многосторонние связи. Чем больше этих связей, тем гибче координация как стратегических, так и тактических целей, в результате чего усиливаются позиции всех участников сети².

Бесспорно, что стратегическое партнерство дает муниципальному образованию в целом и каждому партнеру в отдельности большие преимущества или выгоды. Однако у этого

¹ Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. – М., «Аспект Пресс», 2003. С. 115.

² Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление. Учебник. – М., Омега – Л, 2004. С. 208.

процесса есть и негативные стороны. Например, совместное принятие решений о стратегии развития муниципального образования может потребовать значительно большего времени, а также определенных компромиссов со стороны участников. В целом же преимущества бриджинга перевешивают его недостатки и риски, если тактика партнерства применяется правильно.

Каждый партнер - стейкхолдер располагает конкретным набором присущих ему средств, которые он может применять для оказания своего воздействия на организацию. А. Т. Зуб в своей книге приводит, например, три варианта действий стейкхолдеров:

- остаются в деле и вносят свой вклад в стратегическое изменение;
- могут уйти, если не могут повлиять на стратегические изменения;
- могут предпринять попытки проводить нужные им стратегические изменения.¹

Степень воздействия стейкхолдеров на стратегическое изменение зависит от сочетания трех составляющих: властных полномочий, желания достичь конкретных целей и политического влияния на принятие решений.

Естественно принять как должное, что партнерство власти, бизнеса и сообщества предполагает одинаковые подходы к оценке факторов внутренней среды муниципального образования. Чтобы выявить сильные и слабые стороны муниципального образования, провести анализ его ресурсов, нужна определенная и объективная информация. Следовательно, в местном сообществе должна иметь место современная информационно-аналитическая деятельность. При отсутствии необходимой статистической информации, определенных социологических данных о происходящих в муниципальном образовании социально-экономических, политических, культурных и прочих процессах, а также при отсутствии эффективных экспертных оценок, вряд ли можно надеяться на рациональное использование имеющихся ресурсов. При этом вряд ли возможно грамотно сформулировать стратегические и текущие цели развития, определить приоритеты и целенаправленно воздействовать на совокупность происходящих изменений.

То есть, партнерство предполагает достоверную информацию для всех этапов управления муниципальным образованием: от постановки целей и оценки ситуации до организации выполнения

¹ Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: теория и практика. Учебное пособие. – М., «Аспект Пресс», 2003. С. 123.

принятых решений. При этом все субъекты муниципального управления должны быть информированы об этих управленческих решениях. В противном случае социальное партнерство не может быть полноценным. Тем более что первоисточником социальной информации является само местное сообщество, его составные части (домохозяйства, жители), разные стороны и сферы их жизни.

В учебном пособии группы авторов «Муниципальное управление» под общей редакцией В. Н. Иванова и В. И. Патрушева дается классификация информации по следующим основаниям:¹

- сферам общественной жизни (экономическая, социальная, политическая, духовно-культурная);
- источникам поступления (внутренняя и внешняя);
- материальным носителям (бумажная, электронная, электрическая);
- формам носителей (СМИ, книги);
- периодам использования (условно-постоянная – справочная, нормативная и переменная – оперативные сведения);
- видам основных функций управления (прогнозная, организационная, контрольно-учебная, регулятивная);
- характеру представления (количественная и качественная).

На местном уровне к информации обычно предъявляются следующие требования:

- полнота (отражение в полной мере происходящих процессов);
- достоверность (формирование информации на основе объективных данных);
- оперативность (поступление в сроки, достаточные для своевременного принятия решения);
- прозрачность (невозможность различных толкований);
- экономичность затрат при сборе информации;
- максимально возможная сохранность и наибольшее агрегирование при передаче на более высокий уровень управления.

К сожалению, практика показывает, что качество и состав информации, которой обычно располагают местные органы управления, далеко не всегда отвечают вышеперечисленным требованиям, что создает определенные трудности, как в стратегическом, так и в оперативном управлении. На муниципальном

¹ Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Савченко Е.С. и др.:Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов. – М., Муниципальный мир, 2002. С.288.

уровне информация часто разрабатывается по отраслевому принципу, порой не содержат сводных показателей по району, городу, поселку. Как правило, отсутствует муниципальная статистика в разрезе сельских и поселковых администраций, отдельных поселений, домохозяйств. Не разработаны единая методология расчета совокупных доходов населения, а также методика расчета ВВП в разрезе муниципальных образований; как правило, не ведется статистический учет движения товаров и услуг и т.д. Стратегическое управление в таком случае должно предусматривать и стратегию информационно-аналитической работы в местном сообществе. Тем более, что информационно-аналитическая деятельность в муниципальном образовании, полнота и качество информации во многом определяются уровнем взаимодействия власти с бизнесом и местным сообществом. Чем полнее эти связи, тем выше уровень информационно-аналитической работы.

Внутренняя среда МО представляет собой стратегический ресурс ее развития. Под силой МО понимают совокупность умений населения, его навыков, опыта, организационных ресурсов, конкурентных возможностей и т.д. Все перечисленное представляет собой активы МО, необходимые для развития.

Слабость представляет собой отсутствие чего-то важного для функционирования МО или нечто, ставящее его в неблагоприятное условие. Это - пассивы.

Некоторые сильные стороны МО более важны, чем другие. Они могут быть использованы для формирования стратегии. В то же время сильная стратегия должна быть направлена на устранение слабых сторон. Главные достоинства МО заключаются в превращении ноу-хау населения (умений и опыта во всех сферах деятельности) в его ключевые достоинства.

Как и любая система, МО допускает описание ее содержания с помощью различных языков (экономического, технического, управленческого, социологического, экологического и т.д.) и представление ее с помощью различных подсистем – это обусловлено постановкой конкретной задачи. Поэтому анализ внутренней среды МО всегда индивидуален, неповторим. Но общим для всех муниципальных образований является полнота анализа и его многофакторность.

Иногда анализ проводится по функциональному принципу, когда объектом анализа выступают функциональные подразделения муниципального образования, но такой подход может не обеспечить требуемой полноты и целостности результата.

Представляется целесообразным проводить анализ внутренней среды муниципального образования по двум направлениям: анализ эффективности переработки (трансформации) основных видов ресурсов в муниципальном образовании и анализ уровня менеджмента в МО. Такой подход в полной мере характеризует результат взаимодействия власти, бизнеса и местного сообщества.

В качестве ресурсов необходимо принимать во внимание время, энергию, финансы, материалы, информацию и людские ресурсы. Анализ характеристик менеджмента в муниципальном образовании состоит из анализа уровня стратегии, качества репутации, организационной структуры, имиджа, структуры затрат и инновационности муниципального образования. Подобный анализ внутренней среды назовем ПРiМ-анализом (переработки ресурсов и менеджмента).

Примером перечней сильных и слабых сторон муниципального образования могут быть данные SWOT – анализа муниципальных образований поселков Гусь – Хрустального района Владимирской области и муниципального образования самого района, сделанные в 2003 году при разработке стратегий развития этих муниципальных образований¹:

Сильные стороны

1. Расположение на территории района города Гусь-Хрустальный, который известен в России и за рубежом.
2. Близость с Московской областью в районе разъезда Тасино (наличие недостроенного участка дороги Тасино – Красная Гора).
3. Высокий профессиональный уровень населения (стекольная отрасль, лесное хозяйство, сельское хозяйство).
4. Относительно низкая социальная конфликтность населения.
5. Невысокая плотность населения.
6. Сбалансированный состав сельского и городского населения.
7. Большое количество пригодных для строительства территорий.
8. Наличие системы земельного кадастра и регистрации прав собственности.
9. Высокая степень лесистости.
10. Размещение на территории района Национального парка «Мещера» и государственных заказников.
11. Наличие богатых биологических и минеральных ресурсов.
12. Свободный доступ к земельным участкам для строительства домов.

¹ Стратегия развития муниципалитета. Авторский коллектив. /Под общей редакцией Г.В.Гутмана и А.Е.Илларионова. – М., «Юркнига», 2003. – С. 94-103.

13. Хорошие дороги между населенными пунктами.
14. Свободные мощности сельских АТС.
15. Сохраненная и чистая самобытная культура сельских поселений.
16. Квалифицированные кадры.
17. Находящаяся на подъеме стекольная отрасль.
18. Наличие больших территорий для развития мясо - молочного производства, растениеводства, производства картофеля и овощей.
19. Расположение на территории района рек и водоемов, пригодных для рыболовства и разведения рыб.
20. Большие запасы биоресурсов зверей, птиц, насекомых.
21. Имеются запасы карбонатов, кварцевых песков; большие запасы чистой воды.
22. Запасы торфа позволяют вести его разработку промышленным способом.
23. Наличие леса и предприятий по первичной обработке древесины.
24. Наличие естественных богатств леса (грибы, ягоды).
25. На территории района расположены облепиховое хозяйство и станция космической связи.

По мнению экспертов программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» лишь треть «вины» за неэффективную работу муниципальных образований падает на внешние факторы и две трети – на внутренние факторы. Именно поэтому так необходима диагностика муниципального образования. Цель организационной диагностики заключается в выявлении и систематизации проблем организации. При этом решаются задачи по диагностике существующего положения дел в МО, выявляются причинно-следственные связи между проблемами, определяются основные проблемы, для решения которых затем разрабатываются мероприятия.

Под проблемами обычно понимают противоречия, требующие разрешения; трудности по преодолению этих противоречий.

Однако нужно отдавать себе отчет в том, что формулировки некоторых проблем, приводимые в протоколах заседаний, распоряжениях и постановлениях органов местного самоуправления, не позволяют увидеть причину и следствие, да и само существо проблемы.

По типологии А.И. Пригожина¹ проблемы подразделяются на встроенные, социокультурные и ситуативные, а их формулировки - на назывные, причинно-следственные и антитезные. Пример сочетания названных типов проблем приведен в таблице 2.2.

¹ Пригожин А.И. Социология организаций. - М.: Наука, 1980.

Матрица организационных проблем

Таблица 2.2

<i>Типы формулировок</i>	Типы проблем		
	Встроенные	Социо-культурные	Ситуационные
<i>Назывные</i>	Много мусора.	Молодежь курит.	Гоним лес за рубеж.
<i>Причинно-следственные</i>	Слабая организация работ по вывозу бытовых отходов не обеспечивает выполнение санитарных норм.	Наружная городская реклама сигарет сдерживает формирование у горожан здорового образа жизни.	Отсутствие у муниципальных предприятий оборудования по глубокой переработке древесины, сдерживает возможности по созданию новых рабочих мест.
<i>Антитезные</i>	Постоянное возгорание бытовых отходов в черте города разрушает среду обитания человека и наносит ущерб.	Торговля сигаретами вблизи школ повышает риск потери здоровья молодежи	Ориентация на рост без развития муниципальной экономики ведет к нищете подрастающего поколения.

Встроенные проблемы представляют собой противоречия, присущие всем муниципальным образованиям: между стабильностью МО и его развитием, между целями сообщества и целями администрации и т.д. Это сущностные проблемы, их никогда не удастся решить полностью. Задача состоит в том, чтобы снять остроту этих проблем.

Социокультурные проблемы МО представляют собой проблемы, вызванные средой, в которой находится население. Это – привычки, традиции, устоявшиеся взгляды, опыт и т.д. Эти проблемы преодолимы, но решение некоторых из них продолжительно по времени (сменяется не одно поколение граждан, прежде чем проблема исчезает полностью).

Ситуативные проблемы зависят от ситуации в МО и ее окружении, поэтому они всякий раз – разные.

Назывные проблемы на слух напоминают жалобы и по своей остроте и актуальности не очень значимы. В причинно-следственных типах формулировок присутствует и причина, и ее следствие проблемной ситуации. Антитезный тип формулировки фиксирует

противоречие и является самой развитой из числа формулировок проблем, поскольку позволяет формулировать задачи.

В результате организационной диагностики получаем перечень, состоящий, как правило, из нескольких десятков проблем. Возникает вопрос: что с ними делать, как их оценивать и упорядочить?

Можно оценить их по степени важности (значимости), но что делать, если проблем с высокой значимостью много?

Ответ на эти вопросы кроется в экспертной оценке перечня проблем по методике, разработанной профессором Пригожиным А.И.:

1. Внимательно прочитать список проблем.
2. Вычеркнуть из списка те проблемы, которые представляются несущественными или повторяющимися в другой формулировке.
3. Объединить (агрегировать) проблемы в тех случаях, когда это необходимо.
4. Выделить из полученного трансформированного списка наиболее важные проблемы;
5. Методом парных сравнений определить главную среди них.

Сравнивая каждую пару проблем, необходимо ответить себе на вопрос: *какая из этих двух сильнее обостряет или вызывает другую?* Решение какой из проблем снимает остроту, сделает легче решаемой другую?

При этом выявляются четыре типа проблем:

- результирующие - являющиеся следствием других проблем;
- корневые - вызывающие или обостряющие другие проблемы;
- узловые - зависящие от некоторых проблем, но вызывающие или обостряющие некоторые другие проблемы;
- независимые - достаточно значимые проблемы, не связанные, по мнению экспертов, с другими проблемами.

Но что делать, если проблем все-таки много?

Другой способ структурирования проблемного поля заключается в укрупнении (агрегировании) проблем в группы проблем (блоки) и установлении причинно-следственных связей между блоками.

Связи позволяют определить корневой блок. Внутри корневого блока затем определяется корневая проблема, которая и будет главной (корневой) проблемой всего проблемного поля МО.

По этому методу при разработке стратегий были выявлены следующие слабые стороны (проблемы) муниципальных образований Гусь – Хрустального района Владимирской области:

1. Кадровая политика градообразующих предприятий ведет к высокой миграции населения.
2. Низкие доходы населения снижают его покупательскую способность.
3. Отсутствие вакансий рабочих мест ведет к безработице.
4. Нерациональное использование природных ресурсов уменьшает доходы бюджета.
5. Администрация не содействует развитию предпринимательства.
6. Низкий уровень переработки исходного сырья, сдерживает развитие муниципального образования.
7. Не созданы условия для досуга населения.
8. Низкая рентабельность пассажирских перевозок приводит к отмене автобусных маршрутов.
9. Дефицитный бюджет поселков не позволяет им развиваться.
10. Ветхая социальная инфраструктура требует капитальных вложений, а источников финансирования нет.
11. Иждивенческие настроения населения не формируют основы самоуправления.
12. Наличие торфяников создает пожароопасную ситуацию на территории муниципального образования.
13. Низкая рождаемость при высокой смертности сдерживает развитие территории.
14. Высока доля населения, достигшего пенсионного возраста.
15. Отток рабочей силы в Москву снижает потенциал муниципального образования.
16. Низкий уровень доходов ведет к имущественной дифференциации.
17. Низкая заработная плата в сельском хозяйстве влечет за собой отток населения из села.
18. Наличие дотационных внутри муниципальных образований ведет к перераспределению бюджетных средств.
19. Неразвитость рыночных механизмов (кредиты, ипотека) в строительстве жилья не стимулирует активность населения.
20. Плохие дороги в самих населенных пунктах сдерживают развитие поселков.
21. Нехватка автобусов по перевозке пассажиров является причиной недовольства среди населения.
22. Имеется ресурсоемкое и морально устаревшее оборудование, но денег на его замену не хватает.
23. Низкий уровень благоустройства населенных пунктов требует повышения активности самого населения.

24. Физический и моральный износ основных средств приводит к аварийным ситуациям.
25. Низкая зарплата квалифицированных специалистов ведет к их оттоку в другие территории.
26. Дефицит бюджета ведет к недостаточной социальной поддержке населения.
27. Недостаточная конкурентоспособность продукции мясо-молочной промышленности района приводит к тому, что доля ввозимой продукции высока.
28. Неразвита инфраструктура малого бизнеса.
29. Наполняемость бюджета зависит от успешности работы только одной стекольной отрасли.
30. Медленная реструктуризация сельскохозяйственных предприятий не обеспечивает рост производительности сельского труда.
31. Недостаток новых высокооплачиваемых рабочих мест сдерживает развитие района.
32. Низкая квалификация управленческих кадров.
33. Недостаточно благоприятный климат для растениеводства и плодоводства, а также бедные почвы сельскохозяйственных угодий требуют дополнительных расходов по увеличению их плодородия.

Агрегирование проблем в блоки приведено на рисунке 2.3 и выявление корневого блока проблем на рисунке 2.4.

Таким образом, наиболее значимыми проблемами Гусь-Хрустального района являются следующие:

1. Низкая квалификация управленческих кадров.
2. Нерациональное использование природных ресурсов, которое уменьшает доходы бюджета.
3. Дефицитный бюджет посёлков, не позволяющий им развиваться.

Другие наиболее значимые параметры Гусь-Хрустального района в части SWOT-анализа таковы:

Сильные стороны:

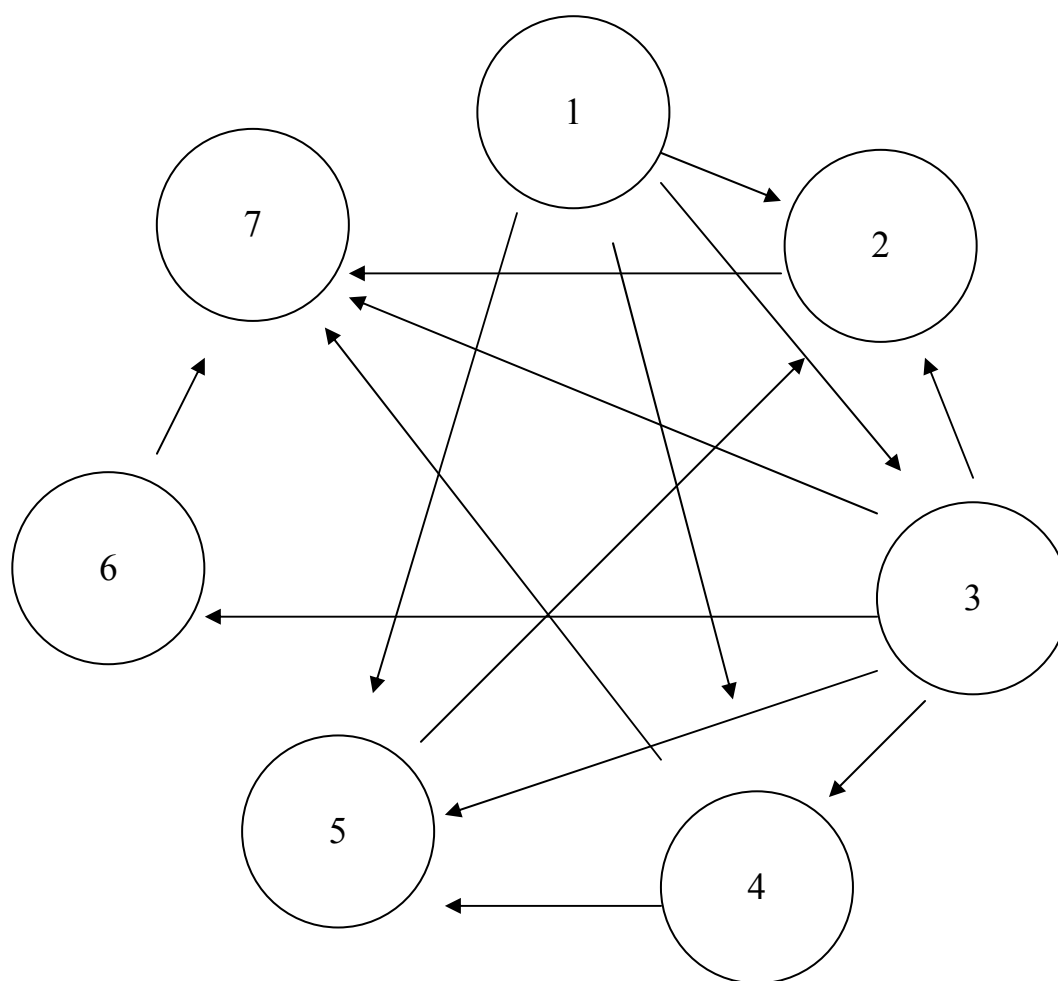
1. Находящаяся на подъёме стекольная отрасль.
2. Близость с Московской областью в районе разъезда Тасино.
3. Наличие богатых биологических и минеральных ресурсов.

Выше перечисленные слабые и сильные стороны муниципальных образований можно сгруппировать и по другому признаку – как результат взаимодействия треугольника «власть – бизнес – сообщество». Из перечня проблем 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 23, 26 характеризуют недостатки взаимодействия на линии власть – местное сообщество. Проблемы 1, 2, 3, 17, 19, 21, 24, 25, 27,

31 свидетельствуют о слабостях на линии бизнес – сообщество, а проблемы 4, 5, 6, 8, 9, 20, 22, 28, 29, 30, 33 – о слабых сторонах взаимодействия власти и бизнеса.

1. Недостаточно высокая квалификация управленческих кадров не позволяет сформировать политику, обеспечивающую создание новых рабочих мест и приток новых кадров 1,3,15,17,25,31,32
2. Низкие доходы населения ведут к расслоению общества и снижению потенциала муниципального образования 2,7,11,13,14,16,23
3. Администрация не содействует развитию предпринимательства в муниципальном образовании 5,9, 28
4. Нерациональное использование имеющихся ресурсов снижает потенциал муниципального образования 4,12,33
5. Низкие темпы реорганизации сельхозпредприятий не обеспечивают конкурентоспособность выпускаемой продукции 6,27,30
6. Дефицит бюджета и его зависимость от успешности работы стекольных предприятий дестабилизирует ситуацию 8,8,18,26,29
7. Инфраструктура требует капитальных вложений, отсутствие которых приводит к аварийным ситуациям 10,20,21,22,24

Рис. 2.3. Агрегирование проблем в блоки



1. **Недостаточно высокая квалификация управленческих кадров не позволяет сформировать политику, обеспечивающую создание новых рабочих мест и приток новых кадров**
 2. Низкие доходы населения ведут к расслоению общества и снижению потенциала муниципального образования
 3. *Администрация не содействует развитию предпринимательства в муниципальном образовании*
 4. Нерациональное использование имеющихся ресурсов снижает потенциал муниципального образования
 5. Низкие темпы реорганизации сельхозпредприятий не обеспечивают конкурентоспособность выпускаемой продукции
 6. Дефицит бюджета и его зависимость от успешности работы стекольных предприятий дестабилизирует ситуацию
 7. Инфраструктура требует капитальных вложений, отсутствие которых приводит к аварийным ситуациям
- № 1 – первый блок;
 № 2 – третий блок;
 № 3 – четвертый блок.

Рис. 2.4. Выявление корневого блока проблем

Также можно ранжировать и сильные стороны муниципального образования:

власть – бизнес: 8, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22, 23;

сообщество - власть: 4, 5, 6;

бизнес – сообщество: 3, 15, 16, 17, 19, 24, 25, 26.

Исходя из этих примеров, можно сделать предположения, а что же произойдет в муниципальном образовании, если взаимосвязи будут не просто ослаблены, а вовсе будут отсутствовать.

Предположим, что власть не имеет взаимных связей ни с бизнесом, ни с местным сообществом, то есть власть «сама по себе» или «сама в себе». В таком случае, органы местного самоуправления вряд ли смогут рассчитывать в своей деятельности на поддержку местного населения и бизнеса. Они будут не «для них» и не «с ними», а «над ними» и их влияние на бизнес и сообщество будет основано только на принуждении. Такая ситуация даже теоретически невозможна: каким образом и за счет чего власть будет наполнять муниципальную казну, обеспечивать услугами население и т.д. На очередные муниципальные выборы местное сообщество в лице граждан, в том числе и бизнесменов, просто не придет или проголосует против представителей такой власти. В принципе, такой вариант близок к диктатуре (рис. 2.5).

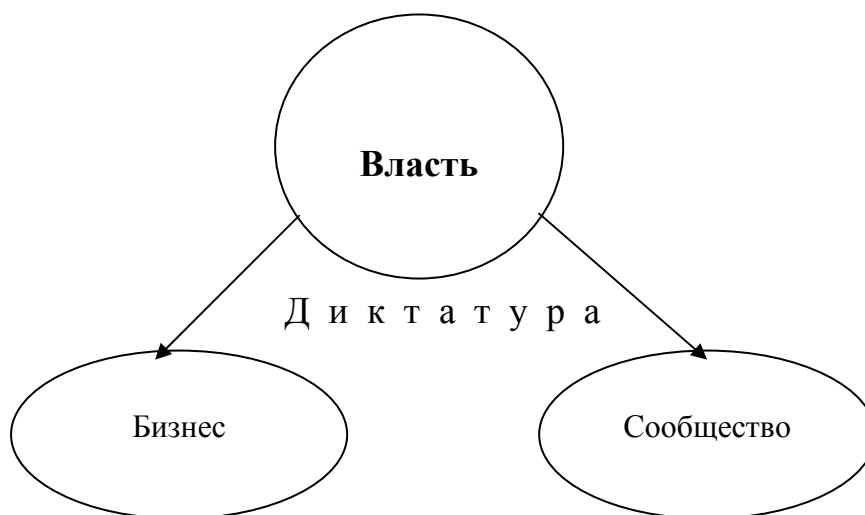


Рис. 2.5 Отсутствие взаимодействия власти с бизнесом и сообществом

Теперь рассмотрим вариант существования бизнеса без взаимосвязей с властью и местным сообществом. Представители местного сообщества, конечно же, будут работать на предприятиях бизнеса, но такой бизнес вряд ли будет конкурентоспособным,

потому что не будет иметь обратной связи с сообществом, а значит и со своими работниками. Как известно, эффективный бизнес всегда нуждается в поддержке местной власти (да и не только местной), а если этой поддержки не будет в данном муниципальном образовании, то бизнес будет искать эту поддержку и «зеленый свет» в других территориях. Чем это грозит для данного муниципального образования и для его органов местного самоуправления понятно – уйдет не только этот бизнес, но не придется рассчитывать на привлечение инвестиций в территорию в ближайшем будущем, так как авторитет данной власти будет известен. С другой стороны, влияние бизнеса в этом случае на власть и сообщество может быть настолько велико (особенно в плане предоставления услуг населению), что такой тип взаимодействия близок к понятию «грабительский капитализм» (рис. 2.6).

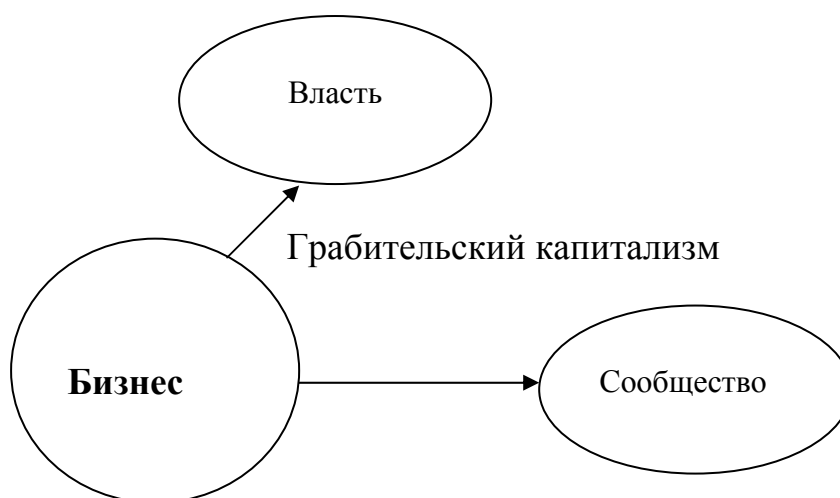


Рис. 2.6. Отсутствие взаимодействия бизнеса с сообществом и властью

Аналогичный результат будет и в третьем варианте – существование местного сообщества вне связей с местной властью и бизнесом. Если сообщество никто не слышит и не видит, то это уже не сообщество, так как оно не имеет возможности участвовать в выработке и принятии решений, как властью, так и бизнесом. А если не примет участие в выработке решений, то вряд ли будет участвовать в их реализации. А власть принимает решения не для того, чтобы самой же их и выполнять. Таким образом, получаем чистую анархию (рис. 2.7).

Во всех трех случаях из-за отсутствия стратегического партнерства не может быть и речи о стратегическом управлении

муниципальным образованием. Но связи власти, бизнеса и сообщества не так просты, как

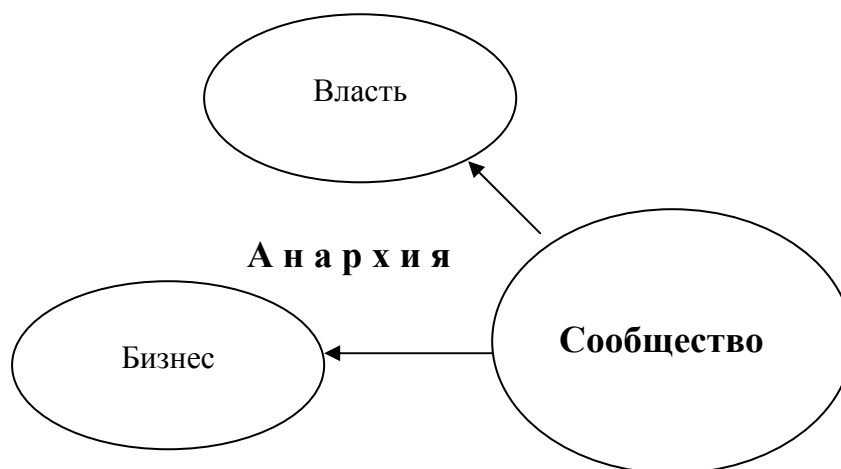


Рис. 2.7. Отсутствие взаимодействия сообщества с властью и бизнесом

кажутся на первый взгляд. Они многогранны и неповторимы, зависят от конкретных условий в муниципальном образовании, в то же время имеют определенные общие черты.

Таким образом:

1. Внутренние параметры развития муниципального образования сосредоточены на линиях взаимодействия «власть–бизнес–сообщество» и определяются уровнем связей этого взаимодействия.
2. Стратегическое партнерство власти, бизнеса и сообщества способствует развитию не только муниципального образования в целом, но и каждой составляющей этого партнерства.
3. Диагностика, выявление сильных и слабых сторон внутренней среды, агрегирование проблем - важнейшая составная часть стратегического анализа и стратегического управления муниципальным образованием.

Внешняя среда воспринимается муниципальным образованием одновременно и как система, содержащая благоприятные параметры, и как система, включающая неблагоприятные факторы. Благоприятные параметры воспринимаются муниципальным образованием как возможности (развития, повышения эффективности и т.д.), а неблагоприятные – как угрозы.

Возможности муниципального образования заключаются в предоставляемых внешней средой условиях деятельности и

проявляются в использовании сильных сторон и укреплении слабых сторон МО. Необходимо заметить, что возможности, которые муниципальное образование не может реализовать есть иллюзии, то есть случайно или необъективно попавшие в перечень возможностей факторы внешней среды.

Угрозы проявляются в различных формах, например:

- в новых нормативно – правовых актах, правилах, наносящих ущерб данному муниципальному образованию больше, чем другим;
- в повышении процентных ставок банков по кредиту;
- в демографических изменениях;
- в изменениях курсов иностранных валют;
- в политических переменах в стране и т.д.

Исходя из логики предыдущего параграфа, анализ силы и слабости внутренней среды муниципального образования дает возможность установить связь между потенциалом и проблемами, с одной стороны, а с другой – установить связи между ее сильными и слабыми сторонами, что позволяет определить варианты успешного существования и перспектив развития муниципального образования.

Принципиально слабые стороны МО могут корениться в следующем: в отсутствии четкого видения перспектив развития и устаревших методах управления; в недостатке умений и таланта лиц, принимающих решения и низкой реализуемости принимаемых решений; в недостаточной квалификации исполнителей и значительном дефиците бюджета; в недостаточной репутации среди населения; в неудовлетворительной информационной работе.

Таким образом, при стратегическом подходе к управлению весь мир как бы делится на две части: муниципальное образование как таковое (вся внутренняя среда) и все остальное (внешняя среда), а содержание каждой из частей - на благоприятные и неблагоприятные составляющие.

Внешняя среда в зависимости от характеристик факторов воздействия разделяется на дальнее и ближнее окружение. Ближнее окружение оказывает непосредственное воздействие на системы, а дальнее – опосредованное.

Дальняя внешняя среда (или макроокружение), является частью внешней среды, но частью универсальной: общей для всех муниципальных образований. Но реакция каждого конкретного муниципального образования на воздействие макроокружения оказывается специфической, отражающей особенность каждого муниципального образования и ту конкретную ситуацию, в которой оно находится.

Макроокружение как система, включает такие подсистемы как политика, экономика, общество, технология, институты, природно-географические подсистемы и т.д.

В этом случае чаще всего проводится PEST-анализ. Аббревиатура “PEST” представляет собой сочетание первых букв четырех английских слов Policy (P) - политика, Economy (E) - экономика, Society (S) – социум (общество), Technology (T) – технология.

Все четыре указанных компоненты внешней среды взаимосвязаны, поэтому анализ их воздействия на МО должен быть скорректирован с учетом того, что изменения одного из факторов могут как создать новые возможности для организации, так и нести новые угрозы. Приоритетность указанных факторов для каждого муниципального образования имеет свою специфику. В качестве ближней внешней среды анализируется воздействие на муниципальное образование со стороны поставщиков, потребителей, конкурентов и местного сообщества или рынка труда.

Примерный перечень **возможностей** муниципального образования может выглядеть следующим образом:

1. Улучшение правовой среды в России, политическая стабильность.
2. Увеличение мобильности населения, отсутствие ограничения свобод и прав человека.
3. Рост образовательного уровня.
4. Начало возрождения культурно - исторического наследия России.
5. Провозглашение Конституцией РФ социально ориентированного государства.
6. Начало экономического роста России.
7. Увеличение спроса на туристические услуги.
8. Реализация правительственной программы газификации страны.
9. Государственная охрана природных ресурсов.
10. Положительные тенденции в таможенной политике, защите отечественных товаропроизводителей.
11. Реконструкция транснациональных магистралей.
12. Увеличивающаяся емкость потребительского рынка.

К угрозам внешней среды для муниципальных образований можно отнести следующие факторы:

1. Усиление зависимости (экономической, политической) от государства, перекос межбюджетных отношений в сторону центра.
2. Старение и сокращение населения.
3. Неверие и населения в проводимые реформы и его апатия.
4. Конкуренция со стороны муниципальных образований.

5. Вероятность насыщения российского рынка товарами и услугами, производимыми в других регионах и муниципальных образованиях, появление новых конкурентов.
6. Высокий удельный вес импорта на потребительском рынке.
7. Недостаток объектов по утилизации твердых бытовых и промышленных отходов, канализационных стоков.
8. Высокий износ магистральных инженерных коммуникаций (электро- и газоснабжение).
9. Низкий уровень общественной безопасности в стране.
10. Высокие риски для предпринимателей.
11. Зависимость района от внешних поставок энергии (газ, электроэнергия).

По аналогии с этим, например, для Гусь – Хрустального района можно выделить следующие возможности:

1. Увеличение спроса на туристические услуги.
2. Близость транснациональной магистрали как возможность снижать издержки.
3. Увеличение мобильности населения, отсутствие ограничения свобод и прав человека.

К угрозам данного муниципального образования отнесем:

- Зависимость от государства, перекос межбюджетных отношений в сторону центра.
- Неверие и апатия населения к проводимым реформам.
- Конкуренция со стороны муниципальных образований.

Выявленные из полученных перечней (по определенной процедуре – например, методом экспертных оценок) наиболее значимые параметры SWOT-анализа позволяют составить матрицу решений.

Если в столбцах матрицы разместить характеристики внешней среды (возможности и угрозы), а по строкам - сильные и слабые стороны, то в местах пересечения строк и столбцов фиксируются решения, направленные на устранения проблем. В числе этих решений: использование силы на устранение внешних угроз; использование возможностей внешней среды для укрепления слабых сторон МО; использование уникального сочетания внешних возможностей и сильных сторон; представить себе опасность воздействия на МО внешних угроз при ее слабых сторонах.

Пример составления матриц решений на материалах муниципального образования Гусь-Хрустального района приведен в таблице 2.3.

Матрица решений SWOT – анализа Гусь - Хрустального района

Таблица 2.3

		№№ рангов (1,2,3)	Возможности		
			Увеличение спроса на туристические услуги	Близость транснациональной магистрали как возможность снижать издержки	Увеличение мобильности населения, отсутствие ограничения свобод и прав человека
Наименование характеристик внутренней ситуации	Сильные стороны МО	Находящаяся на подъеме стекольная отрасль	Разработать программу: «Стекло туристам»	Проект: «Стекольным предприятиям принять участие в приватизации объектов ж/д»	Привлечение лучших специалистов в стекольную отрасль со стороны
		Близость с Московской областью в районе развязки Тасино	Проект: Строительство участка дороги «Тасино»	Строительство терминала на развязке «Тасино»	Привлечь к обустройству терминала «Тасино» переселенцев
		Наличие богатых биологических и минеральных ресурсов	Проект: «Ландшафтный туризм»	Обустроить терминал «Тасино» под специфику ресурсов района	Привлечь трудовые ресурсы из-за пределов района для освоения минеральных ресурсов
	Слабые стороны МО	Низкая квалификация управленческих кадров.	С помощью консультантов разработать политику МО в области туризма	Провести серию обучающих семинаров для руководящих работников совместно с работниками ж/д	Программа: «Корпоративное обучение управленческих кадров»
		Нерациональное использование природных ресурсов уменьшает доходы бюджета.	Проект: «Ресурсосбережение в туристическом бизнесе»	Проект рационализации использования ресурсов при перевозках на ж/д	Организовать прием и переработку даров леса от населения
		Дефицитный бюджет поселков не позволяет им развиваться.	Проект туристического маршрута с посещением основных поселков района	Поселки, прилегающие к ж/д сориентировать на деятельность ж/д	Создать систему поддержки предпринимательства в районе

Окончание таблицы 2.3

		№№ рангов (1,2,3)	Угрозы		
			Зависимость от государства, перекос межбюджетных отношений в сторону центра	Неверие и апатия населения к проводимым реформам	Конкуренция со стороны муниципальных образований за дотации из бюджета
Наименование характеристик внутренней ситуации	Сильные стороны МО	Находящаяся на подъеме стекольная отрасль	Проект: поддержки на выборах кандидата от Союза стекольщиков	Формировать новые традиции и поддерживать рациональные старые	Лоббировать с помощью Союза стекольщиков интересы района
		Близость с Московской областью в районе разъезда Тасино	На базе терминала «Тасино» создать предприятие совместное с властями московской обл.	Сделать проект «Тасино» ударной стройкой района	Привлечь бюджетные деньги в развитие проекта «Тасино»
		Наличие богатых биологических и минеральных ресурсов	Привлечь инвестиции для разработки минеральных ресурсов	Активизировать предпринимательскую деятельность населения по переработке ресурсов	Лоббировать привлечение бюджетных средств для обустройства месторождения марганцевой руды
	Слабые стороны МО	Низка квалификация управленческих кадров.	Мотивировать депутатов всех уровней власти к решению проблем района	Вокруг лидеров района создавать легенды и новые традиции	Осуществить обмен опытом у лучших муниципальных образований региона
		Нерациональное использование природных ресурсов уменьшает доходы бюджета.	Разработать программу по ресурсосбережению	Через СМИ пропагандировать лучшие решения по экономии ресурсов	Внести предложение в Законодательное собрание, учитывающее экономию ресурсов при распределении бюджетных средств
		Дефицитный бюджет поселков не позволяет им развиваться.	Разработать стратегический план развития района и поселков	Разработать план поддержки предпринимательства в районе	Внести предложение в Законодательное собрание, учитывающее финансирование из бюджета с учетом сокращения дефицита за счет собственных источников

Разработка стратегического плана развития МО

53

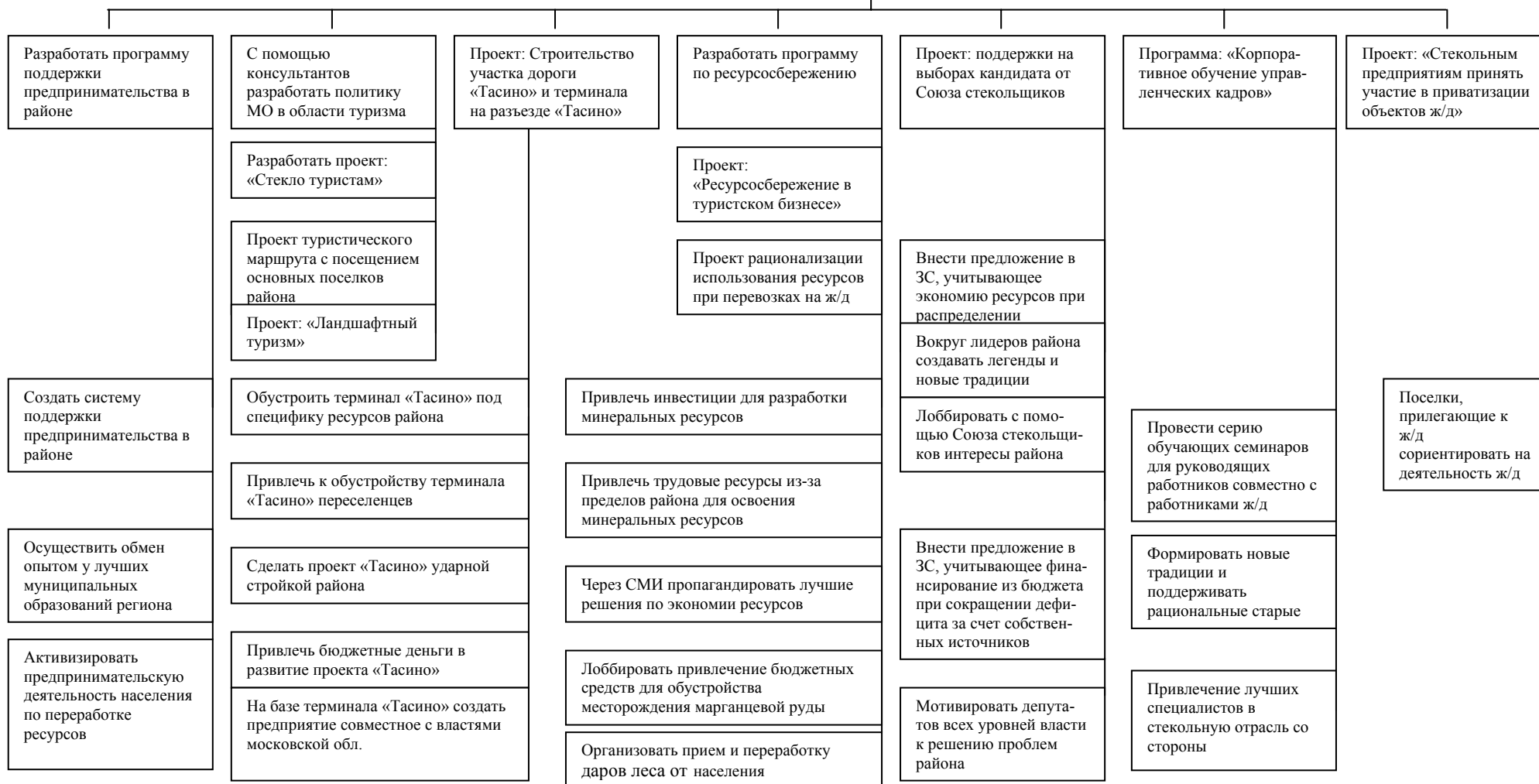


Рис. 2.8. Структурная схема первоочередных стратегически значимых действий

Составленная таким образом матрица решений (а в нашем случае их получилось $36 = (3+3) \times (3+3)$) позволяет построить систему действий, включающую как стратегические направления развития МО, так и наиболее значимые программы и проекты, а также отдельные крупные мероприятия. Пример подобной системы действий приведен на рисунке 2.8.

Таким образом, можно сделать сформулировать следующие выводы:

Во-первых, внешняя среда – важный фактор развития муниципального образования: поставщик ресурсов, с одной стороны, потребитель продуктов деятельности муниципального образования, с другой стороны.

Во-вторых, SWOT – анализ позволяет на основе экспертных оценок сильных и слабых сторон внутренней среды муниципального образования и возможностей и угроз внешней среды путем составления матрицы выработать конкретные решения по устранению проблем муниципального образования.

До недавнего времени самой популярной стратегией, озвучиваемой органами местного самоуправления, была стратегия выживания, хотя, на самом деле, успешность работы отдельных муниципальных образований свидетельствует об активной позиции и развитии. О том, насколько эффективна действующая стратегия, судить можно по количественным и качественным результатам деятельности конкретного муниципального образования. На практике нет ни одной социальной системы и организации, не имеющей действующей стратегии. Это не означает, что все они разрабатываются и имеют конкретный образ. Руководство организаций (не говоря уже о рядовых работниках) порой даже не знает, какую стратегию в данный период времени имеет его организация.

Для разработки стратегии развития необходимо сформулировать эту действующую стратегию и оценить ее. Оценка стратегии с качественной точки зрения заключается в целостности и ее внутренней согласованности (системности), а также обоснованности и соответствии реальной ситуации. Количественные результаты проявляются в фактическом состоянии социально-экономического положения МО, что находит свое подтверждение в данных статистической отчетности.

На заключение об эффективности действующей стратегии накладывают свой отпечаток социальная активность населения, приток инвестиций, а также содержание функциональных составляющих стратегии: рациональность каждой составляющей стратегии (политик, проектов и программ), последние действия администрации, субъектов бизнеса и местного сообщества.

Прямое копирование эталонных стратегий для муниципальных образований к эффективному результату, как правило, не приводит. Однако, многие подходы стратегического управления и планирования в бизнесе, несомненно, приемлемы и для муниципальных образований. Точно также практически каждая вышеназванная модель или эталонная стратегия могут быть адаптированы или использованы для разработки стратегий развития муниципальных образований. Например, это относится к моделям стратегий концентрированного роста и интегрированного роста, к общим стратегиям стабильности и роста и т.д. Аспекты анализа действующей стратегии приведены в таблице 2.4.

Аспекты анализа действующей стратегии организации¹ Таблица 2.4

Наименование аспекта	Содержание аспекта	Предмет анализа
Идеологическая основа	Видение, миссия, цели.	Идеальное представление о состоянии муниципального образования
Внешняя эффективность	Социальная стабильность; Привлечение инвестиций со стороны; Репутация новаторского МО.	Место в рейтинге муниципальных образований региона; законодательные инициативы; приток населения.
Внутренняя эффективность	Рациональное использование бюджетных средств.	Конкурсность распределения бюджета и динамика роста поступлений в бюджет.
Стратегическое управление	Способность наметить курс; Способность организовать дело в соответствии с выбранным курсом; Способность повысить энтузиазм и заинтересованность населения в развитии МО.	Способность руководства МО осуществлять разработку стратегии и производить необходимые изменения.

Примером последней может служить стратегия развития г. Кирова, которая представляет концептуальные основы стратегического управления городом.² Здесь разработаны стратегические цели и альтернативы развития муниципального

¹ Составлено по Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Опередить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) // Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ./ Б. Карлоф. - Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993, с. 298-299

² Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 года. /Рук. авт. кол. проф. А.П.Егоршин. – Н.Новгород, НИМБ, 2000.

образования, предложены комплексные программы крупных отраслей народного хозяйства (макроподсистем города). Также даны результаты исследования социально-экономического положения г. Кирова с 1994 по 1999 г. и программа развития до 2010 года (стратегия разрабатывалась с 1998 по 2000 годы).

Стратегический план города Кирова состоит из трех разделов:

1. «Социально – экономическое положение г. Кирова». В этом разделе приводятся результаты комплексного диагностического анализа по шести макроподсистемам города: городское хозяйство, производственная сфера, агропромышленный комплекс, социальная сфера. Содержится также общая оценка положения города среди крупных промышленных городов-аналогов в России.

2. «Концептуальные основы стратегического управления городом». Здесь рассматриваются научные основы стратегического менеджмента, определяются цели и критерии управления городом, выполняется анализ внешней и внутренней среды, ранжируются проблемы города, определяются альтернативы и прогнозы развития.

3. «Программы комплексного развития отраслей экономики». Приводятся стратегические планы по шести макроподсистемам города, а также рекомендации по управлению реализацией стратегий города и целевыми комплексными программами.

Особенность приведенной стратегии в том, что она разрабатывалась фактически консалтинговой организацией – Нижегородским институтом менеджмента. Естественно, документ отличается аналитичностью, обоснованностью мероприятий и т.д. Но из-за того, что он носил всеобъемлющий характер, в нем не были сконцентрированы усилия и ограниченные ресурсы города для реализации приоритетных направлений на тех сферах и направлениях, которые критичны для выживания города и его дальнейшего развития. Это в процессе реализации ощутила администрация города и была вынуждена сократить число комплексных программ с 26 заявленных в стратегии ранее до 16 наиболее приоритетных и подкрепленных ресурсами.

Есть и некоторые другие недостатки этой стратегии: в частности, оторванность результатов SWOT-анализа от других разделов стратегии, отсутствие широкого общественного участия (а это привело к тому, что стратегия стала планом действий только администрации, а не документом общественного согласия).

Тем не менее, стратегия города Кирова может служить своего рода эталоном для разработки стратегических планов многих муниципальных образований. Аналогично можно сказать о стратегиях округа Муром Владимирской области¹, г. Казани¹, о стратегиях многих

¹ Стратегия развития муниципалитета. /Под общ. ред. Г.В.Гутмана и А.Е.Илларионова. – М.:Юркнига, 2003. С. 129-150.

муниципальных образований программы «Малые города России». В ходе диссертационного исследования изучено более ста стратегий муниципальных образований разного уровня – от крупных городов-центров регионов до небольших рабочих поселков.

Многие муниципальные образования в переходный период после принятия нового Федерального Закона 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стали использовать на практике элементы стратегий сокращения. Это, прежде всего, те муниципальные образования, структура которых будет изменена (на базе одного создается несколько МО). В числе этих элементов:

сокращение расходов на выполнение отдельных полномочий (в первую очередь, по территориям, которые отойдут от данного муниципального образования);

появление незанятых вакансий муниципальных служащих (от чего многие функции в переходный период не выполняются в полном объеме);

ослабление действия принципов стратегического анализа и управления, а попросту – простое времяпровождение местными чиновниками и т.д.

Это конечно, негативная сторона затянувшегося этапа введения данного Закона, в муниципалитетах образовалась опасная пауза принятия значимых управленческих решений в целом, и стратегических решений в частности.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что в стратегическом планировании и управлении муниципальных образований может широко использоваться опыт стратегического управления других организаций, особенно в бизнесе. В частности, эталонные стратегии организаций бизнеса могут быть адаптированы для конкретных муниципальных образований.

2.3. Формирование стратегии развития МО

При стратегическом управлении важно помнить о так называемой иерархической структуре стратегии, которая заключается в следующем: то, что на высшем уровне управления считается средством достижения каких-либо целей, на более низких уровнях оказывается целью. Из этого следует, что стратегия, разработанная для организации в целом, выступает в качестве цели по отношению к структурным подразделениям организации. На основании указанной цели и разрабатываются функциональные стратегии (политики) структурных подразделений, которые, в свою очередь, являются

целями отдельных более мелких подразделений организации или отдельных работников.

Исходя из выше сказанного, определим основные методы разработки стратегии развития муниципального образования.

Не увязнуть в деталях и мелочах, а увидеть главное и целиком всю картину, позволяет системное представление о муниципальном образовании. Агрегат такой системы, как муниципальное образование, в данном случае может быть представлен подсистемами, составленными на разных языках описания – конфигуратором. Конфигуратор стратегии муниципального образования, состоящий из четырех описаний, представлен на рисунке 2.9.



Рис. 2.9. Общая схема разработки стратегии

При анализе действующей стратегии муниципального образования трудно себе представить, чтобы всегда можно было бы обнаружить публично предъявленную какую-либо стратегию. Однако это не означает, что в муниципальном образовании не реализуется какая-то стратегия. Поэтому, при отсутствии стратегии как документа, надо попытаться выделить факторы, характеризующие деятельность муниципального образования. Это необходимо для того, чтобы затем

выдвинуть гипотезу о содержании возможно действующей стратегии. При этом необходимо провести анализ как внутренних, так и внешних параметров муниципального образования.

В качестве критериев выбора стратегии целесообразно использовать сильные стороны МО и внешние возможности, цели МО и все виды ресурсов, а также решение главных проблем.

Разработка стратегии осуществляется путем последовательного приближения к ответу на вопрос: что принесет МО успех в будущем? В начале необходимо «увидеть» МО в будущем, причем образ МО, с одной стороны, создается как образ идеального муниципального образования, но, с другой стороны, этот образ должен соответствовать именно тому муниципальному образованию, для которого разрабатывается стратегия, поскольку не из любого исходного состояния МО можно достичь желаемого лучшего будущего.

Этот образ необходимо наполнить содержанием того, что муниципальное образование желает предложить обществу и самому себе – местному сообществу, то есть содержанием той миссии, которую муниципальное образование хотело бы выполнять в будущем. Определение конкретного результата, который может проявиться, прорасти из образа будущего и миссии, обеспечивает формулирование целей муниципального образования, для достижения которых разрабатывается стратегия.

Разрабатывается своего рода модель, реализация которой должна обеспечить успех муниципальному образованию. Схема формирования стратегии изображена на рисунке 2.10.

Все подходы к разработке стратегии муниципального образования сводятся к тому, что стратегия представляет собой сочетание теоретического анализа и интуиции разработчиков, коими в первую очередь должны являться те субъекты, которые затем будут детализировать и реализовывать стратегию. Важным является и то, что стратегия никогда не может быть продумана и просчитана до конца, а ее корректировка по мере изменения внешних и внутренних условий – процедура необходимая.

Исходя из сказанного, следует подчеркнуть, что универсального, пригодного на все случаи жизни метода разработки стратегии не существует, но опыт подсказывает несколько возможных направлений их разработки.

Многофакторность параметров, определяющих положение каждого конкретного муниципального образования, не позволяет их систематизировать и формализовать процесс разработки образа существующего и желаемого состояния МО.

Различный жизненный опыт и социокультура членов местного сообщества приводят к различному восприятию одних и тех же явлений, а неизбежные потери, искажения и опущения при вербальном

описании самих МО требуют долгих и болезненных в социальном плане согласований мнений. Поэтому эффективным является метод «рисования образов» (образа настоящего и будущего, желаемого состояния организации) и последующее их описание, для определения «разрыва» между мечтой и реальностью.

Формализовать процесс описания мечты и действительного состояния муниципального образования можно путем сопоставления настоящего и будущего состояния МО, которое представлено глазами стороннего наблюдателя и глазами одного из жителей муниципального образования изнутри.



Рис. 2.10. Схема формирования стратегии

Взгляд со стороны направлен на оценку возможностей и угроз, определение конкурентного положения муниципального образования, соответствия его одной из типовых стратегий, а также на то, что из ресурсов поступает в муниципальное образование и что оно передает во внешнюю среду, переработав указанные ресурсы.

Видение муниципального образования изнутри направлено на описание потенциала муниципального образования (его сильных

сторон) и назревших проблем, определение ключевых компетенций, а также особенностей управления территорией и ориентации самого муниципального образования.

На данном этапе особое искусство состоит в умелом трансформировании множества слабых сигналов в систему, представляющую настоящее и будущее состояние МО.

Некоторые примеры формулировок видения, разработанные в 2003 году группами стратегического планирования муниципальных образований Владимирской области, приведены ниже:

1. «Радужный – город эффективной научно-инновационной деятельности» (г. Радужный).

2. «Наш поселок – ВЕЛИКИЕ ДВОРЫ, это – южные ворота Владимирской области» (поселок Великодворье Гусь – Хрустального района).

3. «Александров – многоотраслевой растущий округ, туристский и культурный центр» (округ Александров).

4. «Гороховецкий район – экологически чистый район русской провинции с богатым историко-культурным наследием, привлекательный для проживания, отдыха и представляющий интерес для инвесторов».

Являясь платформой мотивации развития муниципального образования, миссия отражает своего рода амбиции лидера и его команды. Поэтому при разработке миссии учитывается не только потенциал муниципального образования и его взаимодействие с внешней средой, но и взаимодействие субъектов целеполагания (власть бизнес, сообщество), имидж МО и многое другое.

Миссия во вне, представленная пятью направлениями, расшифровывается до содержания параметров с соответствующими им определенными характеристиками муниципального образования. Эти характеристики формулируются и ранжируются (например, по степени значимости для МО в целом и для формирования миссии, в частности).

Аналогичным образом оцениваются параметры внутренней среды МО: определяются соответствующие им характеристики МО, которые ранжируются.

Окончательная формулировка миссии должна содержать наиболее значимые характеристики МО.

Примеры формулировок миссий муниципальных образований Владимирской области приведены ниже:

1. Решение задач местного значения (п. Великодворье).

2. Превращение города в муниципальное образование с диверсифицированной экономикой, высоким уровнем жизнедеятельности населения (г. Курлово).

3. Создание условий для развития бизнеса в районе, тем самым повысить качество жизни населения, обеспечив при этом самобытность территории, народных традиций, нравов, баланса экологических и природных ресурсов (Судогодский район).

Отталкиваясь от формулировки миссии, необходимо перейти к разработке стратегических целей МО. Известный голландский консультант Ханс Виссема¹ выделяет три типа стратегических целей:

- корпоративные (цели муниципального образования в целом);
- бизнес-цели (цели однородной группы конкретной деятельности);
- функциональные (цели функциональной деятельности).

Подобный подход не учитывает оценку влияния целей внешней среды и целей муниципального образования как системы. Поэтому при определении целей муниципального образования лучше использовать подход, основанный на учете экспертных мнений основных субъектов целеполагания: представителей власти, местного сообщества (населения) и бизнеса.

Формулировки стратегических целей муниципальных образований зависят, конечно же, не только от подходов к стратегическому планированию, но и от тех людей, которые эти цели формулируют. В качестве примера перечислим некоторые формулировки стратегических целей муниципальных образований Владимирской области:

1. Поселок Анопино Гусь – Хрустального района:

«Обеспечение высокого уровня жизни населения на основе повышения конкурентоспособности предприятия «РАСКО» и активности жителей поселка».

2. Судогодский район:

«Повышение благосостояния и обеспечение качества жизни населения, формирование благоприятной среды жизнедеятельности для нынешних и будущих жителей района».

3. Город Владимир:

- Создание комфортной городской среды.
- Безопасность населения, в том числе экономическая.
- Здоровье и социальная защита населения.
- Рост доходов населения и обеспечение рабочими местами.
- Создание возможностей для самореализации человека.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование стратегии развития муниципального образования предполагает выработку философии развития муниципального образования – видение, миссию и его

¹ Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания / Пер с англ. – М.: Издательство «Финпресс», 2000, с.73

стратегические цели, то есть, по сути, стратегический выбор муниципального образования.

2. Философия развития муниципального образования – основа концепции стратегии его развития. Между категориями «концепция» и «стратегия» прослеживается сложная взаимосвязь части и целого, концепция – это стратегический вектор развития, который детализируется и наполняется в стратегии - документе конкретным содержанием, планами, программами, мероприятиями практических действий органов местного самоуправления и других структур и составляющих субъектов муниципального образования.

Глава 3. Проблемы реализации стратегии развития МО

3.1. Проблемы перехода к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований

Формулирование стратегии муниципальных образований один из самых не разработанных разделов теории муниципального управления.

Тем не менее, годами выработка наилучшей стратегии считалась не только ключевым, но и не редко единственным фактором успеха реализации муниципалитетом своих функций.

Бесспорно, и в настоящее время выбор адекватной стратегии во многом обуславливает успех развития муниципальных образований.

Однако выработать стратегию – это полдела, которое само по себе имеет не много практической ценности. Можно вечно любоваться красивыми словами на бумаге, но ни на шаг не приблизиться к сколько-нибудь серьезному улучшению положения в заданной области управления.

В этом отношении необходимо рассмотреть такую сторону стратегического управления развитием как процесс реализации стратегии, который по некоторым оценкам является более значимым, чем сама стратегия. Так по результатам исследования всемирно известного журнала Fortune 70% неудач стратегического развития связаны не с неудачной стратегией, а с неправильной ее реализацией.

Что следует понимать под словом «неправильная». Прежде всего, «неправильная» - значит не позволяющая реализовать стратегию. Хотя этого явно недостаточно. План стратегических преобразований должен быть не только осуществлен, но и сделано это должно быть эффективно, т.е. в срок, с наилучшим соотношением результата и затрат и т.д. Кроме того, стратегия в ходе реализации должна проверяться и корректироваться в соответствии с изменяющимися внешними и внутренними факторами.

Так какой же инструмент реализации муниципальной стратегии предпочесть? Однозначно тот, который позволяет управлять всеми ключевыми сферами выработанной стратегии, и, тем не менее, позволяет не сбиться с основного пути на достижение второстепенных целей.

Он должен обеспечивать эффективность муниципального управления, а поэтому неизбежно должен строиться на показателях, детализирующих стратегию, т.к. невозможно эффективно управлять тем, что невозможно измерить.

Одновременно, исходя из трех наиболее распространенных групп критериев эффективности муниципального управления¹ можно прийти к выводу о том, что такой инструмент реализации стратегии должен обеспечивать соответственно:

- а) эффективную реализацию стратегии, направленную на повышение уровня и качества жизни населения;
- б) рациональное распределение имеющихся в распоряжении администрации муниципалитета ресурсов;
- в) эффективный контроль (а контроль, как известно, не приносит добавочной ценности) за работой подразделений и конкретных сотрудников администраций, а также систему мотивацию на основе получаемых результатов.

Таким образом, эффективный механизм реализации муниципальной стратегии должен полно детализировать стратегию, строиться на показателях, имеющих (с целью определения приоритета расходования ресурсов) иерархию, содержать встроенный механизм контроля и обоснованную систему поощрений.

Таким механизмом является Сбалансированная система показателей (ССП).

Действительно, полная и всесторонняя детерминация стратегии и иерархичность показателей подразумевает сбалансированность показателей. Также СПП включает эффективный механизм оценки как успешности реализации стратегии, так и вклада в данный процесс всех его участников, что позволяет создать прозрачную систему мотивации.

ССП уже почти 15 лет успешно применяется в коммерческом секторе развития общества и успела доказать свою эффективность в подавляющем большинстве крупнейших корпораций мира. Применение ее в сфере муниципального управления пока не приняло массового характера.

Однако использование сбалансированных показателей в управлении стратегическим развитием МО в ряде муниципальных образований США, Швеции, Бельгии и др. стран Европейского Союза дало значительный положительный эффект. С накоплением опыта процесс внедрения СПП в некоммерческих организациях набирает обороты и в скором времени может стать таким же распространенным, как и в коммерческом секторе.

Переход к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований осложняется особенностями социально-экономических систем, в которых имеет место сложное сочетание интересов сообщества, власти и бизнеса, некоммерческий характер целей и отличный от корпоративного механизм принятия

¹ Общая социальная эффективность, эффективность организации и функционирования муниципального управления, эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

решений. Все это делает невозможным простое перенесение эталонной модели ССП Нортон – Каплана в сферу муниципального управления. В тоже время, механизм формирования системы сбалансированных показателей для муниципальных образований отсутствует, он еще не разработан.

Это во многом связано с коммерческой непривлекательностью для консультантов данной области применения ССП по сравнению с корпоративным сектором, неприменимостью стандартных методов и решений, а также с наличием значительного числа проблем при переходе к муниципальному управлению на основе сбалансированных показателей. Выделим основные проблемы.

Следует отметить, что наряду с общими для всех муниципальных образований проблемами на пути реализации каждого конкретного проекта по внедрению ССП встанут свои, особенные трудности. Роббер Каплан, один из разработчиков ССП, в интервью журналу «Секрет Фирмы» накануне первого своего визита в нашу страну отметил, что, «используя внешних консультантов, вы должны отдавать себе отчет в том, что это не их проект, что осуществляет его внутренняя команда».

Невозможно предусмотреть всех нюансов. Каждое муниципальное образование индивидуально. Выявленные в данном исследовании проблемы служат той отправной точкой, мимо которой невозможно пройти, стремясь разработать качественную ССП, но не стоит на ней завершать свой путь.

Основные проблемы перехода к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований можно разделить на 4 группы (см. рис. 3.1).

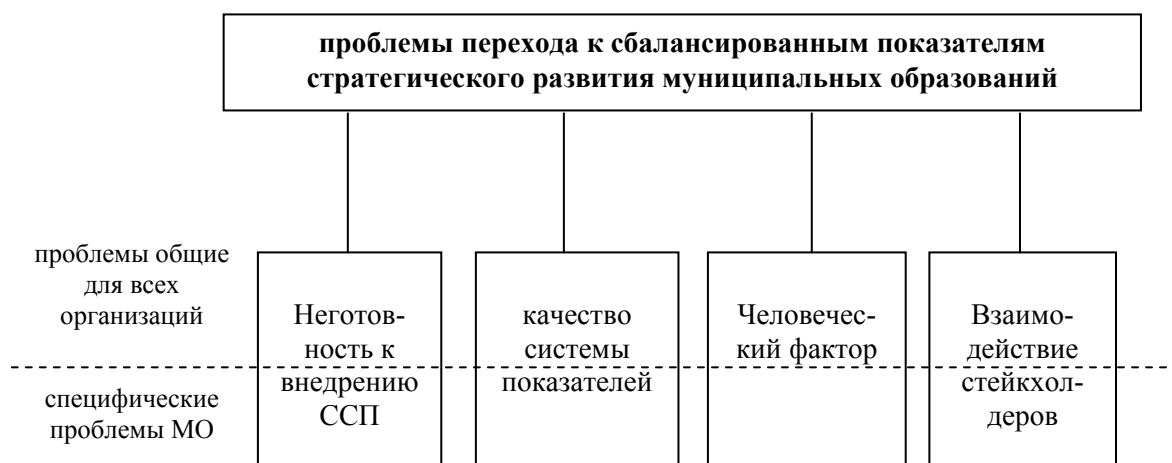


Рис. 3.1. Группировка проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО

I. Проблемы неготовности муниципального образования к внедрению сбалансированных показателей стратегического развития

В первую очередь в данную группу следует отнести проблемы, связанные с наличием качественной стратегии. Управление стратегией следует воспринимать не как статичный процесс внедрения однажды разработанных планов, а как динамичный процесс управления преобразованием.

Сбалансированная система показателей не может строиться в тот момент, когда у муниципального образования не разработана стратегия, по той причине, что ССП – это инструмент для реализации уже разработанной стратегии. Конечно, система содержит обратную связь с двойной петлей, что позволяет оперативно, основываясь на фактическом положении, корректировать стратегию, но она ни в коем случае не является механизмом разработки стратегии.

Для муниципальных образований, уже разработавших и согласовавших стратегию, подход, основанный на сбалансированных показателях, помогает осуществлять стратегию быстрее и эффективнее, чем при использовании какого-либо другого известного в настоящее время способа.

Следование стратегии должно быть всеобъемлющим, т.е. осуществляться на всех уровнях. Таким образом, администрация муниципалитета должна быть готова к масштабному каскадированию общекорпоративной ССП (вплоть до уровня рабочих групп и даже отдельных сотрудников). Это кажется очевидным, но игнорирование этой истины является одной из главных причин неудач в деле реализации стратегии. Воплощение в реальность отмеченного подхода требует готовности всех членов коллектива к изменению их повседневной деятельности.

Еще одна проблема - это отсутствие у руководства администраций МО единого понимания существа стратегии. Руководители расходятся во мнениях о том, кто является их целевыми клиентами, как дифференцировать приоритеты деятельности, какова роль новаций и сервисов в стратегии и т. д.?

Это приводит к длительному процессу согласования целей основополагающей проекции ССП. Однако несомненным достоинством перехода к сбалансированным показателям является полное разъяснение и документирование того, какой должна быть стратегия и что именно необходимо выполнить для достижения поставленных целей, т.е. согласование позиций всех и, в первую очередь, главных работников.

Не менее важной для всех стран и организаций является требование, предъявляемое ССП к зрелости управления и готовности руководителей изменить привычные механизмы управления. В

частности, это предполагает отказ от авторитарности. Многие руководители местных органов власти, привыкшие держать подчиненных «на контроле» (что часто вполне обосновано), опасаются отмены традиционного жесткого административного характера управленческих связей.

Типичная ошибка российских организаций и МО в их числе заключается в том, что они, не отладив стандартные бизнес-процессы, пытаются управлять их эффективностью (ССП – это инструмент управления не только реализацией стратегии, но и ее эффективностью).

Это напоминает попытки разработать наиболее успешный способ езды на велосипеде с квадратными колесами. Такой способ, конечно, можно найти, но результативность его применения на порядки ниже замены квадратных колес круглыми.

В данную группу проблем входит также несвоевременность внедрения системы сбалансированных показателей. Это касается муниципалитетов, находящихся в острой кризисной ситуации, администрации которых должны в первую очередь решать текущие оперативные задачи, а не заниматься реализацией стратегии развития. Тем не менее, если кризис носит хронический и системный характер и не грозит немедленным крахом МО, стратегическое развитие – это именно тот путь, идя по которому следует бороться с подобными трудностями.

В тоже время, именно редкость действительно критических ситуаций в работе муниципальных органов власти¹ приводит к нежеланию со стороны руководства менять сложившуюся систему управления (что, несомненно, является трудоемким и сложным процессом) при отсутствии острой в том необходимости.

Технические ограничения связаны с типичным отставанием уровня информационных систем (а также компьютерной грамотности сотрудников) органов местного самоуправления от компаний коммерческого сектора. В условиях, когда для крупной управленческой структуры внедрении СПП требует развитых систем предоставления и обработки информации, данное обстоятельство способно затормозить широкое использование сбалансированных показателей, в том числе их каскадирование на все уровни администрации. Наличие качественной информационной системы, являющейся источником различных данных, значительно упрощает процесс определения ключевых показателей эффективности.

¹ Муниципальные образования, например, крайне редко становятся банкротами, администрации в отличие от коммерческого сектора реже контролируются налогоплательщиками, имеют меньше проблем с органами государственной власти, их вознаграждение слабо зависит от результатов и мало зависит от количества работы и т.д.

Значительной проблемой, характерной для местных органов власти, является негибкость бюджетного финансирования в вопросах привязки материального вознаграждения работников администраций к результатам их деятельности.

Ниже приведен список основных проблем, связанных со степенью готовности МО к внедрению сбалансированных показателей стратегического развития:

1. Проблемы, связанные с качеством стратегии:

- а) отсутствие стратегии;
- б) не полностью разработанная стратегия;
- в) отсутствие единого понимания стратегии у топ-менеджмента;
- г) непонимание управления стратегией как управление преобразованием (статичность понимания стратегии);
- д) неучет в стратегии «слабого аспекта» (социокультурных, неформализуемых изменений);

2) приоритетность оперативного, а не стратегического управления (например, в условиях кризиса);

3) отсутствие необходимых ресурсов;

4) неотлаженность внутренних процессов, их перестройка;

5) нежелание прозрачности административного управления;

6) отсутствие острой необходимости в изменениях;

7) технические ограничения;

8) негибкость бюджетного финансирования.

II. Проблемы качества системы

Проблемы качества системы показателей связаны с наличием связей внутри системы, интеграцией ССП в общую систему управления, качеством и сбалансированностью показателей.

Прежде всего, необходимо постоянно помнить, что ССП выделяет только самые существенные сферы деятельности организации, важнейшие цели и ключевые показатели. Следует отсекаать все второстепенное, сокращая количество как целей, так и показателей до необходимого и достаточного минимума, во избежание распыления усилий и ресурсов, на не критичные для МО задачи.

Количество показателей должно быть ограниченным также по соображениям реальности их выполнения и качества мониторинга. Кроме того, показатели должны стимулировать сотрудников на осуществление соответствующих действий.

Нельзя забывать, что для МО значительная часть деятельности этой социально-экономической системы складывается не из материальных аспектов, а из таких комплексных (материально-нематериальных) составных частей как качество персонала, используемых систем, бизнес-процессов, инноваций, отношений с сообществом и бизнесом.

Финансовые показатели не могут отразить состояние этих видов активности администрации МО. Необходима комплексная система, охватывающая различные стороны деятельности и включающая как финансовые, так и нефинансовые показатели.

Однако показатели не должны являться хаотичным набором данных и отчетов, как это зачастую имеет место. Все они должны быть надлежащим образом систематизированы на интегрированной основе – стратегии муниципального образования. Направленность ССП на цели верхнего уровня через механизм причинно-следственных связей обеспечивает верный стратегический фокус деятельности работников администрации.

Как правило, в начале внедрения ССП многие запланированные показатели не могут быть измерены. Опасным является желание измерять хотя бы то, что можно измерить прямо сейчас. ССП разрабатываются так, чтобы учитывать информацию, наиболее важную именно для этой компании. Управление окажется неэффективным, если не начнут измеряться необходимые параметры. Поэтому часто организации сталкиваются с вынужденной отсрочкой внедрения ССП из-за нехватки соответствующих измеряемых показателей.

Особенно остро эта проблема встает перед МО, т.к. значительная часть деятельности ряда подразделений крайне сложно оценить количественно. Особенно это касается активности в сфере здравоохранения и социальных услуг. Большинство задач в этих сферах связаны не только с деятельностью администрации, но и с взаимными усилиями всех стейкхолдеров муниципалитета, с факторами, лежащими вне пределов даже МО в целом. Решение этих проблем – долговременный процесс.

Однако сложности измерения не говорят, о том, что оно не возможно в принципе. В подобных случаях местные органы власти должны, проанализировав причинно-следственные связи, выявить наиболее значимые факторы, на которые они способны повлиять, и сконцентрировать свои усилия в данном направлении.

Понятно, что администрация МО самостоятельно не может полностью решить, например, такую проблему, как распространение ВИЧ. В данном случае задача может быть выбрана в сфере снижения риска заражения среди групп наибольшего риска. Известно, что одним из основных каналов заражения является необеспечение личной гигиены в среде наркоманов. В данном случае администрация может поставить цель бесплатно распространять одноразовые шприцы среди всех желающих (это не требует значительных затрат и, как показывает опыт ряда европейских стран, способно серьезно повлиять на динамику заражений в данной группе).

Связанной с выше описанной проблемой является ориентация органов местной власти при внедрении ССП на уже существующие индикаторы и показатели. Следует понимать, что простое распределение показателей по сферам деятельности не приведет к существенным изменениям в управлении. Показатели вторичны. Они должны подстраиваться под цели (и соответственно под стратегию). Естественно, некоторые показатели вполне могут быть использованы в новой системе. Однако сама необходимость управления изменениями говорит о недостаточности традиционных индикаторов.

Разрабатывая ССП, следует помнить о приоритете коммуникационной, а не контролирующей составляющей. Контроль – это непродуктивная, затратная мера, требующаяся для исправления ошибок. Следует стремиться к такой организации управления, при которой процессы совершенствуются, а необходимость в контроле снижается.

Наконец, при внедрении управления на основе сбалансированных показателей необходимо разработать стройную систему стратегических инициатив, и определить влияние каждой из них на тот или иной показатель.

К основным проблемам в данной группе относятся:

- 1) неразвитость системы коммуникации, обратной связи;
- 2) неверное определение приоритетов важнейших сфер деятельности МО;
- 3) несвязанность ССП с прочими механизмами управления;
- 4) неиспользование при распределении ресурсов (в первую очередь, составлении бюджетов);
- 5) некачественные показатели:
 - а) неоптимальное число показателей;
 - б) наличие показателей, которых не возможно контролировать;
 - в) разные методики расчета показателей в подразделениях;
 - г) нехватка измеряемых подходящих показателей;
 - д) нежелание разрабатывать новые показатели;
 - е) сложность подбора показателей для структур местной власти;
 - б) хаотичность показателей, отсутствие причинно-следственных связей;
- 7) проблемы сбалансированности показателей:
 - а) отсутствие баланса между финансовыми и нефинансовыми показателями;
 - б) несбалансированность внутренних и внешних компонентов муниципального образования в системе;
 - в) перекося в сторону запаздывающих или опережающих показателей;
- 8) чрезмерное увлечение контролем;

9) несогласованность карт подразделений администрации и муниципальных организаций и главной стратегической карты муниципального образования;

10) дисбаланс долгосрочных и краткосрочных целей;

11) неадекватность стратегических инициатив показателям.

III. Проблемы, связанные с человеческим фактором:

В отношении процесса внедрения это, прежде всего, возложение ответственности за реализацию проекта на менеджеров среднего звена при отстранении от него высшего звена. Пол Нивен, имеющий опыт практического внедрения ССП во многих организациях разных размеров и секторов, ставит проблему отсутствия поддержки со стороны руководства на первое место среди всех трудностей при внедрении системы¹. При отсутствии поддержки на самом верху долгосрочный проект, коренным образом перестраивающий систему управления, затрагивающий всех работников организации, требующий значительных усилий и ресурсов просто не может быть реализован.

С другой стороны, диктат высшего руководства также недопустим. Внедрение сбалансированных показателей должно стать общим делом всей команды. Если рядовой сотрудник будет воспринимать ССП как еще одну инициативу руководства, эффективность его участия в проекте резко снизится. Команда главных руководителей должна стать открытой для коммуникаций и стремиться наладить эффективное общение как с отдельными подразделениями организации, так и с каждым работником.

В связи с этим необходимо привлекать всех работников к разработке ССП, а также донести сущность готовой системы до сотрудников всех уровней, чтобы они понимали, в чем преимущество новых задач администрации, каким образом она рассчитывает улучшить свою деятельность. Индивидуальные мотиваторы и личные цели сотрудников нужно привязать к этим показателям, а затем отслеживать данные их измерений и оценок для того, чтобы можно было понять, какие процессы необходимо улучшить, как добиться такого распределения ресурсов, чтобы оно обеспечивало реализацию общей стратегии.

Характерным именно для государственного и муниципального сектора является опасения работников администраций негативной оценки общественностью невыполнения поставленных целей. ССП делает контроль исполнения обязанностей прозрачным, тогда как в обычной на данный момент практике результаты работы власти не

¹ См. Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 305.

отслеживаются сообществом систематически, отсутствуют и механизмы четкой сравнительной оценки.

Чтобы избежать раскрытия важной информации, иногда используют групповые политики и условное индексирование - большинство служащих видят разрешенные соотношения, но не абсолютные значения всех индикаторов.

Кроме того, мотивированность руководителей МО при внедрении ССП снижается из-за отсутствия прямой связи между результатами работы и продлением срока полномочий. Зачем вкладывать усилия в то, что вполне может быть отвергнуто новой администрацией.

Проблемой является отсутствие специализированных навыков использования аналитического инструментария у сотрудников целого ряда подразделений, а в ряде случаев и исполнительской культуры, когда сотрудники склонны рассматривать свой вклад не с позиций выполненных задач, а по количеству затраченной на них энергии. Большая проблема состоит в том, чтобы заставить работников, привыкших к определенному стилю и принципу ведения дел, приспособиться к новому подходу. Как побудить людей, двигавшихся раньше в одном направлении, приспособиться к резкому повороту и двигаться теперь в другом?

При внедрении сбалансированных показателей велико искушение переложить всю ответственность на сторонних консультантов, что принципиально не верно. Как неоднократно отмечал Роберт Каплан, советники обеспечивают поддержку трансформации на предприятии: поставляют идеи организационной и межличностной коммуникации, которые позволяют людям легче воспринимать новые методы отчетности и управления. В любом случае внешние консультанты никогда не выполнят проект за вас - они могут оказать поддержку проектной команде. Используя внешних консультантов, вы должны отдавать себе отчет в том, что это не их проект, что осуществляет его внутренняя команда, а роль внешних консультантов сводится к организации требуемого процесса и проведению тренингов.

На стадии отчетности или разработки перспективных целей ряд руководителей может фальсифицировать либо достигнутые результаты, либо исходное положение, особенно в отношении тех показателей, с которыми связана система материального вознаграждения.

В группу проблем, связанных с человеческим фактором при внедрении ССП следует отнести:

- 1) незрелость управления и неготовность руководителей к внедрению ССП;
- 2) привычка к приказным методам руководства;

- 3) неразвитая корпоративная культура, неготовность персонала к переходу на новые принципы работы;
- 4) сотрудники администраций, как правило, не имеют достаточного опыта, знаний и умений в стратегическом управлении в целом и во внедрении системы сбалансированных показателей, в частности;
- 5) нежелание рядовых работников включаться в работу за пределами своих должностных инструкций;
- 6) желание переложить всю работу на консультантов;
- 7) доминирование одного или нескольких руководителей над группой разработки ССП;
- 8) фальсификация уровня достижения целевых значений;
- 9) нежелание действующей администрации развиваться из-за ощущения временности своей власти.

IV. Проблемы взаимодействия стейкхолдеров

В большинстве стратегий муниципальных образований определяется совокупность целей и направлений развития, но в них обычно не задается, каким образом происходит реализация стратегии и кто ее осуществляет.

Как правило, не определяется место и роль местного сообщества и бизнеса в реализации стратегии, схемы взаимодействия власти и прочих стейкхолдеров четко не детализированы.

Местное сообщество и бизнес оказываются не включенными в процесс реализации стратегии. А, если и включены, то в режиме оповещения общественности о том, куда собирается двигаться местная власть и что делается в этом направлении. Но, это – пассивный режим взаимодействия, который чреват выбором принципиально неправильного направления развития.

Один из вариантов решения данной проблемы предложен в рамках реализации программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области», где разработана принципиальная схема постоянного участия сообщества в стратегическом планировании развития муниципалитета¹.

Но само по себе участие в планировании не гарантирует учет интересов сообщества и бизнеса в ходе деятельности местной власти по реализации выработанной стратегии. Необходим инструмент сопоставления фактически проводимых мероприятий и достигаемых благодаря им результатам с намеченными при участии всех стейкхолдеров стратегическими целями развития муниципального образования.

¹ Подробнее см. в Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.:ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.

Таким инструментом является сбалансированная система показателей.

Ключевым аспектом, связанным со взаимоотношениями стейкхолдеров МО, вызывающим сложности при переходе к сбалансированным показателям деятельности, является ориентированность (в идеале) местной власти на «клиентов» организации, а не на «спонсоров» (лиц, заинтересованных в максимизации финансовой отдачи от деятельности).

При переходе к сбалансированным показателям развития коммерческой организации во главу ставится финансовая составляющая, цели которой формируются в интересах поставщиков капитала (учредителей, акционеров и т.д.).

В случае с муниципалитетами такой подход невозможен, так как предоставляет услугу одна группа, спонсором является вторая, а получает ее третья. Сложная сеть взаимоотношений стейкхолдеров МО (которая подробнее будет рассмотрена далее) делает практически невозможным в большинстве случаев четкое выделение конкретного клиента муниципального образования.

Рассмотрим следующий типичный случай. Городской совет, выделяющий средства соответствующей муниципальной службе на принудительное лечение больных рядом общественно опасных болезней (например, туберкулеза), имеет не меньшие основания быть признанным клиентом службы, чем группа опасно больных членов сообщества, которых формально она обслуживает.

Но с другой стороны, в искоренении «заразы» рядовые члены сообщества (не входящие в обслуживаемую группу) заинтересованы ничуть не менее, чем сами больные, а порой, учитывая, значительную долю среди них асоциальных групп, и больше.

Более того, имеет место взаимопроникновение сообщества, бизнеса и власти, что еще более запутывает ситуацию.

Выход в данном случае представляется во включении в сбалансированную систему показателей, отражающих интересы всех стейкхолдеров муниципального образования как совокупные, так и частные.

Таким образом, можно выделить следующие основные *проблемы в данной группе*:

- 1) неопределенность места и роли местного сообщества, бизнеса и государственной власти в реализации стратегии муниципального образования;
- 2) отсутствие эффективных схем постоянного взаимодействия муниципальной власти и сообщества;
- 3) неадекватность представителей сообщества, включенных в постоянное взаимодействие с муниципальной властью;

- 4) специфика полномочий администрации по сравнению с коммерческими организациями;
- 5) взаимопроникновение «спонсоров» и «клиентов» муниципального управления;
- 6) нефинансовые приоритеты развития муниципальных образований;
- 7) выбор показателей по политическим мотивам;
- 8) реформируемые правовые основы функционирования органов местного самоуправления.

Ряд выше описанных проблем является общим для коммерческих организаций и муниципальных образований, но формы их проявления имеют свою специфику.

В целом переход к сбалансированным показателям дается муниципальным образованиям сложнее. Если для коммерческих организаций ССП – это еще один, пусть новый, инструмент управления, который ложится на подготовленную почву, то для подавляющего большинства муниципальных образований использование данной системы означает кардинальный переворот во всех аспектах деятельности.

Муниципальным образованиям приходится корректировать и детализировать стратегии, что с учетом сложных механизмов взаимодействия власти, бизнеса и сообщества является трудоемким и затратным процессом.

Разработка ССП для муниципальных образований осложняется также отсутствием эталонной модели и большим разнообразием приоритетных целей.

При использовании сбалансированных показателей коренным образом должны измениться как административно-командный стиль руководства высших должностных лиц, так и отношение рядовых работников к своей роли в выполнении сформулированных в стратегии целей.

Кроме того, администрации муниципального образования придется объяснить суть происходящих изменений не узкому кругу крупнейших владельцев активов (как это происходит в компаниях), а множеству членов сообщества, в значительной степени отличающихся друг от друга.

3.2. Анализ факторов внешней и внутренней среды МО, влияющих на формирование ССП

Сложность данной части исследования связана с тем, что в литературе не приведено примеров анализа внешней и внутренней среды МО в целях разработки ССП.

Более того, нет строго описанного процесса анализа среды при разработке системы показателей, в том числе и для коммерческих организаций. Как правило, выделение значимых сфер (карт ССП) происходит на основе эталонного варианта Нортон – Каплана (финансы, клиенты, внутренние процессы, обучение и развитие).

Сами авторы концепции, постоянно напоминая, что первоначально выделенный ими перечень сфер не является исчерпывающим, тем не менее, практически не отходят от него, предлагая использовать данные карты и для МО. Доводов в пользу такого выбора ими не приводится.

Возникает вопрос: на сколько оправдан такой подход? Можно предположить, что, прежде чем сформировать Сбалансированную систему показателей стратегического развития МО, требуется провести глубокий и всесторонний анализ внешней и внутренней среды.

Эффективное использование имеющихся в РФ, в том числе нормативно закрепленных, систем показателей также не возможно. Причиной этого является как их чрезмерное количество (например, «Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования», утвержденное Госкомстатом России, содержит около *тысячи* (!) показателей), так и их статистических характер. Система показателей в приведенном примере представляет собой простой перечень, не привязанный к системе принятия решений, а также их реализации и контроля. Необходимо помнить и то, что ССП является инструментом управления, а не отчетности.

Сразу определим, что в понятие «*формирование*» в настоящей работе необходимо включать как мероприятия в ходе разработки системы (соборания рабочих групп, анализ действующей системы управленческого учета и т.д.), так и ее внутреннее наполнение (выбор стратегических карт, разработка показателей и т.д.). Соответственно и анализ среды должен проводиться с учетом обеих сторон комплексной задачи.

Для анализа факторов внешней и внутренней среды МО, влияющих на формирование ССП стратегического развития, следует как минимум:

1. определить модель состава внешней и внутренней среды МО, выделить их основные сферы;

2. проследить этапы декомпозиции стратегии в систему показателей;

3. определить те сферы, которые в наибольшей степени прямо или косвенно влияют на ССП;

4. выбрать конкретные факторы внешней и внутренней среды, влияющие на формирование ССП;

5. провести анализ влияния отобранных факторов одним из современных методов исследования, например, методом SWOT-анализа.

Данный перечень лежит в основе построения настоящего раздела.

Однако следует сразу оговориться, что, поскольку условия функционирования каждого МО уникальны, то и приведенный ниже анализ факторов внешней и внутренней среды МО следует рассматривать как общее направление проведения конкретных мероприятий, которое должно специфично не только различных МО, но и различных интервалов времени.

В данном разделе мы постарались выявить наиболее важные факторы среды МО (и их группы) на современном этапе социально-экономического развития РФ на основе анализа данных, полученных в рамках реализации программ «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» и «Малые города России».

Внешняя и внутренняя среда МО и принципы выделения основных сфер

Виханский О. С. дает следующее определение внутренней среды организации – «это та часть общей среды, которая находится в пределах организации»¹.

В общем виде внутренняя среда МО – это жители муниципального образования, его власти (администрация, представительные органы власти), предприятия, организации, учреждения и т.д. Т.е. весь город в целом, включая население, субъекты экономики и объекты инфраструктуры, материальные и нематериальные активы.

Внутренняя среда определяет сильные стороны (потенциал), которые обеспечивают реализацию возможностей организации.

Виханский О.С. выделяет следующие срезы (сферы) внутренней среды:

- *кадровый;*
- *организационный;*
- *производственный;*
- *маркетинговый;*

¹ Виханский О.С. Стратегическое управление. Учебник. – М., Гардарики, 2002. С. 55.

- *финансовый;*
- *организационная культура.*¹

Такая классификация, очевидно, базируется на *функциональном* делении.

Другой принцип, предлагаемый В.Р. Веснин, лежит в разделении внутренней среды организации на значимые сферы²:

- *ресурсы* (материальные, финансовые, интеллектуальные, трудовые), определенным образом структурированные и организованные;
- *разделение труда*, то есть качественное разграничение и обособление различных видов деятельности, которые закрепляются за теми субъектами, которые их могут выполнить наиболее успешно;
- *организационный* порядок, то есть совокупность постоянно автоматически действующих социальных связей и норм;
- *отношения* между участниками организации; по содержанию они могут быть либо деловыми, либо эмоциональными (основаны на симпатиях и антипатиях), а по форме – отношения силы, власти, зависимости или, наоборот, партнерства.

Здесь каждая сфера – это группа факторов, необходимых для функционирования организации, объединенная родовым признаком.

Еще один (*отраслевой*) принцип лежит в основе разделения внутренней среды в целях стратегического планирования в г.Владимире:

1. экономика;
2. промышленность, инвестиционный климат и научный потенциал;
3. связь и телекоммуникации;
4. спорт и досуг;
5. система управления городом, законодательство, правопорядок;
6. социальная сфера;
7. система жизнеобеспечения, природные ресурсы и экология;
8. рынок товаров и услуг, предпринимательство;
9. трудовые ресурсы;
10. туризм и культурное наследие;
11. градостроительство и архитектура;
12. муниципальная собственность и земельные отношения;
13. транспорт;

¹ Там же. С. 56.

² Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. – М., ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 65 – 66.

14. местные финансы;
15. взаимодействие власти и общества.

Он учитывает специфику муниципального образования, но одновременно выделяет слишком большое количество направлений и требует тщательного анализа и выделения приоритетов.

Все три принципа разделения могут лечь в основу классификации сфер внутренней среды МО, влияющих на формирование ССП.

Однако, на наш взгляд, учитывая сложность МО как социально-экономической системы, а также то, что сферы внутренней среды МО будут в первую очередь влиять на выбор стратегических карт ССП, классификация должна укрупненно выделять основные составные элементы муниципалитета, в том числе стейкхолдеров:

- сообщество,
- бизнес,
- администрация,
- инфраструктура,
- территория.

Внешняя среда МО – это субъекты экономики, власти и общественно-политические процессы за пределами муниципалитета, оказывающие влияние на социально-экономические процессы происходящие в МО.

Так как ССП является инструментом управления и детализации стратегии и разрабатывается для ее реализации администрацией МО, то внешняя среда МО будет влиять на формирование системы во многом опосредованно – через *стратегию*.

Разработка стратегии деятельности любой организации — коммерческой, общественной, муниципальной — начинается с анализа внешней среды. От того, насколько правильно он проведен, зависит успех всех других действий по стратегическому планированию и реализации стратегии.¹

Исследователи, как правило, выделяют «ближнее» окружение (для организаций оно включает клиентов, поставщиков, конкурентов, ресурсы, государственное регулирование и требования муниципальных властей, профсоюзы и торговые ассоциации) и «дальнее» окружение – факторы, оказывающие на организацию опосредованное влияние (макроэкономические факторы, требования законодательства, изменения в государственной или региональной политике, социальные и культурные особенности и т.д.).

Принято выделять следующие основные сферы (группы факторов) дальней внешней среды МО:

¹ Зуб А. Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика: Учебное пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2002. – С.21.

- *политические и правовые;*
- *экономические;*
- *социальные и культурные;*
- *технологические.*

Если группы факторов дальнего окружения для муниципального образования и коммерческой организации совпадают, то их конкретное наполнение сильно отличается. Муниципалитет является более сложной и крупной социально-экономической системой соответственно сила влияния на него макрофакторов выше.

Так, идущая в настоящее время государственная реформа системы льгот для подавляющего большинства организаций является слабо значимым фактором. Для МО этот процесс становится стратегически важным аспектом деятельности, проникая из внешней среды во внутреннюю.

Еще сильнее различия в «ближней» внешней среде. Хотя формально в условиях рынка МО имеет и клиентов, и поставщиков, и конкурентов, но их роли выполняют совсем другие социально-экономические группы и хозяйствующие субъекты.

Представляется, что именно специфичность взаимодействия стейкхолдеров в рамках муниципалитета как единого объекта рассмотрения в наибольшей степени обуславливает необходимость внесения изменений в ССП стратегического развития для МО.

Все это подтверждает ранее сделанное предположение, что простой механический перенос структуры стратегических карт эталонной ССП из коммерческого сектора в сектор муниципальный не вполне оправдан. И хотя в условиях некоторых стран применение классической ССП в ряде муниципалитетов вполне оправдано, в условиях РФ оно вряд ли возможно.

Целостная картина основных сфер (групп факторов) внешней (ближней и дальней) и внутренней среды МО приведено на рис. 3.2. Однако отметим, что на данном участке анализа их иерархия еще не разработана.

На основе анализа предлагаемых наиболее авторитетными специалистами по внедрению ССП (Нортон и Каплан¹, Ольве, Рой и Ветер², Нивен³) планов процесса разработки системы, а также на

¹ Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2003. С.269 – 281; Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2004. — С. 75 – 114.

² Ольве Н., Рой Ж., Ветер М. Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей: Пер. с англ. — М.: Издательский дом "Вильямс", 2003. — С. 53 – 92.

³ Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. — С 37 – 190.

основе приведенного выше анализа проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО была разработана последовательность основных этапов создания ССП для муниципалитетов.

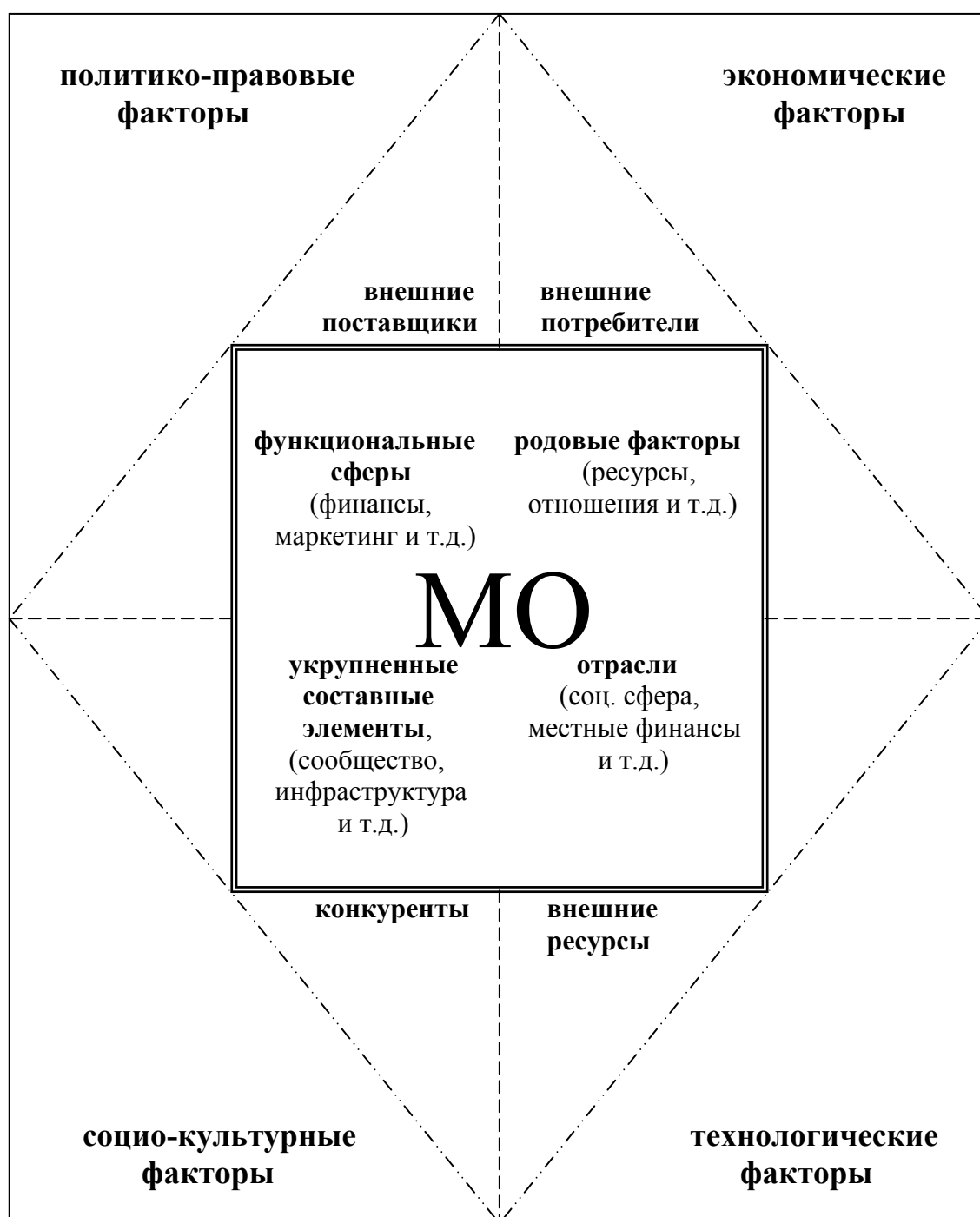


Рис.3.2. Основные сферы внешней и внутренней среды МО

Отметим, что в данной главе идет речь преимущественно о процессе разработки самой системы показателей. Вопросы, касающиеся определения стратегии МО остаются вне пределов рассмотрения. По этой причине этапы, выделяемые выше указанными

авторами, но связанные с формированием стратегии, вошли в рассматриваемый план лишь в той мере (и такой редакции), в какой они необходимы для разработки ССП. Однако не стоит забывать, что именно с них начинается полный цикл разработки механизмов стратегического управления.

Предлагается следующая последовательность этапов формирования ССП стратегического развития МО:

1. Определение ключевых аспектов (сфер) деятельности на основе разработанной стратегии.
2. Определение ключевых факторов успеха МО в каждой сфере деятельности.
3. Декомпозиция стратегии компании для ключевых аспектов деятельности и определение стратегических целей.
4. Определение связей между стратегическими целями.
5. Определение связей стратегических целей и интересов заинтересованных лиц.
6. Определение показателей результативности и целевых значений.
7. Выявление причинно-следственных связей показателей.
8. Согласование краткосрочных и долгосрочных целей.
9. Разработка плана стратегических инициатив.
10. Формирование стратегической карты МО в целом.
11. Каскадирование стратегических карт на уровень отдельных подразделений, служб и даже работников.

На первом этапе формирования системы ключевую роль играют миссия и стратегия МО. После того как стратегия сформулирована для создания на ее основе реально действующей системы управления, требуется выделить те сферы деятельности организации, которые играют наибольшую роль в достижении главной цели организации.

Именно для них будут разрабатываться стратегические карты МО. Число сфер деятельности должно быть ограничено. Они должны быть взаимосвязаны и позволять группировать факторы, относящиеся к различным временным аспектам деятельности организации: прошлому, настоящему и будущему.

Говоря о ключевых факторах успеха (КФУ), необходимо отметить, что существует принципиальные различия в их толковании у исследователей ССП, которые вызывает и несогласованность в определении места процесса отбора КФУ в последовательности шагов по построению Системы сбалансированных показателей.

Так Ольше, Рой и Ветер толкуют КФУ как «наиболее существенные (с точки зрения миссии) факторы достижения

поставленных *целей*»¹, и соответственно, в плане разработки ССП ставят их анализ *после* определения стратегических целей.

В рамках настоящего исследования ближе понимание ключевых факторов успеха с позиций Нортон и Каплана (которое, кстати, связано с понятием *ключевых компетенций* Портера): «Ключевой фактор успеха — фактор, который отвечает за успех и выживание организации. Стратегические темы уникальны для каждой организации. Они задают организационную стратегию и определяют конкурентные преимущества организации... Они задают направление развития компании и могут оказаться решающими для успеха или поражения организации»².

При такой трактовке определение КФУ должно следовать сразу после определения важнейших сфер деятельности МО.

В то же время стратегические цели детализируются показателями *результативности*. «Показатель результативности представляет собой единицу измерения, связанную с ключевым фактором успеха и стратегической целью, с помощью которой оценивается работа процессов. Это — стандарт, позволяющий количественно оценить степень достижения стратегической цели. Благодаря показателям результативности организационное видение и цели становятся измеримыми»³.

Последующие шаги в формировании ССП МО вполне однозначны и связаны не столько с важнейшими сферами внешней и внутренней среды образования, сколько с конкретными факторами, относящимися к какой-либо сфере.

Определение сфер внешней и внутренней среды, в наибольшей степени влияющих на формирование ССП МО

Как показано выше на первом этапе формирования ССП стратегического развития муниципального образования ключевую роль играет стратегия МО.

Именно на этом этапе определяются стратегические карты ССП, и соответственно, здесь должны быть отобраны наиболее значимые сферы внешней и внутренней среды МО.

В последствии, факторы, в первую очередь относящиеся именно к выбранным аспектам деятельности организации, будут влиять на

¹ Ольше Н., Рой Ж., Ветер М. Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей: Пер. с англ. — М.: Издательский дом "Вильямс", 2003. — С. 59.

² Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2004. — С. 101

³ Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2004. — С. 106 – 107.

определение стратегических целей, целевых показателей, их требуемых значений и на выработку плана конкретных стратегических инициатив.

Тот факт, что ССП – это механизм управления, обуславливает подавляющее преобладание сфер именно внутренней среды МО, т.к. внешние факторы слабо поддаются воздействиям муниципалитета. Их учет производится в процессе разработки и корректировки стратегии МО, что с необходимостью влечет соответствующие изменения в ССП.

Можно говорить об идентичности сфер внешней среды оказывающих влияние на *систему показателей* и *стратегию* МО.

Однако следует¹ помнить, что ССП – это инструмент, используемый не МО в целом (как это происходит при применении системы в коммерческих организациях), а его властью (исполнительным и представительным органом). По этой причине *характер* влияния одних и тех же факторов различен для стратегии МО и ССП.

Понятно, что для власти большей частью ближней внешней среды непосредственного влияния является внутренняя среда соответствующего МО (см. рис. 3.3).

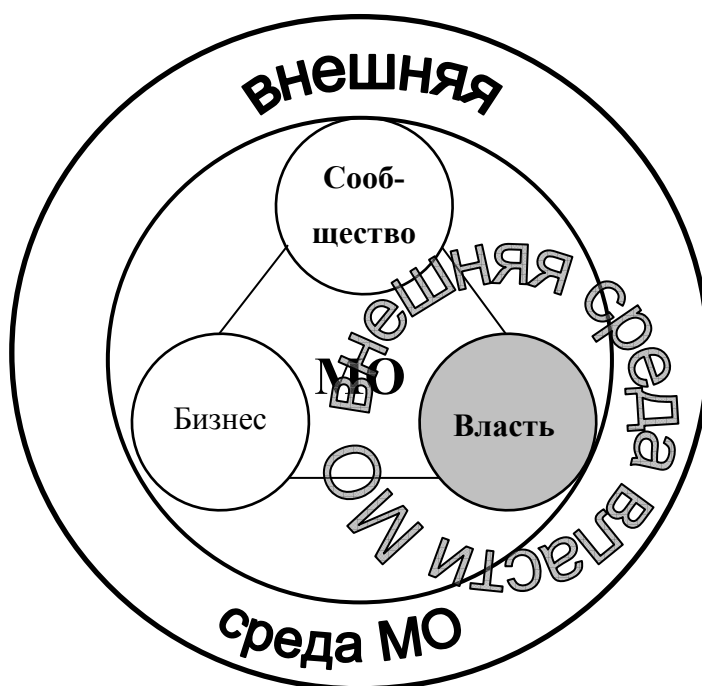


Рис.3.3. Соотношение внешней и внутренней среды МО в целом и его власти.

Таким образом, внешняя среда МО не оказывает значительное *прямое* влияние на ССП.

Наиболее важным представляется учет конкретных механизмов взаимодействия (изменение которых, понятно, не всегда приводит к изменению стратегии, но должно находить отражение в плане действий органов МСУ) с ключевыми для МО группами внешней среды, таких как федеральная и региональная власть, общероссийские и международные корпорации и т.д.

Также одним из значимых аспектов внешней среды, влияющих на разработку ССП МО, является международный опыт в этой сфере. Однако его влияние при определении важнейших сфер внешней среды проявляется не во включении в систему соответствующей карты, а в искажении модели, получаемой на базе результатов анализа фактического состояния МО в сторону необоснованного включения теоретически проработанных карт Нортон – Каплана.

Необоснованность таких действий связана со значительной спецификой в цепочке оказания услуг присущей МО. Если для коммерческой организации поставщики и потребители четко отделены от внутренней среды компании и проблем с их идентификацией не возникает, то в ситуации с МО определение категории субъектов взаимодействия является дискуссионным вопросом.

Во-первых, потребители и поставщики муниципалитета относятся как к внешней, так и к внутренней среде МО. Очевидно, что, например, местный бизнес (часть *внутренней* среды) является в равной степени и поставщиком финансовых средств (налоги, сборы и т.д.), и потребителем ряда ресурсов и услуг МО, таких как образование, научные разработки, те же налоговые льготы, ЖКО и пр.

Во-вторых, спорным является иерархичность стейкхолдеров МО, а, следовательно, и их роль в развитии МО, а также относительная важность их интересов. Кажущийся однозначным вывод о приоритете сообщества не является бесспорным. «Однако всегда стейкхолдеров можно рассматривать как единое противоречивое целое, равнодействующая интересов частей которого будет определять траекторию эволюции организации»¹.

В-третьих, группы влияния МО имеют сильное взаимопроникновение. Соответственно не существует ясности в конкретной роли того или иного конкретного субъекта МО. Более того, очевидно, что этих ролей несколько, и они перманентно изменяются.

При рассмотрении сфер внутренней среды МО часто возникает проблема: какую из приведенных выше классификаций положить в основу выделения, хотя, данный вопрос не является принципиальным.

¹ Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. - М., «Аспект Пресс», 2003. С. 95.

ССП должна помогать решать реальные проблемы, т.е. способствовать процессу управления достижением поставленных при разработке стратегии МО стратегических целей.

Проанализировав стратегические цели, сформированные всеми муниципальными образованиями Владимирской области (в рамках разработки стратегий социально-экономического развития), можно выделить следующие *ключевые аспекты внутренней среды МО, влияющие на ССП*:

- 1) Комплексное развитие основных составных элементов МО:
 - а) местного сообщества;
 - б) местной власти;
 - в) местного бизнеса;
 - г) местной социально-экономической инфраструктуры;
 - д) местной инженерно-технической инфраструктуры.
- 2) Налаживание позитивного партнерства всех стейкхолдеров внутри МО, а также шаги по укреплению взаимодействия с важнейшими группами внешней среды, в первую очередь в сфере инвестиций и законодательного регулирования.
- 3) Нарастивание и совершенствование использования финансово-экономических ресурсов МО (бюджет, собственность и т.д.), находящихся под контролем исполнительных и законодательных органов местного самоуправления.
- 4) Повышение эффективности работы местных администраций на базе создания и совершенствования ключевых компетенций исполнительных органов МСУ.

Определение конкретных факторов внешней и внутренней среды, влияющих на формирование ССП

Если выделение важнейших для МО аспектов внешней и внутренней среды проводилось среди достаточно узкой совокупности данных (что обусловлено сходностью общей социально-экономической и политико-правовой ситуацией муниципалитетов региона), то определяемые на местах конкретные факторы имеют значительную неоднородность.

Значительное различие конкретных условий функционирования муниципалитетов (связанных, прежде всего, с внутренней средой МО), вызванное неравномерным распределением таких стратегических ресурсов как население, промышленные предприятия и т.д., а также концентрация финансовых потоков в головных структурах региональных и общероссийских коммерческих групп, влечет дифференциацию приоритетов факторов развития.

Использовать набор неких усредненных показателей не представляется возможным. При таком подходе получим ситуацию, аналогичную пресловутой *средней температуре по больнице*, когда,

имея удобный *псевдоуниверсальный* инструмент, в реальности не возможно помочь даже одному «большому».

Следует также помнить, что факторы, определяющие стратегию МО, не тождественны факторам, влияющим на формирование Системы сбалансированных показателей.

По этой причине мы можем использовать своего рода «методологическое упрощение», используя вместо сложнейшей и в значительной мере неопределенной совокупности факторов внешней и внутренней среды МО один четко формализованный – **стратегию МО**.

Учитывая, что ССП является *инструментом* детализации стратегии, направленным на повышение эффективности реализации поставленной главной задачи МО, на наш взгляд необходимо разделить активность, связанную с формулированием стратегии, в которой принимают участие все стейкхолдеры МО (прямо или через институт представительства), и процесс формирования ССП. В последнем случае роль органов, *реализующих* стратегию МО, имеет явный приоритет.

По указанной причине, с точки зрения практической важности, анализ факторов внешней и внутренней среды МО должен быть проведен с позиций разделения среды на внешнюю и внутреннюю по отношению не к МО в целом, а к органам местного самоуправления, которые являются ответственными за фактические шаги по реализации выбранного направления развития МО, т.е. его стратегии.

Ниже выделим те факторы, которые встречаются наиболее часто (и поэтому можно говорить об их существенной универсальности) при проведении анализа среды муниципальных образований Владимирской области в настоящее время, являющихся типичными представителями муниципалитетов центрально-европейской части РФ:

- I. Факторы внутренней среды органов МСУ (сильные и слабые стороны):
 - 1) Стратегия МО;
 - 2) Стратегическое управление в МО;
 - 3) Работники органов МСУ;
 - 4) Организационная структура МО;
 - 5) Существующая система управленческого контроля;
 - 6) Финансовые ресурсы МСУ;
 - 7) Муниципальная собственность.
- II. Факторы внешней среды:
 - 1) Местное сообщество;
 - 2) Местный бизнес;
 - 3) Социальное партнерство;
 - 4) Инвестиционный климат;
 - 5) Правовое поле;
 - 6) Социально-экономическая инфраструктура;

7) Инженерно-техническая инфраструктура.

SWOT-анализ факторов внешней и внутренней среды, влияющих на формирование ССП

Для проведения анализа факторов внешней и внутренней среды, влияющих на формирование ССП целесообразно использовать качественно отработанный, доказавший свою эффективность на практике и одновременно довольно простой метод SWOT-анализа.

Данный метод рассматривает во взаимосопоставлении сильные и слабые стороны *внутренней* среды и возможности и угрозы *внешней* среды организации, МО в частности.

Не смотря на давнюю историю и частое использование метода, в том числе при разработке стратегии организации, не известны описанные в отечественной либо зарубежной литературе случаи его использования при разработке Сбалансированной системы показателей.

Методология SWOT-анализа обладает достаточной универсальностью для использования его при определении факторов влияющих не только на стратегию поведения организации, но и на механизм управления, каким является ССП.

В таком случае специфика заключается, прежде всего, в том, что выбранные при практическом использовании в качестве традиционно ключевых факторы внешней и внутренней среды МО должны быть изменены в соответствии с изменившейся целью анализа. Идентификация ключевых факторов среды при формировании ССП приведена выше.

Как уже отмечалось, существует необходимость выделения конкретных факторов, влияющих на Систему сбалансированных показателей, в рамках ситуационного подхода, т.е. для каждого конкретного МО в конкретный временной период.

Одновременно напомним, что формирование ССП рассматривается и как комплекс мероприятий по разработке системы, и как определение ее внутреннего наполнения.

Далее приведем пример SWOT-анализа факторов, влияющих на формирование Сбалансированной системы показателей стратегического развития г.Владимира в современный период (2005г.).

При анализе необходимо ответить на 4 вопроса:

- 1) Каковы сильные стороны органов местного самоуправления (в данном случае г.Владимира) при разработке ССП?
- 2) В чем слабые стороны их внутренней среды?
- 3) Какие благоприятные возможности внешней среды органов МСУ влияют или могут повлиять на формирование ССП?
- 4) Какие потенциальные опасности наиболее серьезны?

Содержание факторов внешней и внутренней среды МО и соответствующих им характеристик приведено в таблицах 3.1 и 3.2.

По результатам анализа становится очевидным, что наиболее сильными факторами при формировании ССП стратегического развития г.Владимира являются качественно разработанная стратегия и активно внедряемый процесс стратегического управления МО.

Среди слабых факторов следует причислить недостаточные финансовые ресурсы и невысокое качество значительной части трудовых ресурсов органов МСУ.

К основным возможностям внешней среды, влияющим на формирование ССП, относятся повышающаяся активность местного сообщества и местные научные наработки в сфере стратегического развития муниципалитетов и, в частности, в сфере разработки ССП.

Основными угрозами следует считать недостаточно качественную инфраструктуру и нестабильное правовое поле.

Анализ факторов внешней и внутренней среды МО, влияющих на формирование Сбалансированной системы показателей стратегического развития, положен в основу построения модели системы, которая будет представлена ниже.

3.3. Построение модели ССП стратегического развития МО

В соответствии с обоснованной выше последовательностью декомпозиции стратегии в систему показателей, первоочередным вопросом при построении модели ССП стратегического развития муниципального образования является определение **стратегических карт** системы (напомним, что мы считаем стратегию МО уже сформированной и не требующей корректировки в начальный момент разработки ССП).

В мировой практике при формировании моделей Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципальных образований, а также органов власти и организаций госсектора преобладает стремление к сохранению первоначально выработанных Нортон и Капланом стратегических карт. Различия сводятся к определению места этих карт в ССП.

Напомним, что карты в эталонной системе имеют иерархию, выстраиваемую на основе причинно-следственных связей:

- карта *финансов* отображает конечный результат *прошедшего* периода развития компании;

Таблица 3.1

Характеристики внутренней среды МО

Факторы	Сильные стороны	Слабые стороны
Стратегия МО	• детально разработанная стратегия развития г.Владимира до 2015 г. (2004г.) • участие всех групп стейкхолдеров в разработке стратегии • сопряженность со стратегией развития Владимирской области • начальная проработка программы реализации стратегии	• поверхностная проработка механизма реализации стратегии • неучет в стратегии «слабого аспекта» (неформализованных изменений организационной культуры)
Стратегическое управление в МО	• наличие в Администрации постоянно действующего органа по стратегическому управлению – отдела перспективного планирования • наличие органов по стратегическому планированию (Совет, Общественный совет, Экспертный совет, Рабочая группа) • поддержка стратегического управления Главой города и Городским Советом	• не полное проникновение стратегического управления во все органы МСУ • дисбаланс в сторону оперативного управления
Работники органов МСУ	• устоявшаяся команда управления • высокая лояльность к изменениям, предлагаемым топ-менеджментом	• слабое представление большинства работников о современных методах управления, в т.ч. ССП • неприязнь к системе мотивации по результатам • нежелание прозрачности административного управления
Существующая система контроля	• поставленная система бюджетного контроля	• отсутствие нефинансовых показателей • запаздывание контрольных мероприятий • отсутствие четкой связи между результатами контроля и вознаграждением
Финансовые ресурсы МСУ	• рост совокупных доходов бюджета • опережающий рост бюджетнообеспеченности • отсутствие у муниципалитета просроченной задолженности по кредитам • улучшение финансового состояния муниципальных предприятий и учреждений	• недостаточность средств на стратегические проекты • снижение удельного веса собственных доходов • малый размер неналоговых доходов
Муниципальное имущество	• значительное повышение размеров доходов от использования муниципальной собственности • включение в городскую черту новых территорий • рост эффективности использования имущества (большие доходы с тех же объектов)	• уход квалифицированных кадров из муниципального сектора экономики • истощение удобных участков для строительства жилья на территории города

Таблица 3.2

Характеристики внешней среды МО

Факторы	Возможности	Угрозы
Местное сообщество	• повышение денежных доходов населения • возрастание числа экономически активных горожан • повышение уровня образования и квалификации населения • рост рождаемости	• старение населения • снижение численности населения • отток экономически активной части населения в Москву
Местный бизнес	• увеличение числа субъектов малого предпринимательства и их доля в местной экономике • снижение удельного числа убыточных предприятий • приход крупных иностранных и российских инвестиций • развитие сферы услуг, в т.ч. для клиентов из-за пределов МО	• низкая конкурентоспособность многих отраслей местной промышленности на международном уровне • изношенность и моральное старение основных фондов • кризисное положение ряда крупнейших предприятий
Партнерство	• включение в стратегию механизмов партнерства стейкхолдеров МО • усиление общественно-частного партнерства, усиление роли ассоциаций групп стейкхолдеров • развитие партнерских отношений с городами-побратимами	• незрелость гражданского общества • низкие лоббистские возможности города • слабый имидж
Инвестиционный климат	• интерес ряда крупнейших иностранных инвесторов • удачное расположение вблизи крупных рынков сбыта • наличие уникального комплекса исторических памятников	• близость сильных конкурентов • отсутствие подготовленных инвестиционных проектов и площадок • бюрократические препоны и высокая коррумпированность

Продолжение таблицы 3.2

Факторы	возможности	угрозы
Политико-правовое поле	• избрание ЗС по представлению президента действующего губернатора на новый срок • стабилизация политического процесса в стране и регионе	• неопределенность в прохождении реформы власти • снижение самостоятельности органов МСУ • неподконтрольность и слабая прогнозируемость правовых изменений в стране
Социально-экономическая инфраструктура	• развитие частного бизнеса в сфере социальных услуг • реструктуризация системы льгот • развитие культурно-развлекательных учреждений • развитые сектора науки, технологии и высшего образования	• неудовлетворительное состояние материальных ресурсов: здравоохранения, социального обеспечения, детских яслей и садов, школ, искусства и культуры, спорта и досуга • низкий уровень общественной безопасности • отсутствие средств на социальное развитие (бюджетные ограничения) • недостаточная материальная база рекреации
Инженерно-техническая инфраструктура	• приход крупного инвестора в лице РКК • модернизация и расширение телекоммуникаций • хорошо развита внешняя дорожная сеть • неплохая экологическая ситуация, благоприятный городской рельеф и роза ветров • промышленное производство без опасных выбросов.	• изношенность основных фондов магистральных коммуникаций • плохое состояние дорожного покрытия • исчерпание мощностей водоотведение (98%) • энергозависимость города • устаревшая система сбора и переработки отходов
Местный научный потенциал в сфере ССП	• формирование владимирской школы стратегического управления • защита механизма формирования стратегии МО • разработка механизма формирования ССП стратегического развития МО	• Отток научных кадров в Москву

- карта *потребителей* и карта *внутренних бизнес-процессов* – *настоящий* момент, текущую деятельность организации и являются основой финансовых итогов функционирования;
- карта организационного *обучения и роста* – основу *будущих* результатов.

Разработчики концепции Сбалансированной системы показателей предлагают **3 основных варианта** для некоммерческих организаций.

1) Использование стандартной модели, разработанной для коммерческой организации¹. Принципиальная схема взаимосвязи карт в таком случае может выглядеть так², как это представлено на рисунке 3.4.

2) Перестановка местами клиентской и финансовой карт³. Похожая модель встречается и в работах Пола Р. Нивена, однако он подразумевает под финансами в этом случае то, «как мы добавляем стоимость для клиентов и при этом контролируем расходы»⁴, т.е. фактически выделяет из сферы внутренних процессов их финансовый аспект, а не переносит показатели, относимые к традиционным финансовым категориям (рентабельность, прибыль и т.д.) в середину цепочки причинно-следственных связей (см. рис. 3.5).

3) Третий вариант, подразумевает смещение финансовой карты на нижнюю ступень иерархии причинно-следственных связей (см. рис. 3.6).

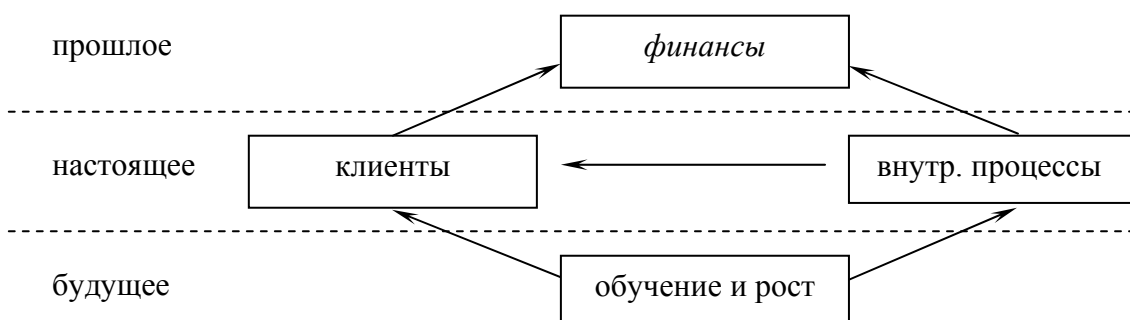


Рис. 3.4. Стандартная модель

¹ Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2004. — С.149.

² стрелками здесь и далее в моделях обозначены основные направления причинно-следственных связей, что однако не отменяет двустороннее в целом направление взаимосвязи карт.

³ Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2004. — С.156.

⁴ Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепрпетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 283.

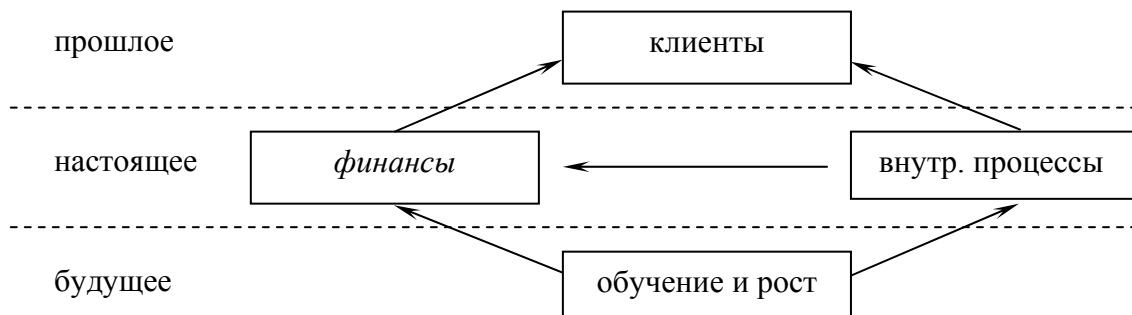


Рис. 3.5. Вторая модель

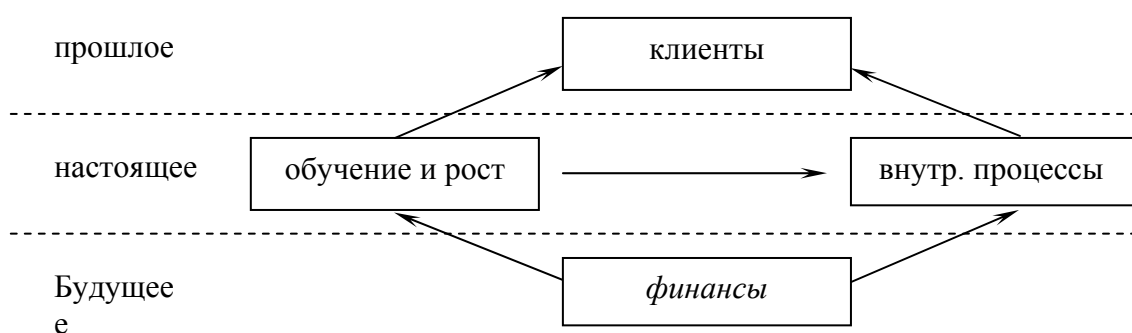


Рис. 3.6. Третья модель

Учитывая результаты проведенного в предыдущих разделах анализа реальной ситуации, именно третий вариант представляется наиболее перспективным. Однако и его использование в неизменном виде не отвечает полностью выявленным наиболее значимым сферам внешней и внутренней среды МО.

Интересной представляется и модель, приведенная в работе Пола Р. Нивена:¹ (см. рис. 3.7).

В такой модели клиентская карта заменена картой «ориентацией на взаимоотношения».

Нивен использует термин "фокус на деятельность", а не "фокус на процесс", поскольку здесь описываются различные виды деятельности органов городского самоуправления, т.е. карту внутренних процессов он разбивает на два отдельных фокуса: на внутреннюю деятельность и на виды деятельности.

¹ Адаптирована из модели приведенной в Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепрпетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 270.

«И наконец, ориентация на будущее соответствует аспектам обучения и роста. В этом мы находим основу для завтрашних действий, как происходит с обычным предприятием. Что будет представлять собой городская инфраструктура? Например, следует описать будущие потребности, связанные с содержанием и ремонтом дорог и улиц, даже (или, возможно, особенно) если на протяжении года не было отмечено никаких действий или работ»¹.

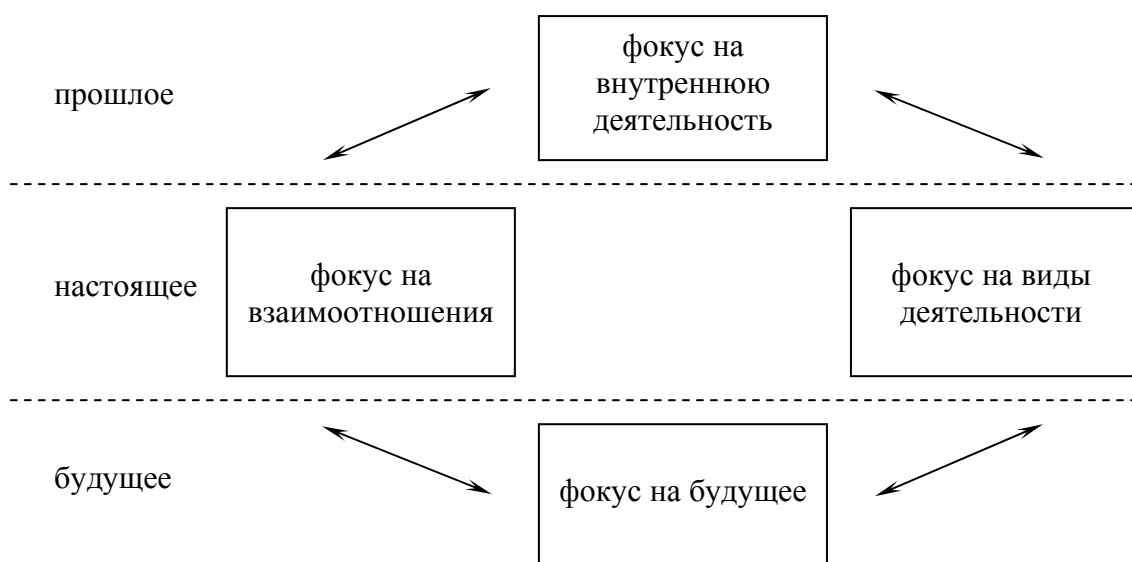


Рис. 3.7. Модель Пола Р. Нивена

Однако в такой модели совсем не учтено влияние финансового аспекта деятельности, что является крайне негативным моментом, выключающим из области управления целую важнейшую сферу деятельности любой организации.

Учитывая достоинства и недостатки приведенных выше моделей, на основе результатов проведенного анализа факторов внешней и внутренней среды МО, влияющих на формирование Сбалансированной системы показателей, в настоящей работе синтезирована оригинальная модель ССП стратегического развития муниципального образования, приведенная на рисунке 3.8.

На вершине системы ССП стратегического развития МО должна располагаться карта, отражающая суть существования муниципалитета, его миссии, применительно к деятельности органов МСУ, осуществляющих управление муниципальным образованием. Миссия четко демонстрирует всем, почему существует организация и к чему она стремится. Эта карта соответствует результату развития, итогу деятельности *прошедшего* периода.

¹ Там же. С 271.

Если для коммерческой компании основные цели финансовые, то и в ССП для коммерческого сектора финансовая карта является конечной, то для муниципалитета финансы не являются приоритетом (о специфической роли карты финансов в ССП МО смотри ниже).

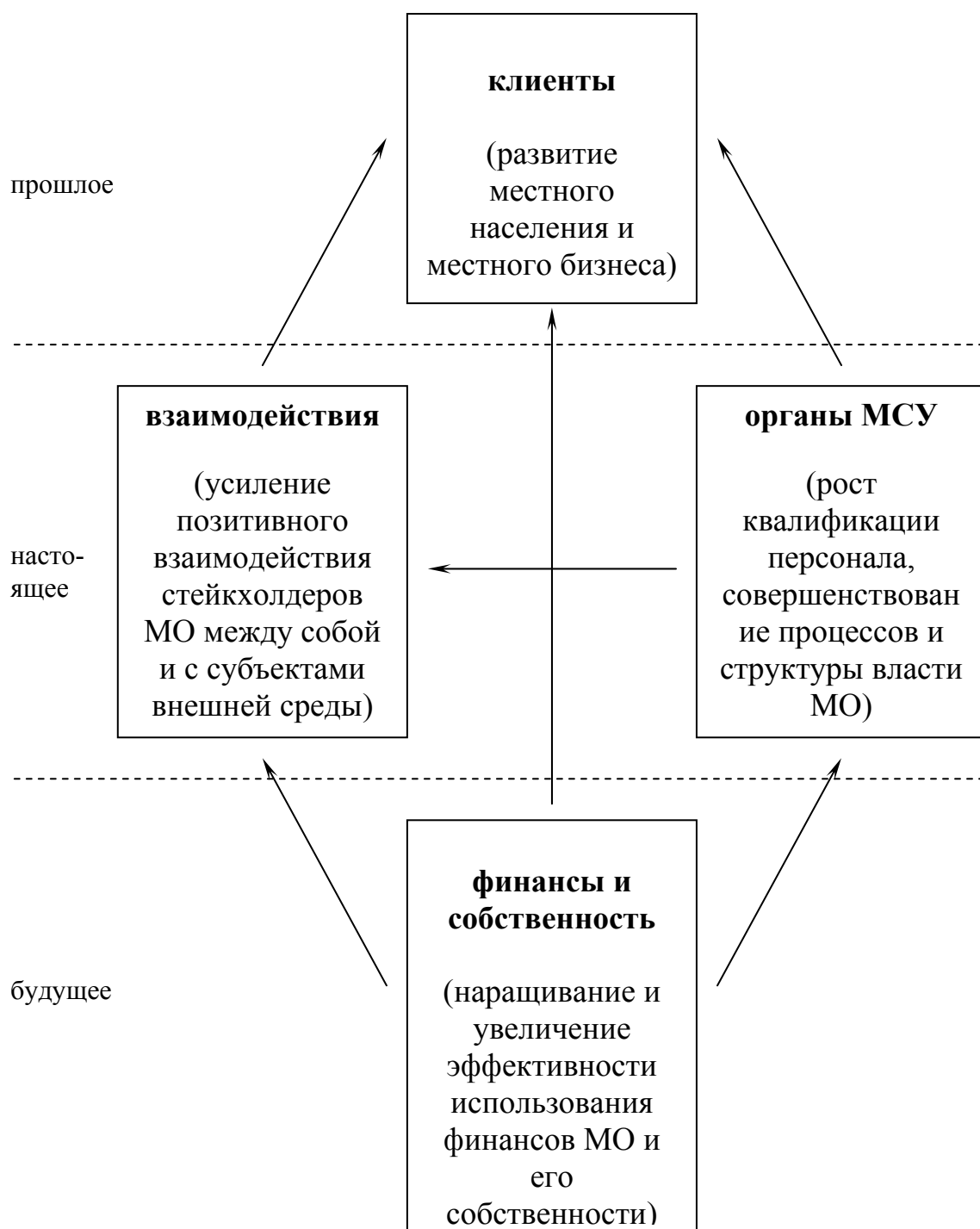


Рис.3.8. Авторская модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

Обобщая сформулированные в рамках реализации программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской

области» миссии десятков МО можно прийти к выводу, что они все включают ориентацию на, условно говоря, **клиентов** муниципалитета (а вовсе не на лиц, заинтересованных в его финансовом результате, как это происходит в коммерческих структурах).

Выполнение миссии не ограничивается эффективным с традиционной точки зрения управлением и финансовой ответственностью. Органы МСУ должны определить, кого они должны обслуживать, кому оказывать первоочередную поддержку, как лучше всего удовлетворять требования всех стейкхолдеров МО.

Цели этой карты должны направлять разработку системы показателей, которая будут использоваться для управления достижением конечных задач, обеспечивать мотивационную силу для совершения действий внутри организации.

Как мы уже отмечали при анализе проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО, сложный процесс взаимодействия и взаимопроникновения *стейкхолдеров муниципалитета* не позволяет однозначно определить «клиента» органов МСУ.

Казалось бы, есть простое решение – власть избирается населением и благосостояние населения и есть наивысшая цель развития МО. Однако посмотрите, в каком состоянии находится населения тех образований, где не развит бизнес. Как правило, в более чем плачевном. В отчетах по итогам годичной реализации стратегий МО, предоставленных ими в 2004 г. в Амур, прослеживается практически прямая зависимость между ростом доходов местного бизнеса и доходами населения. Более того, невозможно отделить бизнес от сообщества.

Индивидуальный предприниматель или владелец компании на работе – представитель бизнеса, а приходя в больницу или проезжая по плохим дорогам – член сообщества.

На наш взгляд в клиентскую карту должны включаться цели развития как *местного населения*, так и *местного бизнеса*, а также *местных некоммерческих организаций*. Только комплексное развитие всех стейкхолдеров МО обеспечит рост благосостояния основной части населения муниципалитета. В подтверждение этого, в миссиях муниципалитетов мы находим отражение интересов разных групп клиентов, каждая из которых влияет на общий успех.

И здесь мы, естественно, подходим к необходимости наличия в ССП стратегического развития муниципального образования карты, которой нет в традиционных моделях. Это карта взаимодействий. От них напрямую зависят условия, в которых будут выполняться цели, поставленные в клиентской карте.

Прямое влияние местных органов власти на клиентов не так уж велико и стремительно сокращается. При этом возрастает роль развития

взаимоотношений между различными субъектами МО и его внешней средой. Сюда относится и *инвестиционный климат*, и *социальное взаимодействие*, и *политико-правовая обстановка*, и *партнерские отношения*.

Только стабильно позитивная ситуация в данной сфере, последовательное и устойчивое ее улучшение, создают благоприятные условия, без которых не возможно стратегическое развитие муниципалитета (как и любой другой территориальной единицы государства).

Цепочка взаимосвязей в таких случаях легко прослеживается. К примеру, относительно стабильное правовое поле в регионе и муниципалитете, понятная политическая ситуация и наличие партнерских связей (естественно, во взаимосвязи с прочими факторами) создают на территории города благоприятный инвестиционный климат, что приводит к росту иностранных инвестиций. Хорошей иллюстрацией может служить реконструкция иностранными партнерами Боголюбовского плодоовощного консервного завода, или начатый итальянскими партнерами города процесс развертывания логистического центра на территории бывшего стрелкового полигона в Юго-Западном районе Владимира, через который в будущем планируется пустить основной грузопоток и таможенное оформление итальянской мебели, поставляемой в РФ. Такие процессы дают заказы местному бизнесу и некоммерческим организациям, создают рабочие места для населения и т.д., что в целом способствуют устойчивому развитию муниципального образования.

Однако, взаимоотношения с местными предприятиями и ассоциациями, поставщиками, гражданами, органами государственной власти, иностранными инвесторами и так далее не следует рассматривать только как предоставление услуг (выполнение работ), более или менее необходимых обществу. Перенося внимание на взаимоотношения, необходимо отслеживать, что происходит с внешней средой деятельности местных органов власти (в первую очередь внутренней средой МО, но также и с его внешней средой), и таким образом увязывать ситуацию в ней с внутренней деятельностью органов МСУ.

В карте **органов МСУ** целесообразно объединить традиционные карты *внутренних процессов (бизнес-процессов)* и *обучения и развития*.

Такой подход обусловлен тем, что местные органы власти являются отдельным значимым элементом в процессе стратегического развития муниципалитета, обучение и развитие относится не к объекту, для которого строится система показателей (т.е. МО), как это происходит в классической модели для коммерческого сектора, а только к одной из его составляющих.

Однако в данном случае необходимо указать на то, что совместное или раздельное отражение в модели показателей, относящихся к процессам и к развитию органов МСУ, является в равной степени обоснованным. В пользу их разделения говорит временное деление карт ССП.

Но наиболее важным является то, что оба варианта, хотя и добавляют определенные нюансы в систему, не приносят существенного изменения в ее суть.

Показатели внутренних процессов в государственном секторе должны быть основаны на приоритетах, отраженных в клиентской карте. Следует определить, какие ключевые процессы совершенствовать в первую очередь, чтобы улучшить взаимодействия и повысить вероятность достижения успеха в развитии клиентов.

В условиях современного этапа, когда в администрациях, как показано ранее при анализе проблем перехода к сбалансированным показателям, перекося в сторону тактического управления громаден, когда работники привыкли к простому исполнению бюджетов и осуществлению контроля, не допускающего никаких серьезных проблем, следует опасаться односторонней ориентации на показатели внутренней рациональности и качества, операционного совершенства, без учета того, как эти параметры влияют на конечную цель.

В этой же карте должны быть отражены показатели внутреннего развития органов МСУ (их *кадров, структуры, используемых технологий* и т.д.), достижение которых будет способствовать преодолению целого ряда препятствий при переходе к стратегическому управлению на основе ССП. Работники, имеющие мотивацию, нужное сочетание умений и навыков, использующие современные технологии, работающие в адекватной структуре, в атмосфере постоянного совершенствования, являются основными компонентами, обеспечивающими улучшение процессов и, в конечном счете, успех в достижении целей карты клиентов и выполнении миссии.

При построении модели Системы сбалансированных показателей стратегического развития МО полезно заметить, что финансовый аспект деятельности можно рассматривать и как фактор успеха/неуспеха в обслуживании клиентов, и как ограничение, в рамках которого должна реализовываться стратегия муниципалитета. Кроме того, целесообразно объединить **финансы МО** и **его собственность**, находящуюся в управлении местных органов власти.

Такое понимание приводит к помещению карты финансов и собственности в нижнюю часть цепочки причинно-следственных связей карт ССП. Эти ресурсы являются базой, на которой строится развитие самих органов МСУ, и одновременно инструментом, с помощью которого они могут как прямо влиять на развитие клиентов

МО, так и корректировать отношения между последними, а также с прочими субъектами среды.

Кроме того, финансовые параметры продолжают играть важную роль в системе контроля деятельности МО. При выполнении работы не следует забывать о рациональной минимизации затрат, поскольку ресурсы, аккумулируемые бюджетом МО, в значительной степени «отняты» у его клиентов. Финансовые показатели не только ограничивают возможности реализации нефинансовых целей, но и предназначены для сбалансирования конечной цели обслуживания клиентов финансовой подотчетностью и ответственностью.

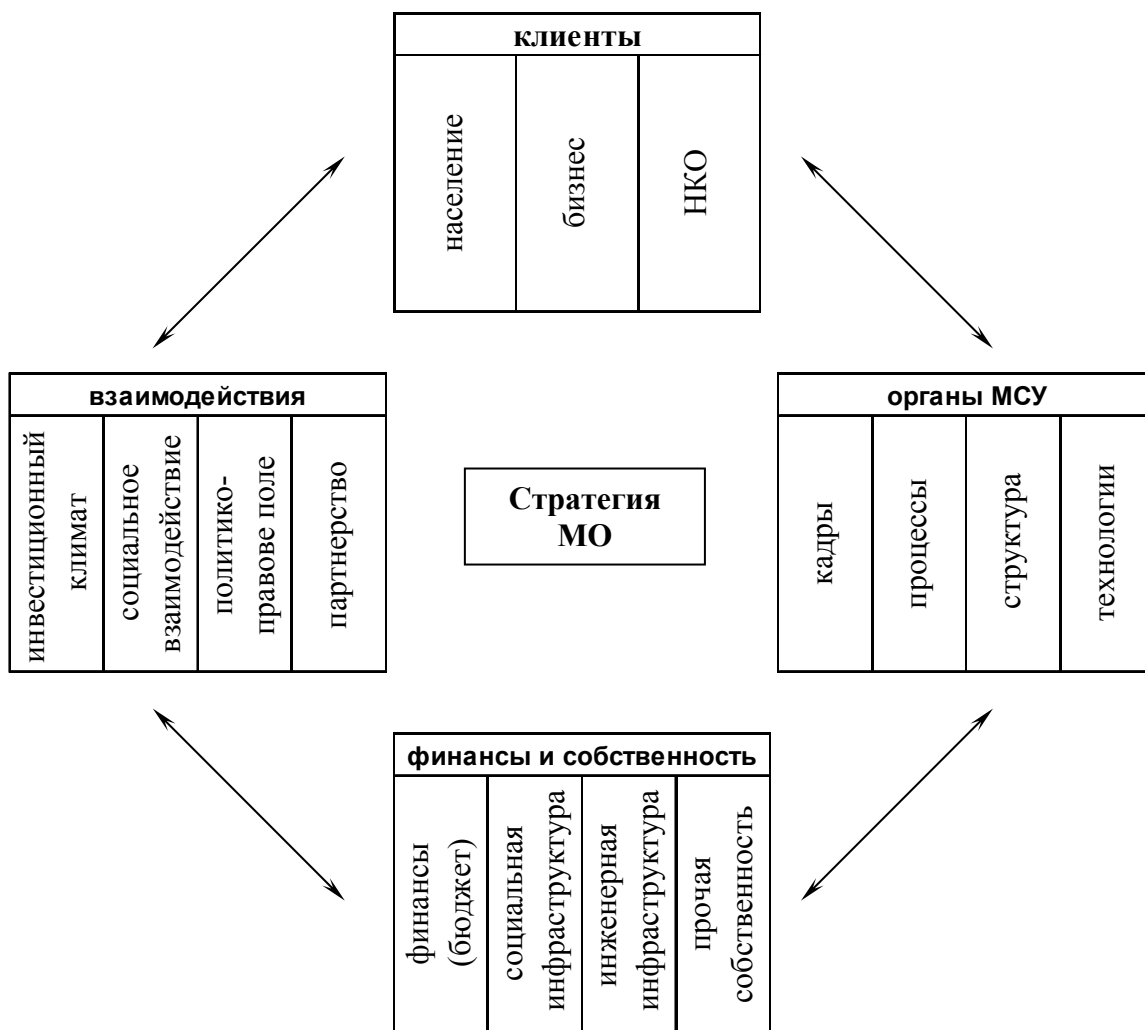


Рис.3.9. Расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

Ниже приведена расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования, включающая основные направления наполнения стратегических карт.

Дальнейшее наполнение карт *целями* и соответствующими им *показателями* для муниципального образования происходит в целом **по общему алгоритму** при разработке любой ССП. Выбор целей производится в соответствии с выделенными в рамках разработки *стратегии* стратегическими целями *конкретного МО*. Учитывая разнородность условий функционирования муниципалитетов, обобщение на уровне более низком, чем стратегические карты и основные целевые направления их наполнения, представляется необоснованным. Слишком велико влияние ситуационных факторов. Разработка целей, показателей, целевых значений и системы стратегических инициатив должно проводиться для конкретного МО в соответствии с действующей стратегией и актуальной ситуацией. Расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования представлена на рисунке 3.9.

В заключение приведем в таблицах 3.3, 3.4, 3.5 и 3.6 составы карт ССП стратегического развития, разработанной для действующей стратегии г.Владимира.

Опорой при составлении данной Системы сбалансированной показателей стратегического развития послужила детально проработанная в течение полутора лет с широким привлечением общественности г.Владимира «Стратегия развития г.Владимира на 2005-2015 годы», опубликованная в ноябре 2004г.

Качественное выполнение работы по формированию стратегии, с выделением приоритетных стратегических целей, четкой структурой, включающей политики, программы и проекты, прописанными основными этапами реализации является необходимым условием для эффективного и оперативного формирования ССП на основе приведенной выше модели.

Отметим, что приведена ССП корпоративного уровня, требующая непременно каскадирования на более низкие уровни. Состав и иерархия карт соответствуют схеме, приведенной на рис.3.3.

3.4. Проблемы стратегических изменений муниципальных образований

За последние два десятилетия организационные изменения стали неотъемлемой чертой современного бизнеса и приобрели особую актуальность в развитии муниципальных образований.

Стратегические изменения в организациях закладывают основу будущих успехов. Процесс проводимых изменений должен получить всестороннюю поддержку во всех сферах деятельности организации, а также и со стороны кадровой политики, так как в первую очередь

изменения кадровой политики направлены на достижение стратегических целей, выработанных руководством. Поэтому важно разобраться в управлении изменениями с позиции различных подходов и концепций организационного развития организации.

Таблица 3.3

Карта клиентов

Цели	Показатели	Целевые значения
повышение доходов населения	средний совокупный доход горожанина	ежегодный прирост на 9-10% сверх инфляции
повышение общественной безопасности	раскрываемость преступлений	достижение 60% за 5 лет
	доля тяжких преступлений	снижение на 3% ежегодно
	число аварийных техногенных ситуаций	уменьшение на 30% за 10 лет
создание условий для самореализации граждан	процент горожан удовлетворенных условиями, созданными для самореализации	рост на 10% к 2008 году
развитие местного бизнеса	муниципальный валовой продукт (МВП)	рост реального объема на 10-11% ежегодно
	объем промышленного производства	рост реального объема на 7-8% ежегодно
	доля малого бизнеса	достижение 40% к 2015 году
повышение эффективности НКО	отношение числа горожан, пользующихся услугами НКО, к затратам НКО	рост на 4% ежегодно

Таблица 3.4

Карта взаимодействий

цели	показатели	целевые значения
повышение социальной защиты малообеспеченных жителей	размер местных субсидий и дотаций на одного пользователя	рост на 8% ежегодно
	процент исполнения местных льгот в соответствии с законодательством	99% к 2006 г.
повышение деловой и общественной активности граждан	переподготовка активных безработных за счет города	не менее 20% каждый год
	процент горожан, принимающих участие в выборах	не менее 60% на каждом голосовании
стимулирование инновационного развития бизнеса	доля высокотехнологичных инновационных продуктов в МВП	40% к 2015 г.
	доля выпускников школ, поступающих в ВУЗы	95% к 2010 г.
улучшение имиджа города	позитивная узнаваемость МО населением в рамках ЦФО	75% к 2010 г.
улучшение инвестиционного климата	объем иностранных инвестиций	рост на 12-15% ежегодно
	реинвестирование местным бизнесом прибыли в развитие	не менее 65% ежегодно
	объем временных местных налоговых льгот развивающимся предприятиям от полагающегося объема местных налогов по каждому конкретному предприятию	50% к 2010 г.
получение выгоды от партнерских связей	объем иностранных инвестиций	рост на 12-15% ежегодно
	объем товарооборота с городами-партнерами	рост на 15% ежегодно

Таблица 3.5

Карта органов МСУ

цели	показатели	целевые значения
улучшить качество обслуживания населения	процент горожан удовлетворенных работой органов МСУ	более 70% к 2010 г.
сократить избыточные функции и должности	процент дублируемых и редко используемых функций	менее 5% к 2008 г.
	процент работников с дублирующимися обязанностями	менее 5% к 2008 г.
внедрить систему стратегического управления и мотивации на ее основе	охват подразделений администрации ССП	90% к 2007 г.
	процент работников администрации, получающих вознаграждение по результатам достижения целей ССП	80% к 2007г.
повышать квалификацию работников	число работников, прошедших переподготовку за последние 2 года	более 30% к 2008 г.
	процент работников имеющих высшее образование	90% к 2015 г.
совершенствовать управление организационным знанием	доступность организационной информационной системы	90% к 2007 г.

Таблица 3.6

Карта **финансов и собственности**

цели	показатели	целевые значения
повысить бюджетную эффективность	процент использованных бюджетных средств вне рамок приоритетных стратегических инициатив	менее 35% к 2008 г.
	процент нецелевого использования бюджетных средств	менее 1% к 2007 г.
создать конкурентную систему налогообложения	отношение уровня совокупного местного налогового обременения по отношению к среднему уровню по ЦФО	85% начиная с 2006 г.
повысить эффективность затрат на функционирование органов МСУ	доля расходов на органы МСУ в ВМП	снижение на 50% к 2015 г.
увеличить эффективность городского хозяйства	отношение числа жителей, удовлетворенных качеством услуг городского хозяйства к доле расходов на него в ВМП	снижение на 50% к 2015 г.
повысить эффективность использования коммерческого муниципального имущества	фондоотдача объектов муниципального имущества	рост на 8% ежегодно
	доля коммерческого имущества, не приносящего дохода	менее 10% к 2006 г.

В соответствии с поставленной целью следует решить ряд задач, обозначенных ниже:

- определить суть перемен, происходящих в организациях;

- привести основные типы стратегических изменений;
- теоретически и научно обосновать необходимость осуществления стратегических изменений в организациях;
- проанализировать существующие в отечественной и зарубежной литературе трактовки понятия «стратегическое изменение»;
- выявить основные области стратегических изменений;
- рассмотреть и проанализировать концепции, подходы, модели и методы к управлению изменениями в организациях.

Вероятно, что количество необходимых изменений, требующихся для того, чтобы привести организацию туда, где она должна быть, очень велико. Но является ли проведение организационных изменений наиболее оптимальным способом сохранения и повышения эффективности деятельности организации, который выведет ее на новый более высокий уровень развития и решит множество промежуточных проблем не известно.

Важной предпосылкой начала любого изменения в организации служит тот факт, что эти перемены будут содействовать развитию ее стратегии. Если же изменение лишь косвенно затрагивает стратегию, то возникают серьезные сомнения в его необходимости и полезности. Необходимость изменения означает, что можно легко усмотреть связь между тем, что вы намерены изменить, и тем, как это помогает осуществлению стратегии.

Цель организационных перемен состоит в лучшем осуществлении организационной стратегии¹.

Проведение изменений в организации приводит к тому, что в ней создаются условия, необходимые для осуществления выбранной стратегии. Изменения не являются самоцелью. Необходимость и степень изменений зависят от того, насколько организация готова к эффективному осуществлению стратегии. Бывают ситуации, когда фактически не требуется проведения изменений, бывают же ситуации, когда выполнение стратегии предполагает проведение очень глубоких преобразований.

В зависимости от состояния задающих необходимость и степень изменения основных факторов, от состояния отрасли, организации, продукта и рынка можно выделить пять достаточно устойчивых и отличающихся определенной завершенностью типов изменений.

Перестройка организации предполагает фундаментальное изменение организации, затрагивающее ее миссию и организационную культуру. Данный тип изменения может проводиться тогда, когда организация меняет свою отрасль, и, соответственно, меняется ее продукт и место на рынке. В случае перестройки организации

¹ Коленсо М. Стратегия кайзен для успешных организационных перемен / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. - С. 8-9.

возникают самые большие трудности с выполнением стратегии. Самого серьезного внимания заслуживает работа по созданию новой организационной культуры. Очень большие изменения происходят и в технологической области, а также в сфере трудовых ресурсов.

Радикальное преобразование организации проводится на стадии выполнения стратегии в том случае, если организация не меняет отрасли, но при этом в ней происходят радикальные изменения, вызванные, например, ее слиянием с аналогичной организацией. В этом случае слияние различных культур, появление новых продуктов и новых рынков требуют сильных внутриорганизационных изменений, особенно касающихся организационной структуры.

Умеренное преобразование осуществляется в том случае, когда организация выходит с новым продуктом на рынок и пытается получить для него покупателей. В этом случае изменения затрагивают производственный процесс, а также маркетинг, особенно в той его части, которая связана с привлечением внимания к новому продукту.

Обычные изменения связаны с проведением преобразований в маркетинговой сфере с целью поддержания интереса к продукту организации. Эти изменения не являются существенными, и их проведение мало затрагивает деятельность организации в целом.

Неизменяемое функционирование организации происходит тогда, когда она постоянно реализует одну и ту же стратегию. В этом случае на стадии выполнения стратегии не требуется проводить никаких изменений, потому что при определенных обстоятельствах организация может получать хорошие результаты, опираясь на накопленный опыт. Однако при таком подходе очень важно чутко следить за возможными нежелательными изменениями во внешней среде¹.

Важные аспекты, связанные с проведением изменений:

1. Изменения должны подкрепляться ясным видением стоящей перед организацией цели, иначе существует риск непоследовательных, случайных, нескорректированных действий, когда никто реально не понимает, зачем нужны изменения.
2. Нельзя вести наступление на нескольких фронтах: из-за этого ресурсы управления непомерно истощаются. Лучше предпринимать отдельные действия, которые позволят начать движение в нужном направлении. Следует помнить, что для начала даже самого долгого путешествия необходимо сперва сделать первый шаг.
3. Обязанность предпринять то или иное действие должна лежать на определенном человеке. Главное, что есть в организациях, это

¹ Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. – С. 113-114.

люди, поэтому необходимо убедиться, что они знают, что несут ответственность за осуществление определенной части стратегии.

4. Намерения должны подкрепляться ощутимыми, видимыми действиями менеджмента. Не следует недооценивать значение символических событий и изменений.
5. Надо привлекать людей к выработке конкретных шагов для осуществления изменений. Чем больше людей чувствуют, что принимают участие в выработке стратегии достижения поставленной цели, тем в большей степени эти люди будут готовы пройти через связанные с этим изменения.
6. Следует убедиться, что системы оценки и контроля поддерживают новую стратегию¹.

Традиционно стратегическое изменение представлялось как частое, иногда однократное, крупномасштабное изменение. Однако в последнее время стратегическое развитие организации рассматривается как в большей степени непрерывный эволюционный процесс, в котором одно стратегическое изменение создает необходимость в других изменениях².

Управление стратегическим изменением обычно беспорядочно, сложно и вызывает стрессы. Часто этим изменениям мешает повседневная практика – старые методы ведения дел. И даже если существует внутреннее согласие и понимание необходимости изменений, шаблонное поведение может препятствовать перестройке³.

Поэтому, под стратегическим изменением следует понимать определенные действия, заставляющие организацию переходить из одного состояния в другое, более качественное и своевременно реагировать на изменения внешней среды, что в свою очередь способствует постоянному развитию организации, а при систематическом проведении изменений неуклонно ведет к повышению качества ее функционирования.

Существует две полярные концепции организационного развития, каждая из которых определяет соответствующую стратегию перемен⁴.

Теория «Е» исходит из примата финансовых целей и ориентируется на их эффективное достижение, учитывающее постоянное давление акционеров компании.

¹ Боумэн К. Основы стратегического менеджмента / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – С. 124-125.

² Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 180.

³ Боумэн К. Стратегия на практике. – СПб.: Питер, 2003. – С. 185.

⁴ Материалы сайта <http://www.b-news.narod.ru>

Теория «О» рассматривает организацию как саморазвивающуюся систему и в большей степени ориентирована на корпоративную культуру, цели и мотивы сотрудников организации.

Руководители, исповедующие теорию «Е», используют, как правило, жесткие методы, делая акцент на осуществление перемен сверху вниз и уделяя основное внимание созданию структуры и систем. Руководители, исповедующие теорию «О», в большей степени ориентированы на обучение и развитие своих сотрудников, изменения корпоративной культуры и осуществление перемен снизу вверх.

Возникает естественный вопрос: можно ли комбинировать жесткие и мягкие методы в осуществлении изменений, и каким образом это следует делать?

Майкл Бир и Ниттин Нория, специалисты по организационным изменениям, считают, что именно комбинирование жестких и мягких методов необходимо для достижения максимального эффекта. Однако умение комбинировать эти методы ввиду глубоких противоречий между теориями, на которых они основаны, это удел наиболее талантливых и подготовленных руководителей. Неудачная и непродуманная комбинация жесткого и мягкого может привести к полному провалу, и лучше использовать эти методы в чистом виде, понимая недостатки и ограничения каждого из них.

При выборе жесткого или мягкого подхода к осуществлению изменений руководитель организации должен исходить из времени, в течение которого необходимо осуществить изменения, имеющихся для этого ресурсов, разрыва между существующим положением дел и поставленной целью, особенностей корпоративной культуры и своего стиля лидерства. Жесткому авторитарному лидеру потребуется много времени и усилий, чтобы научиться применять мягкие, обучающие методы, так же как обучающему лидеру будет непросто освоить жесткие методы, противоречащие его опыту и характеру¹.

По рассматриваемым концепциям у нас сложилась своя точка зрения. Наивно полагать, что в практике управления возможно применение каждого отдельного метода в чистом виде. Все равно каждый руководитель в той или иной мере сочетает эти методы в своей деятельности. Практика организационных изменений уже показала несостоятельность методов, основанных на принуждении и манипулировании. Поэтому при проведении изменений, на наш взгляд, целесообразно применение теории, развивающей идею обучающейся организации, привлекающую гуманным подходом к людям и потенциально высокой эффективностью, хотя заранее ясно, что она требует очень больших затрат на развивающие программы. «В конечном счете, весь успех в бизнесе зависит от способности

¹ Материалы сайта <http://www.b-news.narod.ru>

учиться интенсивно и непрерывно. Поэтому дискуссии вокруг процессов перемен в организации, так или иначе, сводятся к обсуждению способности к обучению. «Самообучающиеся» организации отличаются тем, что они быстро осознают проблемы, критически относятся к собственным ошибкам и ведут постоянный поиск наиболее эффективной модели поведения с целью максимизации успеха. Такие организации пересматривают свою корпоративную миссию, пытаются овладеть лучшей техникой, технологией и изменить, обновить свои взгляды, цели и стратегию»¹.

Американский социолог Курт Левин предложил при рассмотрении организационных изменений использовать трехступенчатую модель (анализ силовых полей), которая включает «размораживание», движение к новому уровню и «застывание».

Основные шаги этого метода:

- четко представьте себе, чего вы хотите добиться;
- четко представьте себе, где вы находитесь сейчас;
- выявите силы, которые благоприятствуют достижению цели – помощников;
- выявите силы, которые сопротивляются достижению цели – противников;
- попытайтесь оценить сравнительное влияние помощников и противников;
- разработайте меры для максимального усиления веса, влияния или эффективности действий помощников;
- разработайте меры по сведению к минимуму влияния, веса или помех со стороны противников;
- преобразуйте все это в план действий;
- разработайте критерии, позволяющие убедиться в том, что вы добились запланированных перемен – вехи и т.д.

Длина линии со стрелкой указывает на сравнительное влияние каждого фактора, действующего как в пользу перемен, так и против них.

В основе описанного выше подхода к анализу силовых полей лежит убеждение в том, что для осуществления перемен организация должна «разморозить» сложившуюся ситуацию, а затем повторно «заморозить» ее желаемым образом. Силы, которые отвечают за нынешнюю точку равновесия, следует изменить так, чтобы они определяли новую, желаемую точку равновесия. Модель эта механистическая, но помогает понять масштабы перемен².

¹ Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 215.

² Коленсо М. Стратегия кайзен для успешных организационных перемен / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 86-87.

«Размораживание» предполагает принятие мер, которые позволили бы работникам отказаться от существующей практики или организационных культурных норм при подготовке к изменениям. Во многих организациях ничего не меняется в течение многих лет, и «размораживание» необходимо как фаза встряски. Импульсом для «размораживания» может быть внутренний или внешний фактор. Изменяющиеся рыночные условия, например, свидетельствуют о том, что изменения в организации тоже неизбежны. Рыночный кризис может убедить работников, что изменения – это необходимое следствие данного кризиса. Внутри организации ожидание перемен может быть вызвано изменениями в менеджерском звене, провозглашением планнабы за прибыль или разговорами о реструктуризации.

Движение к новому уровню уже предполагает необходимые изменения. Количество времени, выделяемого на эту фазу, может варьироваться. Структурные изменения обычно осуществляются достаточно быстро. На изменение внутренних систем (таких, как системы качества или новые информационные системы) уходит меньше времени, изменение корпоративной культуры происходит в течение нескольких лет.

«Застывание» («замораживание», «блокирование») необходимо для того, чтобы зафиксировать изменения и не допустить, чтобы организация вернулась на старые позиции. Наиболее часто «цементирования» требуют именно культурные изменения, а не какие-либо другие, и на этой стадии со стороны менеджмента требуется определенная решительность¹.

Таким образом, чтобы сделать управление изменениями максимально эффективным, необходимо придерживаться последовательности действий, представленной на рисунке 3.10, где по результатам анализа достижений (шаг 7) следует вносить корректировки в управление процессом стратегических изменений на соответствующем шаге.

В конечном итоге задача управления изменениями состоит в том, чтобы правильно оценить суть процессов, происходящих во внешней среде организации, отобрать и внедрить те нововведения, которые позволят свести все многообразие внешних и внутренних воздействий к единой линии поведения, сохранить или повысить эффективность деятельности².

Помимо теоретических подходов, целесообразно рассмотреть практические подходы к проведению и управлению изменениями,

¹ Lewin K. (1947). Feedback problems of social diagnosis and action: Part II-B of Frontiers in Group Dynamics // Human Relations. 1. 147-153.

² Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. 2003. № 16 (196). – С. 2.

которые формировались в течение длительного периода при реализации различных проектов и программ развития в сфере стратегического управления российских МО.

Одной из главных предпосылок муниципального развития является сложившаяся система управления муниципальным образованием. Значимой причиной низких темпов роста экономики и качества жизни населения МО являются, недостатки в сфере управления муниципальным образованием, носящие общественный характер.

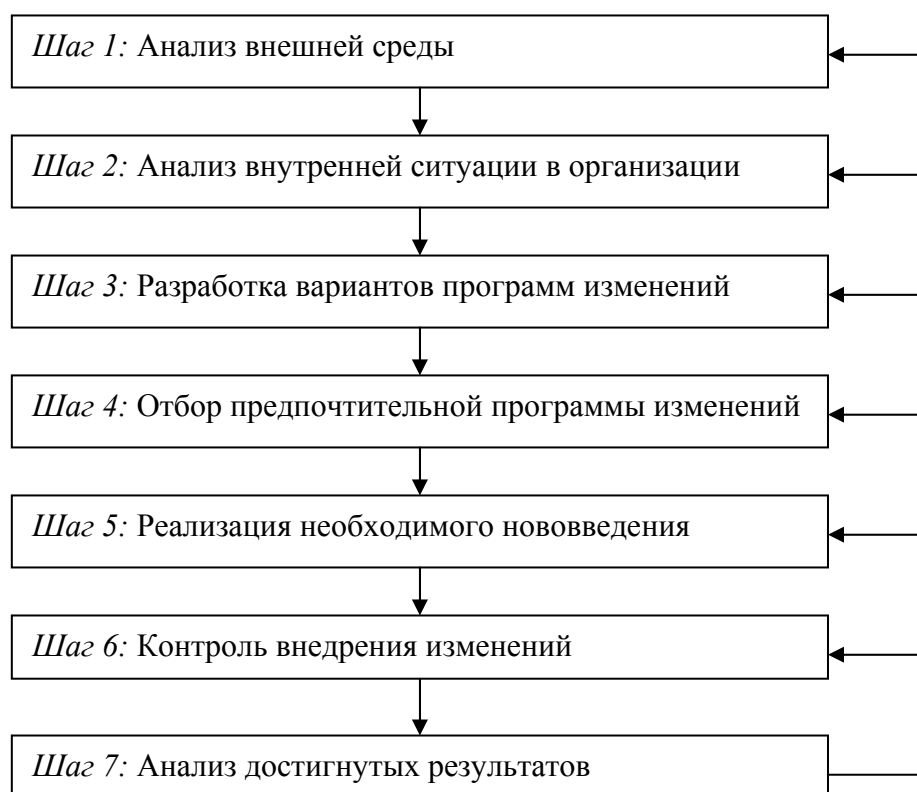


Рис. 3.10. Последовательность действий при управлении изменениями

Консультанты по муниципальному управлению компании «Прогрессор: аудит и консалтинг» считают, что «Ключевая роль в построении системы стратегического управления муниципальным образованием, а также в самом процессе стратегического управления, несомненно, должна принадлежать администрации муниципального образования. Ею должны быть реализованы функции координации и методического сопровождения процесса управления развитием территории (стратегического управления муниципальным образованием). Однако большинство современных муниципальных администраций не могут осуществлять указанные функции: нет ни специальных подразделений, ни людей, способных выполнять

соответствующую работу. Поэтому построение системы стратегического управления предполагает внесение изменений в структуру и систему управления администрации. Это является следствием расширения осуществляемых ею функций и необходимости по-новому организовывать работу в современных условиях.

В зависимости от желаемых (ожидаемых) масштабов производимых изменений возможны два варианта построения системы стратегического управления в администрации муниципального образования. При значительных масштабах изменений стратегические функции (в том числе долгосрочного планирования) обеспечиваются после обособления в структуре администрации подсистемы муниципального развития.

При менее значительных изменениях в подсистеме развития объединяются только функции, непосредственно связанные с разработкой и реализацией программ стратегического развития. Структурное закрепление остальных функций администрации практически не меняется. При реализации этого варианта минимально необходимо закрепление в рамках отдельного подразделения администрации функциональных блоков.

При закреплении этих функциональных блоков, возможно их рассредоточение по существующим подразделениям администрации (без выделения или организации специализированного подразделения), что, несомненно, легче реализуемо. Но подобный конформизм часто оборачивается практически нулевыми результатами по следующим причинам.

Коллективы существующих подразделений традиционно «завалены текучкой», при этом они продуцируют соответствующую атмосферу, в которой практически невозможно осуществлять комплекс весьма специфических мероприятий и процедур, а также пользоваться в ежедневной работе инструментами, сильно отличающимися от привычных в практике оперативного управления. Сотрудники с закрепленными за ними новыми функциями негативно воспринимаются остальными («заваленными настоящей работой») членами коллективов таких подразделений.

Кроме того, достаточно большое количество дополнительных усилий требуется на координацию действий стратегов, разбросанных по всей администрации, сильно осложняется организация групповых работ, обсуждений, мозговых штурмов и т.д. Да и в целом в муниципальной администрации при таком подходе формируется превратное понимание важности и содержательности стратегического управления с соответствующим к нему отношением»¹.

¹ Картаева Е., Родина Н., Яковлев О. Управление развитием: насущные проблемы и возможные варианты решений // Муниципальная власть. – 2003. № 4. – С. 22-23.

Подводя итог рассмотрению теоретических вопросов внесения изменений в муниципальное образование, необходимо сделать следующие выводы.

Огромный выигрыш получит руководство муниципального образования в том случае, если откажется от приверженного отношения к сложившимся традициям и станет активно выстраивать, формировать, выращивать новую систему правил и традиций, отвечающую целям развития муниципального образования и способствующую формированию социального института МСУ.

Муниципальным образованиям в период стратегических изменений предпочтительно использовать рекомендации школы культуры, поскольку конечной целью органов МСУ является повышение отдачи от людей, живущих и работающих в каждом конкретном МО. А чтобы культура «работала» на повышение эффективности их деятельности и проявление заинтересованного участия в делах МО, она должна поддерживать стратегию его развития.

Недооценка человеческих ресурсов ведет к реализации необоснованных решений и сдерживает внедрение в практику изменений в других функциональных сферах управления, что не позволяет организовать эффективную систему управления МО в целом, поскольку все уровни управления тесно взаимосвязаны между собой и дают наиболее полную отдачу лишь во взаимодействии друг с другом. Поэтому одно из важнейших мест в процессе стратегического управления должно отводиться разработке кадровой политики, которая тесно связана со всеми областями хозяйственной политики муниципального образования.

Необходимо кардинально изменить отношение к кадровой политике МО и выработать прогрессивные подходы к управлению изменениями. Изменения в кадровой политике неизбежно приведут к разработке новой кадровой стратегии и изменениям в работе всего МО.

Важной предпосылкой начала любого изменения в организации служит тот факт, что эти перемены будут содействовать развитию ее стратегии.

Основными внутренними факторами, которые могут способствовать или мешать проведению стратегических изменений в организации являются организационная структура и организационная культура. Поэтому в первую очередь при проведении изменений необходимо оценить организационную структуру и организационную культуру с точки зрения их соответствия выбранной стратегии и если это необходимо, то они должны быть изменены.

При выборе стратегического подхода к управлению изменениями, не следует забывать о том, что одного единственного

рецепта на все случаи жизни нет, так как каждая отдельная организация работает согласно своей общей стратегии и характеризуется своей, отличной от других, кадровой стратегией и присущей только лишь данной организации корпоративной культурой.

Таким образом, рассчитывать на эффективность своей деятельности в будущем может только тот, кто старается не отставать от современных требований, отвечающих духу времени, четко определяет стратегию и постоянно осуществляет стратегические изменения.

Глава 4. Корректировка стратегии в процессе ее реализации

4.1. Определение факторов, влияющих на корректировку стратегии в процессе ее реализации

Проблема корректировки стратегии в процессе ее реализации является относительно «молодым», пионерским направлением поисковых исследований стратегического менеджмента. Отсутствие значимых работ в данной области можно объяснить следующим обстоятельством. Дело в том, что сама постановка указанного вопроса является спорной и неоднозначной с точки зрения отнесения ее к области стратегического управления. Как известно, управление или менеджмент организации может быть реализован с точки зрения следующих уровней:

- тактического;
- оперативного управления;
- стратегического управления.

Соотношение указанных уровней является достаточно подробно освещенным и исследованным в специализированной управленческой литературе¹.

К какому же уровню менеджмента следует отнести процесс корректировки стратегии? Насколько стратегические изменения трансформируют сущность самой стратегии? Разрешение указанной ситуации зависит от масштаба изменений, происходящих как во внешней, так и во внутренней среде организации. При этом авторская позиция базируется на гипотезе о том, что корректировка является одним из ключевых элементов функционирования системы стратегического менеджмента.

Изучая процесс реализации стратегии, прежде всего, необходимо провести семантическое исследование, направленное на определение сущности содержания категории «корректировка». Так, составители «Современного экономического словаря» дают следующие трактовки содержания данного определения: «КОРРЕКТИРОВАНИЕ, корректировка (от лат. correctio - поправка) - частичное изменение, исправление, поправка, вносимые в прогнозы, планы, проекты, программы, расчеты»², также в данном источнике приводится однокорневое, взаимосвязанное понятие «коррекция», под

¹ См. например Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Гардарики, 2002 – 296 с.; Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. – ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004 – 328 с.; Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. – М.: Юрист, 2002 – 416 с. И др.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.

которым понимается «исправление, выправление характера изменения величины, протекания процесса с целью их поворота в требуемое русло». Схожее определение формулируют авторы «Универсального бизнес-словаря»¹ «Корректировка (от лат. correctio - поправка) – частичное изменение, исправление, поправки, вносимые в прогнозы, планы, проекты, программы, расчеты, а также деловую документацию». «Большой экономический словарь», не раскрывая понятия «корректировка» оперирует с категорией «корректив», под которым понимается «(от франц. – correctif, лат. – correctus – исправленный) – поправка, частичное изменение или исправление чего-либо»².

Сравнительная оценка подходов к определению содержания понятия корректировка приведена в таблице 4.1. и позволяет высказать следующие суждения. Во-первых, основная сущность категории корректировки сводится к изменениям. Во-вторых, значимым и принципиально важным обстоятельством является тот факт, что данные изменения должны, прежде всего, носить локальный характер, иметь ограниченный масштаб. Применимость данного понятия имеет широкий диапазон и словосочетание «корректировка стратегии» имеет право на существование, поскольку стратегия может включать в себя планы, проекты, программы, расчеты и т.п.

Одной из приоритетных тенденций развития современного стратегического менеджмента является формирование объективной необходимости разделения системы управления организацией (сложной социально-экономической системы) на два элемента (данное обстоятельство впервые было сформулировано «париархом» стратегического менеджмента Игорем Ансоффом)³:

- блок оперативного управления, обеспечивающий реализацию тактических целей;
- блок стратегического управления, нацеленного на достижение долгосрочных целевых установок.

При этом сама стратегия может быть представлена с точки зрения общих подходов (системы правил) к реализации долгосрочных целей. Несмотря на значительное многообразие толкований сущности понятия стратегии наиболее взвешенным и обоснованным, по мнению авторов, является представление стратегии как модели, направленной на реализацию долгосрочных целей организации.

1 Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратновский А.А. Универсальный бизнес-словарь. – М.: Инфра-М, 1999. – 640 с.

2 Большой энциклопедический словарь (БЭС).- 2-е изд., М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: Юрист, 1999. – 1456 с.

3 Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. /Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. М.: Экономика, 1989.

Стратегия не является четко регламентированным алгоритмом, т.е. априорно реализация стратегии предполагает необходимость внесения уточняющих изменений и дополнений. Стратегия как процесс нацелена на реализацию «идеального» состояния системы с точки зрения совокупности «узловых точек» (точек перегиба), существенным образом меняющих содержание стратегии и, как следствие, направлений развития организации (см. рис. 4.1).

Таблица 4.1

Сравнительный анализ подходов к трактовке сущности понятия
корректировка

№ п/п	Наименование литературного источника	Авторы (составители)	Понятие, от которого происходит	Ключевое понятие	Трактовка
1	Современный экономический словарь	Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.	лат. correctio - поправка	Корректирование, корректировка, коррекция	частичное изменение, исправление, поправка, вносимые в прогнозы, планы, проекты, программы, расчеты
2	Универсальный бизнес-словарь	Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратновский А.А.	лат. correctio - поправка	корректировка	частичное изменение, исправление, поправки, вносимые в прогнозы, планы, проекты, программы, расчеты, а также деловую документацию
3	Большой энциклопедический словарь	—	франц. – correctif, лат. – correctus	корректив	поправка, частичное изменение или исправление чего-либо

Представленная на рис. 4.1 графическая модель стратегического управления организацией характеризуется наличием трех узловых

точек (А, В и С) при движении организации от исходного состояния к идеальному в период реализации стратегии.

Данный идеал предопределяется видением (мечтой об идеальном состоянии организации в будущем), миссией (основной целью системы по отношению к внешней среде, реализация которой позволит реализовать видение) и долгосрочными целями (образами несуществующего, но желаемого состояния организации, являющимися декомпозицией видения). Указанная ситуация формирует определенную дилемму стратегического менеджмента – противоречие между бесконечным стремлением к идеалу и достижимыми целями. Т.е. реализация целей может привести к трансформации видения. Приближение к достижению стратегических целей может открыть новые перспективы и горизонты, которые невозможно было наметить заранее.

Данная ситуация может быть сопоставлена с концепцией агностиков (например, философское учение Иммануила Канта), в соответствии с которой объективная реальность не может быть до конца познана, так как расширение области знаний человека (ноосферы) приводит к появлению нового неизвестного, новых проблем, требующих разрешения.

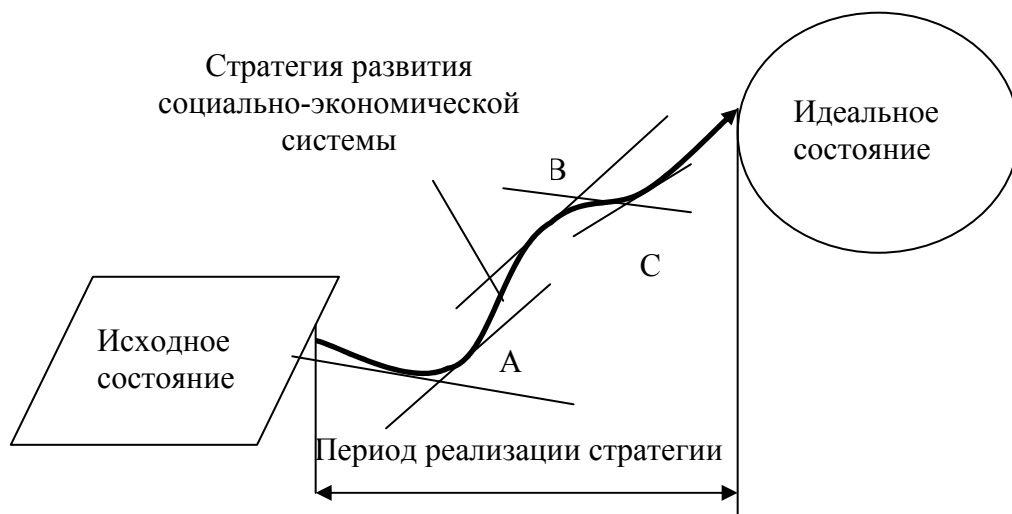


Рис. 4.1. Стратегическое управление как процесс корректировки содержания стратегии

Таким образом, стратегия определяет вектор (направление) развития социально-экономической системы, однако стратегия может быть описана только нелинейной траекторией, поскольку цели

системы подвижны и изменчивы. Отсюда возникает утверждение о том, что реализация стратегии предполагает внесение уточнений при движении системы в выбранном направлении.

Кроме того, поскольку стратегия – это модель управления организацией, а модель по своей сущности является лишь копией, «слепоком» реально существующих объектов, то стратегия не может отразить всю сложность и многогранность объективной реальности. Т.е. в ходе реализации стратегии менеджер может придти к ситуации, при которой часть объективной реальности, считавшаяся несущественной в результате «стратегического резонанса», может стать значимой и определяющей.

Корректировка стратегии может быть представлена в виде компенсационных изменений, вносимых в стратегию при ее реализации с точки зрения повышения эффективности достижения долгосрочных целей. С учетом данного подхода корректировка стратегии может быть рассмотрена как один из ключевых элементов стратегического управления. Данный тезис может быть доказан с точки зрения рассмотрения этапов, составляющих управленческий цикл (см. рис. 4.2).



Рис. 4.2. Основные этапы управленческого цикла

По сути, схема представленная на рис. 4.2 обладает, по мнению авторов, значимым недостатком в части коммуникационного взаимодействия этапов жизненного цикла - обратной связи, которая

может корректировать любой этап, а не только начальный («диагностика проблемы»).

Представленные рассуждения позволяют авторам высказать предположение о том, что корректировка стратегии проявляется с точки зрения реализации обратной связи. Указанная позиция формирует объективную необходимость исследования сущности категории «обратная связь».

Как показал анализ специализированной литературы по данному вопросу термин «обратная связь» впервые был использован в технических дисциплинах¹. И здесь его использование вполне уместно, ибо технические системы - это порождение целенаправленной деятельности человека. Технические системы можно рассматривать как четвертый уровень организации материи - неживая материя, созданная целенаправленной деятельностью людей. Поэтому использование категории обратной связи вполне уместны при описании данных систем. Позднее указанное понятие было перенесено в сферу управления организациями.

Современные исследователи проблем управления указывают на наличие четырех элементов организации: входы, процессы преобразования, выход, обратная связь². Наличие указанного элемента может быть обоснованно с точки зрения следующих моментов. Прежде всего, существование обратной связи необходимым объективным фактором выполнения важнейшего отличительного признака системы – целостности³.

Так, некоторые известные западные авторы выделяют пять важнейших подсистем, без наличия которых организация не способна к устойчивому развитию⁴:

1. *Система ответственности.* Чтобы цели организации были достигнуты, каждый человек должен четко знать, за что он отвечает.
2. *Системы данных, информация.* В существующем в настоящее время информационном пространстве эффективное управление информацией и распределение ее - важнейшая основа для принятия эффективных решений. Системы данных кроме непосредственно самой информации включают методы ее предоставления.

1 Мыльник В.В., Титаренко Б.П., Волочиенко В.А. Системы управления – М.: Экономика и финансы, 2002. – 296 с, с. 176

2 См.: Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 31 ; Моргунова Н.В. Основы менеджмента: Учеб. пособие / Владим. Гос. ун-т. Владимир, 1998, 64с., с. 14

3 Лапыгин Ю.Н. Менеджмент (конспект лекций). – Владимир: ВлГУ, ВИБ, 2001. – 120 с., с. 38

4 Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с., с. 34

3. *Обратная связь*. Необходима для оценки сделанного, для выявления отклонений от заданных параметров, для выявления проблемы и ее решения.
4. *Признание*. Когда людям показывают их хорошие стороны, их самооценка повышается, и они способны преодолеть свои слабости.
5. *Обучение*. Обучение является ключевой стратегией для успешной организации.

Кроме того, рассмотрение обратной связи как категории управленческой приводит к ее проявлению как части текущего контроля, т.е. сопоставления плановых показателей и фактических результатов (полученных в результате замеров)¹. Спецификой самоуправляемых систем (к которым следует отнести муниципальные образования) является тот факт, что наличие обратной связи обеспечивает адаптацию к меняющимся условиям внешней среды².

Однако, ключевым и принципиально важным с точки зрения свойств обратной связи следует признать ее коммуникационный характер, т.е. взаимосвязанность с процессом обмена информации. Данный фактор подчеркивается как в трудах отечественных, так и зарубежных исследователей³.

Так, профессор Ю.Н. Лапыгин подчеркивает, обратная связь является элементом коммуникационного обмена, подтверждающего факт получения информации и соответствия полученной идеи «оригиналу»⁴. Известные специалисты в области формирования и реализации стратегии Дейвид Нортона и Роберт Каплан, по сути, сводят обратную связь к процессу информирования, коммуникации⁵. В их трактовке, компании нуждаются в получении информации в результате действия «двойной петли» (по сути, являющейся обратной связью)⁶. Это возможно в том случае, когда менеджеры подвергают сомнению и пересмотру постулаты своей теории, с тем чтобы понять, насколько она состоятельна в существующих условиях. Естественно, им нужны сведения о том, осуществляется ли их стратегия в соответствии с планом, то есть, необходима информационная связь по принципу

1 См. там же., с. 60

2 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 48

3 См.: Алексеева М. Б., Балан С. Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. - СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с.; Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с.; А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.; Каплан Роберт С., Нортона Дейвид П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп—Бизнес», 2003, 320с.

4 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 65

5 Каплан Роберт С., Нортона Дейвид П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп—Бизнес», 2003, 320с., с. 24

6 См. там же, с. 26

«одной петли». Но еще более важной является обратная связь, - чтобы отслеживать, насколько разработанная стратегия продолжает оставаться жизнеспособной и успешной (связь по принципу «двойной петли»). Менеджеры нуждаются в таких данных, чтобы понять, не потеряла ли актуальность стратегия с момента начала ее реализации.

Примечательным является тот факт, Дейвид Нортон и Роберт Каплан определяют обратную связь как один из четырех барьеров на пути реализации стратегии¹. Указанные препятствия сформулированы следующим образом:

1. Концепция и стратегия компании невыполнимы.
2. Стратегия никак не связана с индивидуальными целями и целями подразделений.
3. Стратегия никак не связана с долгосрочным и краткосрочным распределением ресурсов.
4. Обратная связь: тактическая, но не стратегическая.

Большинство современных систем менеджмента используют информацию, полученную по обратной связи, о краткосрочных операционных результатах, сравнивая, как правило, реальные финансовые показатели с месячным и квартальным бюджетами. Анализ индикаторов реализации стратегии и факторов успеха уделяется очень мало внимания, если вообще уделяется.

Приведение стратегии в соответствие с целями, инициативами и бюджетами заставляет организацию находиться в постоянном движении. Результаты деятельности необходимо постоянно контролировать, для того чтобы замкнуть петлю обратной связи. Но помимо мониторинга и корректировки деятельности менеджеры организации, ориентированной на стратегию, обязаны определить, остается ли стратегия актуальной. Если стратегия правильная, то компанию ждет резкий рывок вперед. Обратная ситуация может привести к стремительному провалу, поскольку на это направлена вся энергия организации.

Компании, которые стремятся к выдающимся результатам, нуждаются в процессах и системах менеджмента, с помощью которых можно постоянно проверять правильность траектории движения к поставленным целям. Необходимо иметь обратную связь, чтобы вовремя определить ошибки и скорректировать стратегию, прежде чем будет нанесен непоправимый урон².

Исследование сущности категории обратной связи было бы неполным при отсутствии рассмотрения возможных подходов к классификации данного понятия. В рамках системных исследований

¹ См. там же, с. 116

² Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2004. - 416 с., с. 312

понятие «связь» имеет наибольшее значение, так как в процессе взаимодействия элементов в системе устанавливаются алгоритмы их совместного функционирования.

Классификация обратной связи с ее проявления и результатов представлена на рис. 4.3¹.

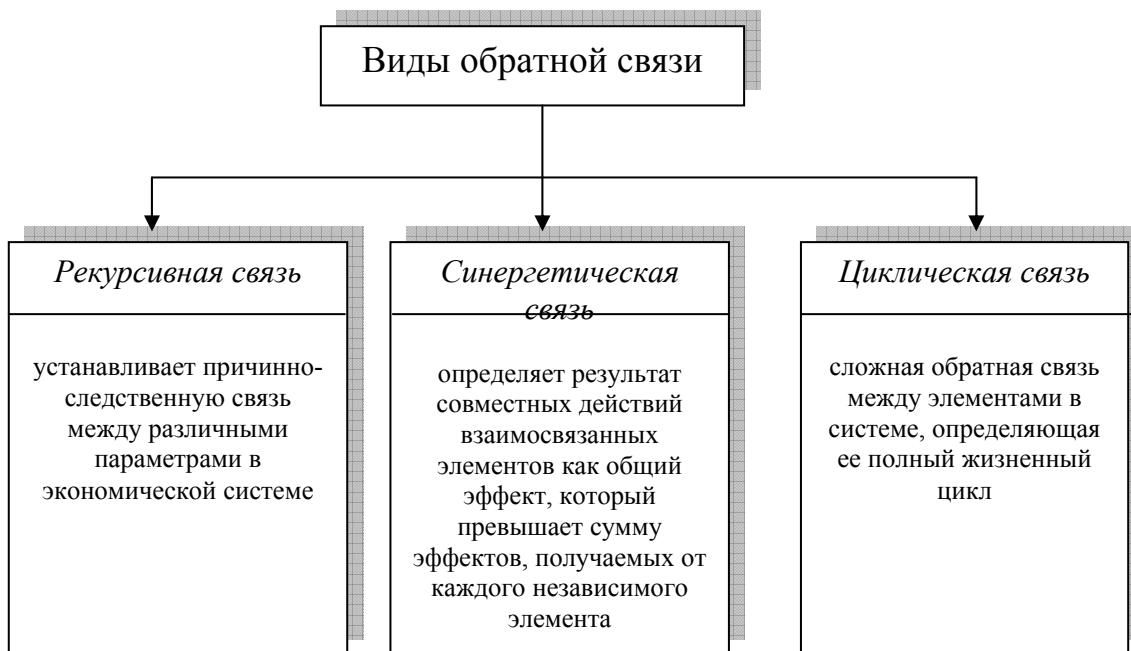


Рис. 4.3. Виды обратной связи

Необходимо подчеркнуть, что обратная связь является основой саморегуляции, развития систем, приспособления их к изменяющимся условиям существования. Например, в управлении социально-экономическими системами используется функция корректировки, которая основана на принципе обратной связи, т. е. возможности принятого решения в зависимости от сложившихся условий.

По своему характеру связи могут быть положительными, отрицательными и гармонизированными.

Под *положительной связью* понимается результат взаимодействия элементов, в процессе которого не нарушается внутренняя структура самих элементов и этот результат дает импульс к дальнейшему развитию элементов и всей системы.

Под *отрицательной связью* понимается результат взаимодействия элементов, в процессе которого происходит разрушение как самого элемента, так и всей системы.

¹ Построено по Алексеева М. Б., Балан С. Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. -СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с., с. 19

Под *гармонизированной связью* понимается устойчивое динамическое состояние развития элементов в результате их взаимодействия.

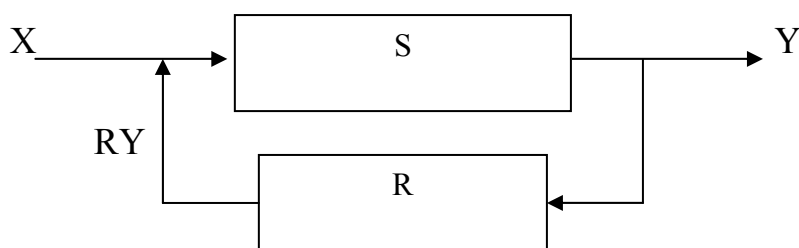
Следовательно, в системах различной природы всегда существуют разные виды связей, за счет которых обеспечивается сохранение целостного образования.

Наряду с обратной связью, существует еще и прямая связь. Прямая связь обеспечивает передачу воздействия, информации с выхода одного элемента на вход другого, а обратная связь — с выхода некоторого элемента на вход того же элемента¹.

Обратная связь подразумевает наличие канала для передачи информации (воздействия) от управляемого объекта (с его выходов) к управляющему.

Принцип обратной связи есть принцип коррекции входных воздействий в процессе управления на основе информации о выходе управляемой системы, которая вместе с регулятором, корректирующим входные воздействия на основе использования информации о выходе, образует замкнутый контур под названием контур обратной связи (рис. 4.4).

Принцип обратной связи — это универсальный принцип управления, позволяющий в изменяющейся среде достигать заданной цели. В зависимости от характера самой цели выделяют положительные и отрицательные обратные связи.



Примечание: S — управляемая система; R — регулятор; x — входные воздействия; y — выход; RY — корректирующее воздействие

Рис. 4.4. Контур обратной связи

Кроме того, следует обозначить отличия положительной и отрицательной обратной связи.

¹ Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с., с. 13

Отрицательная обратная связь - обратная связь, предназначенная для поддержания системы в заданном состоянии (при неизменном значении описывающих ее параметров), т.е. для достижения так называемой долговечной цели.

Экономика, представляющая собой сложную систему, обладает развитым механизмом обратных связей. Однако в связи с тем, что в экономических системах практически отсутствуют «долговечные» цели, т.е. цели в виде поддержания некоторых параметров на заданном уровне, основной тип обратных связей в экономике — положительные обратные связи.

Положительная обратная связь — обратная связь, предназначенная для перевода системы в новое состояние, которое зависит от сложившейся конкретной ситуации, т.е. для достижения текущей (меняющейся, конкретизирующейся) цели.

Положительная обратная связь является более сложной, чем отрицательная. На основе отрицательных обратных связей управление осуществляется по достаточно жесткой программе, при управлении на основе положительных обратных связей программа не должна быть жесткой¹.

Аналогично трактует сущность понятия «отрицательная обратная связь» Акимов Т.А.². В теории систем наиболее важны взаимодействия третьего типа — *контуры с отрицательной обратной связью*, так как они *авторегуляторны* и содержат потенциал самоорганизации. Отрицательная обратная связь является главным элементом любого регулятора в технике. На принципе отрицательной обратной связи построены все механизмы регуляции физиологических функций и поддержание постоянства внутренней среды, т.е. гомеостаза любой авторегуляторной системы. При функционировании внутри системы-организации такое значение отдельной отрицательной обратной связи маскируется множеством связей и взаимодействий любого элемента - члена системы.

Два других варианта парных взаимодействий («- →» и «+ +») образуют контуры *положительных связей* («минус и минус» (отрицание отрицания) дают «плюс»). В отличие от контуров с отрицательной обратной связью контуры положительных связей сами по себе не только не способствуют регуляции, а, наоборот, генерируют дестабилизацию систем, приводя их либо к угнетению и гибели, либо к ускоряющемуся росту «в разгон», за которым, как правило, также следует срыв и разрушение системы.

Корректировка, вносящая необходимые изменения в управляющее воздействие, проявляется в ходе реализации обратной

¹ См. там же, с. 16-17

² Акимов Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с., с. 16

связи. Таким образом, изначально стратегические решения закладывают фундамент будущих изменений. Следовательно, корректировка стратегии не должна возникать спонтанно, а быть научно обоснованной и логичной.

Известные западные специалисты Майк Фридман и Бенджамин Трегоу вводят понятие «неувядающая» стратегия, суть которого состоит в периодическом обновлении стратегии с целью более эффективной реализации¹. Основу корректировки стратегии, по их мнению, составляет процесс мониторинга, реализуемый в следующих направлениях²:

1. Оценка эффективности реализации проектов и программ (имеется в виду соответствие целям, срокам реализации, размеру баланса расходования ресурсов, приоритетности реализуемых проектов и программ).
2. Оценка влияния стратегии на оперативное управление (как ответы на вопросы: используются ли ресурсы для реализации стратегически важных мероприятий, проявляются ли элементы стратегии в политике управления персоналом, какова степень соответствия маркетинга избранной стратегии).
3. Насколько сильно изменилась внешняя среда организации (среда прямого и косвенного действия).
4. Определение степени жизнеспособности стратегии и содержания ключевых факторов успеха.

С точки зрения системного подхода результатом реализации корректировки стратегии должно явиться управленческое решение (управляющее воздействие). Модель «черного ящика» корректировки стратегии представлена на рис. 4.5.



Рис. 4.5. Модель «черного ящика» корректировки стратегии

Необходимо отметить тот факт, что движение по «стратегической траектории» развития социально-экономической системы может привести к изменению этапа жизненного цикла, под

1 Фридман М., Трегоу Б. Искусство и наука стратегии лидерства: Новый подход к корпоративному управлению / Майк Фридман, Бенджамин Трегоу. – Пер с англ. Е. Богдановой. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 272 с., с. 237

2 См. там же с. 237-248

которым понимается «... предсказуемые изменения с определенной предсказуемостью состояний в течение времени»¹. Необходимо отметить, что жизненный цикл определяет период существования организации, а смена его этапов может расцениваться как наиболее серьезное условие изменения подходов по отношению к формулированию целевых установок.

С точки зрения представленной позиции возникает необходимость рассмотрения этапов жизненного цикла. Специалисты и исследователи в области системного управления организациями формируют следующие подходы к структуризации жизненного цикла организации. Так, профессор Лапыгин Ю.Н. в учебном пособии «Системное управление организацией» формулирует 8 этапов жизненного цикла организации, представленных на рис. 4.6². В свою очередь, автор известного учебника «Теория организации» профессор Мильнер Б.З. выделяет только 5 этапов жизненного цикла организации:

1. этап предпринимательства;
2. этап коллективности;
3. этап формализации и управления;
4. этап выработки структуры;
5. этап упадка³.



Рис. 4.6. Этапы жизненного цикла организации

1 Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 648 с., с. 75

2 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 36

3 Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 648 с., с. 76

Как представляется, с точки зрения корректировки стратегии, наиболее важным является смена характера динамики развития системы, т.е. принципиальным является выделение следующих этапов жизненного цикла (см. рис. 4.7):

1. Восходящего развития – положительная динамика ресурса системы.
2. Инерционного развития – тенденции нулевого роста.
3. Нисходящего развития – деградация организации как системы.

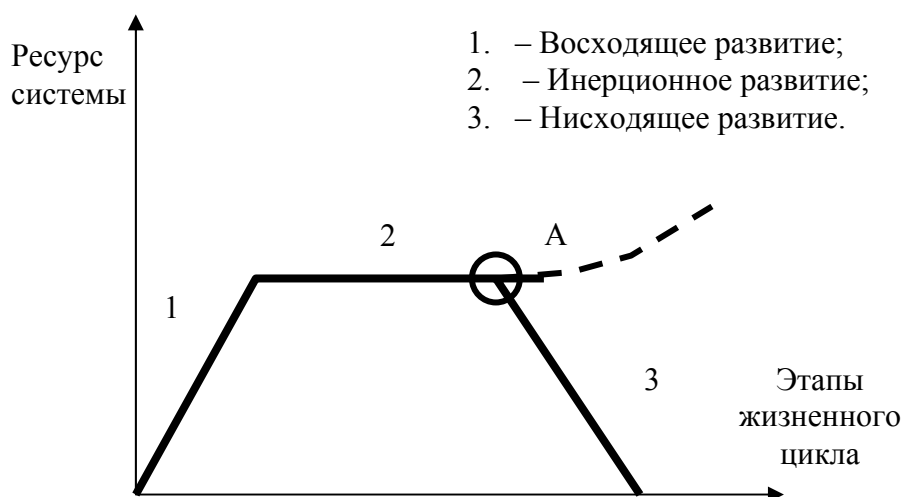


Рис. 4.7. Укрупненные этапы жизненного цикла организации

Интерес для исследователей представляет смена «знака» динамики развития организации (точка А – точка бифуркации, в которой происходит «...скачок параметров системы после критического расхождения траектории развития»¹), поскольку в этом случае решается принципиальный вопрос дальнейшего существования организации как системы.

Смена этапов жизненного цикла приводит к изменению параметров, определяющих содержание стратегии развития социально-экономических систем. В сущности, реализация корректировки меняет содержание стратегии, т.е. в результате реализации стратегических изменений необходимо получить новую модель состава стратегии.

¹ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 175

Известные специалисты в области стратегического управления Майк Фридман и Бенджамин Трегоу формируют следующий перечень показателей, определяющих эффективность реализации стратегии¹:

- финансовые показатели;
- товарно-рыночные показатели;
- показатели конкурентоспособности;
- оценка внешней ситуации;
- оценка внутренней ситуации.

Значимой проблемой является поиск ответа на вопрос о критериях оценки данных показателей. То есть ответа на вопрос - какое изменение индикатора должно приводить к необходимости корректировки стратегии? В данном контексте появляется два возможных проявления:

- наличие устойчивого появления незначительных отклонений;
- единовременные крупные сбои.

Однако следует выделить тот факт, что изменения не должны быть слишком частыми, т.к. подобные ситуации являются источником неопределенности, порождающей организационные сопротивления. Человек, как и любая система, более восприимчив к стабильности, а частые изменения и пересмотр стратегии снижают эффективность его деятельности.

Данная ситуация объясняется тем обстоятельством, что стратегия реализуется с точки зрения перспектив развития, что формирует следующие особенности:

1. Внешняя среда организации динамично меняется, следовательно, результаты SWOT-анализа не являются константой.
2. Развитие корпоративной культуры формирует новые представления о видении и миссии.
3. Появление новых теорий и представлений о стратегическом менеджменте (косвенно данный процесс можно представить как результат развития внешней среды дальнего окружения) изменяет перечень эталонных стратегий.

Решающее влияние на корректировку стратегии оказывают результаты SWOT-анализа, т.к. при использовании данного универсального метода исследования могут быть выявлены особенности изменения и развития как внутренних переменных системы, так и внешнего окружения. Таким образом, процесс корректировки стратегии может быть представлен следующей графической моделью (см. рис. 4.8).

¹ См. там же, с. 247

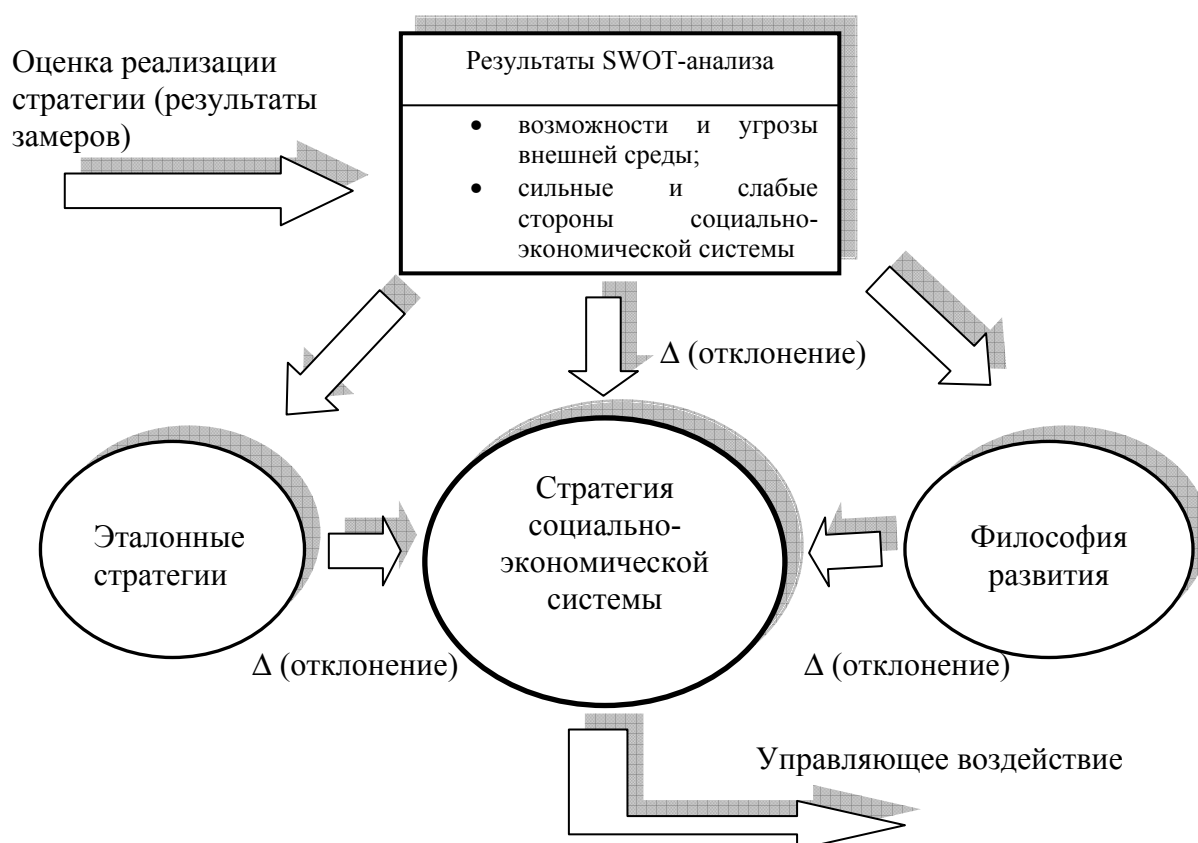


Рис. 4.8. Схема формирования содержания корректировки

Учитывая непрерывность процесса корректировки стратегии, интерес представляет утверждение авторов монографического исследования «Искусство и наука стратегии лидерства» Майка Фридмана и Бенджамина Трегоу о том, что «...существующая стратегия является базисом стратегии будущего»¹, что является подтверждением значимости системности и научности с точки зрения подходов по отношению к корректировке стратегии в процессе ее реализации.

4.2. Концептуальные основы повышения синергии стратегий развития муниципальных образований

С точки зрения рассмотрения тенденций развития экономики, можно констатировать объективный факт необходимости развития стратегического подхода к управлению организациями. Стратегический менеджмент, являющийся по своей сути, скорее

¹ Фридман М., Трегоу Б. Искусство и наука стратегии лидерства: Новый подход к корпоративному управлению / Майк Фридман, Бенджамин Трегоу. – Пер с англ. Е. Богдановой. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 272 с., с. 251

философией мышления, нежели чем жестким алгоритмом, определяющим поведение, накладывает определенные требования к личности, стилю, набору используемых инструментов и приемов менеджера-стратега. К числу таких ограничителей может быть отнесена *системность* сознания руководителя.

Морфологически категория «система» происходит от греческого слова «systema», которое на русский язык может быть дословно переведено как «учение о строительстве»¹. Современные представления о сущности данной категории формируются такими известными учеными как А.А. Богдановым (Малиновским), Л. фон Берталанфи, Н. Винером. Большинство исследователей определяют систему как целое, созданное из частей и элементов, для целенаправленной деятельности². Данное определение выделяет универсальность понятия «система», что подчеркивается знаменитым высказыванием А.А. Богданова о том, что «...не систем не бывает. Все системно...»³.

Исходя из приведенных утверждений, объективно доказывается тезис о том, что любая организация является системой. Поскольку организация является, прежде всего, объединением людей, созданным для достижения определенных целей, то данное объединение имеет специфические социальные характеристики, формируемые межличностными и межгрупповыми коммуникациями как внутри организации, так и во внешней среде. Существование организации в агрессивной внешней среде накладывает отпечаток влияния экономических процессов. Поэтому справедливым и обоснованным представляется утверждение о том, что организация является целостной социально-экономической системой.

Поэтому, как система, организация характеризуется следующими свойствами:

- множественность элементов;
- единство главной цели всех элементов;
- наличие связей между элементами системы;
- существование четко обозначенной системы управления;
- эмерджентность (характеристика, проявляющаяся в том, что свойства системы не сводятся к совокупности свойств частей, из которых она состоит).

Руководитель, при принятии решения о выборе наилучшего варианта стратегии организации, должен рассуждать системно. При этом современный стратегический менеджмент встает перед

1 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 23

2 Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с., с. 14

3 Богданов А.А. Всеобщая организационная наука (Тектология). Т. 1 – М.: Экономика, 1989

разрешением серьезной дилеммы, которая состоит в проблеме перехода от разработанной стратегии к ее реализации. Суть указанного противоречия состоит в том, что разработанная стратегия организации обязательно корректируется на основе оценки эффективности ее реализации. С данной позиции, представляется обоснованным внесение изменений в стратегию для обеспечения *синергического* эффекта.

Так же как и стратегия, категория «синергия» заимствована из греческого языка (*synergikos* (греч.) – «совместный, согласованно действующий»)¹.

Анализ отечественной и зарубежной литературы по вопросам сущности синергизма как экономического явления, позволил сформулировать противоречие относительно появления данной категории в научном использовании. Так, авторы исследования «Стратегический синергизм» Э. Кэмпбелл и К. Саммерс Лачс² утверждают, что впервые «определение синергизма как экономического феномена» было осуществлено «патриархом» стратегического менеджмента И. Ансоффом. В отечественных источниках литературы³ по указанной проблематике в качестве «пионера» в использовании терминов «синергия» и «синергетика» указывается Г. Хакен.

Синергия как экономическая категория является достаточно проработанной и раскрытой в научной литературе⁴. Основным базисом синергии является утверждение о том, что $(2 + 2 \neq 4)$. Т.е. сумма свойств элементов организации не равна потенциалу системы в целом. Синергия может проявляться как в положительном направлении $(2 + 2 > 4)$, так и иметь отрицательный вектор $(2 + 2 < 4)$.

Ричард Кох в монографии «Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию»⁵ выделяет два вида синергизма:

- **структурный** – основанный на структурных преобразованиях организации;
- **управленческий** – базируется на повышении качества менеджмента.

1 Акимов Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.

2 Э. Кэмпбелл, К. Саммерс Лачс Стратегический синергизм, 2-е изд.. – СПб.: Питер, 2004. – 416 с., с. 27

3 См. например: Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с.; В.Е. Машенко "Системное корпоративное управление". — М.: Сирин, 2003 г., 251 с.; Акимов Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.

4 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 33-34;

5 Р. Кох Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. 2-е изд. — СПб.: Питер, 2003. — 320 с. с. 285-286

По мнению В.В. Исаева и А.М. Немчина (Санкт-Петербургский инженерно-экономический университет) синергетика является наиболее эффективным направлением научных исследований сложных **циклических** процессов¹. Таким образом, синергетический подход должен и может быть использован с точки зрения исследования корректировки стратегии развития социально-экономических систем.

Мащенко В. Е в работе «Системное корпоративное управление» приводит следующее определение²: *синергетика* - это наука, изучающая системы из множества подсистем (групп элементов) различной природы (электроны, атомы, клетки, органы, люди, социально-экономические процессы и т.д.). Предметом ее исследования являются проблемы динамики, установления равновесия и взаимодействия переменных, которые приводят к возникновению пространственных и временных структур в макроскопических масштабах, обусловленных кооперативным эффектом самоорганизации за счет переходов беспорядок - порядок в различных областях от физики до социологии и экономики.

Мащенко В.Е., акцентируя внимание на коммерческом синергизме приводит следующую классификацию³:

- *синергизм менеджмента*;
- *начальный и оперативный синергизм*;
- *синергизм продаж*;
- *инвестиционный синергизм*.

Исследователи Алексеева М. Б. и Балан С. Н.⁴ вводят понятие «принцип синергизма», которое позволяет учитывать варианты реакции системы (организма) на комбинацию различных факторов воздействия на эту систему. Принцип синергизма является основой законов нелинейного эволюционного развития природных систем, в которых постоянно происходят качественные изменения связей и отношений между элементами целого.

Таким образом, авторы исследования считают возможным сформулировать следующие положения:

1. Синергия является многомерной сложной социально-экономической научной категорией, имеющей проявления в различных областях системы знаний.
2. Сущность синергии достаточно подробно проработана в исследованиях как отечественных, так и зарубежных специалистов.

1 Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с., с. 6

2 В.Е. Мащенко "Системное корпоративное управление". — М.: Сирин, 2003 г., 251 с., с. 35

3 См. там же. с. 36-37

4 Алексеева М. Б., Балан С. Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. -СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с., с. 9

3. Синергия (синергетический эффект), как результат свойства эмерджентности социально-экономических систем, должна быть базисом при принятии решений относительно корректировки стратегии организации.

4. В научной литературе феномен синергизма рассматривается, в основном, с точки зрения функционирования коммерческих организаций. Поэтому исследование природы синергетики в других организациях является направлением будущих поисковых исследований.

С точки зрения повышения синергии стратегий муниципальных образований, принципиально важным является тот факт, что в большей степени концепция повышения синергии имеет свою проработку с точки зрения коммерческих организаций (бизнеса).

Наиболее важным отличием муниципальных образований по сравнению с коммерческой организацией является более высокий уровень сложности целеполагания. Так или иначе, но система целей фирмы направлена на извлечение прибыли как основного результата финансово-хозяйственной деятельности. В муниципальных образованиях в качестве обобщения целей деятельности следует рассматривать разработанную стратегию. Поэтому проявление синергического эффекта является следствием корректировок, вносимых в стратегию в результате ее реализации.

В большей степени проявление стратегического синергизма зависит от качества процесса управления, т.е. от степени подготовленности органов местного самоуправления к реализации стратегии развития муниципального образования.

Фактически, синергия и синергический эффект реализации стратегии развития муниципального образования определяется сочетанием проектов и программ, обеспечивающих достижение наибольшего результата при неизменности прочих условий.

При рассмотрении проблемы повышения синергии стратегии развития муниципального образования необходимо подчеркнуть тот факт, что муниципальное образование по своему внутреннему содержанию является организацией высокого порядка сложности.

Данный тезис находит подтверждение в исследованиях отечественных специалистов в области теории организации. Так, Акимова Т.А. приводит следующее определение «Организация представляет собой сознательно координируемое социальное образование с определенными границами, имеющее определенный набор взаимосвязанных целей»¹. Профессор Лапыгин Ю.Н. в учебном пособии «Системное управление организацией» определяет организацию как «форму объединения людей для их совместной

¹ Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с., с. 23

деятельности в рамках определенной структуры»¹. Известный специалист в области теории организации Б.З. Мильнер считает, что «организация рассматривается как объект, обладающий упорядоченной внутренней структурой... Организация — это самоорганизующаяся система на всех этапах своего жизненного цикла»².

Современное российское законодательство трактует муниципальное образование как «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»³.

Редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003г. следующим образом раскрывает сущность категории муниципальное образование – «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения»⁴.

Приведенные выше определения и подходы подтверждают, что муниципальное образование обладает всеми признаками организации, к числу которых относятся: наличие общности людей, определенные цели деятельности, трансформация какого-либо ресурса в процессе функционирования. Следовательно, использование метода сравнений и аналогии позволяет сформулировать утверждение о том, что по отношению к муниципальным образованиям применимо действие объективных законов организации (законов организации первого уровня), к числу которых исследователи относят⁵:

- закон развития;
- закон синергии;
- закон сохранения.

Авторы учебника «Системология организации» А.А. Беляев, Э.М. Коротков формулируют закон синергии следующим образом: «для любой организации существует такой набор элементов, при котором ее потенциал всегда будет либо существенно больше простой

1 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 176

2 Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 4-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 468 с., с. 4

3 Ст. 1 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ

4 Ст. 2 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

5 См.: Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с.; Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с.; Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.;

суммы потенциалов входящих в нее элементов, либо существенно меньше»¹. Подобным образом к разрешению данного вопроса подходит и известный специалист в области управления и теории организации Э.А. Смирнов².

Таким образом, стратегия развития муниципального образования должна разрабатываться и реализовываться с учетом требования указанного закона организации. Однако, проявление данного закона, прежде всего, определяется качеством менеджмента (суммарный потенциал организации определяется возможными сочетаниями элементов), т.е. компетентностью и подготовленностью органов местного самоуправления как по отношению к разработке, так и реализации стратегии муниципалитета.

В большей степени проявление стратегического синергизма зависит от качества процесса управления (управленческий синергизм), т.е., как было показано выше, от степени подготовленности органов местного самоуправления к реализации стратегии развития муниципального образования.

Фактически, синергия и синергический эффект реализации стратегии развития муниципального образования определяется сочетанием проектов и программ и мероприятий, обеспечивающих достижение наибольшего результата при неизменности прочих условий.

Проявление синергии в ходе реализации стратегии муниципалитета может быть объяснено с точки зрения следующих суждений и взглядов.

Прежде всего, необходимо оценить временной интервал, в течение которого существенным образом меняется внешняя и внутренняя среда муниципального образования. Данное положение предполагает формирование перечня ключевых показателей (индикаторов состояния) внешней и внутренней среды муниципалитета и их нормативные значения. Отклонение фактических значений показателей формирует необходимость внесения корректив в реализуемую стратегию. Причем необходимо сформировать иерархию данных показателей с указанием интегрального показателя, отражающего оценку потенциала муниципального образования.

Стратегия как совокупность проектов, программ и политик повышает эффективность при обеспечении лучшего сочетания указанных элементов, поэтому при реализации стратегии развития муниципального образования необходимо предусмотреть механизм

1 Беляев А.А., Коротков Э.М. Системология организации: Учебник / Под ред. Э.М. Короткова. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 182 с., с. 66-67

2 Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с., с. 147

согласования очередности реализуемых проектов, программ и политик разработанной стратегии развития.

В социально-экономических системах, наряду с такими факторами как труд, земля, капитал, информация, необходимо выделить интегрирующий фактор развития - человеческий ресурс. В этом смысле, закон синергии реализуется посредством привлечения к деятельности гениальных руководителей, либо на основе создания управленческих команд, на базе которых формируются самообучаемые (саморазвивающиеся) организации.

С этой точки зрения органы местного самоуправления должны быть нацелены на постоянное совершенствование и обучение, в том числе с точки зрения теории и практики стратегического управления.

Эффективность стратегии, в конечном итоге может быть оценена на основе соотношения полученных результатов и понесенных затрат. При этом следует учесть тот факт, что максимальную эффективность обеспечивает минимум издержек и наибольший результат. Поэтому муниципальное образование должно сформировать систему мониторинга реализации стратегии, предусматривающей своевременный оперативный сбор и обработку информации.

Тема 5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

5.1. Эффективность стратегического управления

Изменения, происходящие во внешней среде, требуют от организаций оперативного реагирования на них. Для этого необходимо постоянно отслеживать эффективность системы с целью достичь высоких результатов деятельности. Организациям следует постоянно искать новые ресурсы для улучшения результативности, а также стремиться к абсолютной компетенции своей деятельности, чтобы всегда быть на шаг впереди своих конкурентов.

Для достижения высоких показателей деятельности организации очень важны операционная эффективность и стратегия. Необходимо уметь различать эти понятия, т.к. действуют они разными путями.

Операционная эффективность – выполнение сходных видов деятельности лучше, чем это делают конкуренты.

В настоящее время организациям становится все тяжелее удерживать лидирующие позиции на рынке. Для достижения наивысшей прибыльности необходимо постоянно улучшать операционную эффективность, но этого недостаточно.

Полной противоположностью операционной эффективности является стратегическое позиционирование.

Стратегическое позиционирование – осуществление отличных от конкурентов видов деятельности или выполнение похожей деятельности, но другими способами.

Чтобы исключить неэффективность деятельности и достичь наилучших результатов менеджеры предпринимают действия связанные с улучшением операционной эффективности посредством применения программ управления качеством, сравнения производительности с главными конкурентами и т.д. Для повышения уровня производительности менеджерам предприятий и организаций следует постоянно совершенствовать свою деятельность: применять новейшие современные технологии и подходы к менеджменту и тем самым развивать форму обучающейся организации.

Эффективная стратегия должна быть продуктом особого менеджмента – искусства.

Ключевые характеристики потенциально эффективной стратегии:

1. *Ментальная правильность* выбираемой (разрабатываемой) стратегии. К ней относятся знание и понимание полюсов эффективной стратегии.

Абсолютная иррациональность – один из объективно крайних полюсов эффективной стратегии конкретной организации; ее

противоположный полюс – предельная рациональность. Понятно, что реальное большинство организаций находятся между этими двумя полюсами.

2. *Ситуационность*. С точки зрения ситуационного подхода эффективная стратегия всегда интегрирует характерные особенности именно данной конкретной ситуации в ключевые факторы будущего стратегического успеха данной конкретной организации.

3. *Уникальность* стратегии. Чтобы достичь успеха в своем бизнесе в стратегию организации должны быть заложены некоторые сильные содержательные моменты, которые сделают ее отличной от основных конкурентов.

Каждая организация должна найти в своей деятельности что-то уникальное, присущее только ей. Именно это должно быть заложено в ее стратегию как одна из основ стратегического конкурентного преимущества.

Осознанный подход к стратегической уникальности – целевой поиск возможностей своего будущего бизнес - успеха там, где его еще не увидели конкуренты.

4. *Будущая неопределенность как стратегическая возможность*.

Все быстрее и более непредсказуемо меняется внешняя среда организации. При этом каждое изменение несет в себе как угрозы, так и новые дополнительные возможности для достижения будущих успехов. Таким образом, стратегия организации должна быть способна превращать изменения внешнего окружения в ее стратегические и тактические конкурентные преимущества.

5. *Гибкая адекватность*. Организации для реализации возможностей предоставляемых внешней средой необходимо чтобы ее собственные стратегические изменения были адекватны изменениям внешним.

Поэтому по критериям конечной эффективности стратегические и тактические изменения в организации должны быть достаточно адекватными и быстрыми относительно изменений внешней среды, т.е. обеспечивать гибкую адекватность стратегии данной конкретной организации.

Следует отметить, что все приведенные характеристики являются не альтернативными, а взаимодополняющими и взаимоусиливающими, так как фактически эффективные стратегии организаций – это тот или иной, но обязательно органичный и содержательный сплав указанных характеристик¹.

¹ Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – С. 22-26.

Нельзя сказать, что та или иная стратегия является оптимальной или гарантировать, что она будет работать. Однако чтобы обеспечить выполнение необходимых для выживания организации функций, стратегия должна удовлетворять следующим критериям:

1. *Последовательность*. Стратегия не должна содержать в себе взаимно несовместимых целей и политических приемов.
2. *Гармоничность*. Стратегия призвана обеспечивать адаптивную реакцию на внешнюю среду и происходящие в ней изменения.
3. *Преимущества*. Стратегия предоставляет возможность приобретения и (или) поддержания конкурентных преимуществ в избранной сфере деятельности.

Все конкурентные преимущества сводятся, как правило, к одному из трех базовых достоинств:

- превосходство в навыках, умении и опыте;
 - превосходство в ресурсах;
 - позиционное превосходство.
4. *Осуществимость*. Стратегия не должна предъявлять чрезмерные требования к ресурсам или же порождать неразрешимые проблемы.

Оценить разработанную стратегию можно с помощью анализа факторов, которые определяют возможности ее осуществления. А вообще вся процедура оценки выбранной стратегии сводится к ответу на вопрос: приведет ли предложенная стратегия к достижению намеченных организацией целей. Это и есть основной критерий оценки принятой во внимание стратегии.

Оценку стратегии соответствующей целям организации рекомендуется осуществлять по следующим направлениям:

1. *Соответствие выбранной стратегии состоянию и требованиям окружения*. Здесь проверяется соответствие стратегии требованиям основных субъектов окружения, а также учтены ли факторы динамики рынка и динамики развития жизненного цикла продукта, способствует ли реализация выбранной стратегии возникновению новых конкурентных преимуществ и т.д.;
2. *Соответствие выбранной стратегии потенциалу и возможностям организации*. Руководителям в этом случае следует оценить степень согласованности выбранной стратегии с другими стратегиями организации, насколько она соответствует возможностям персонала, дает ли возможность, действующая структура управления успешно претворять в жизнь данную стратегию и т.д.;
3. *Приемлемость риска, заложенного в стратегии*. Оценка степени риска должна проводиться по трем направлениям: реалистичность избранной стратегии; возможность

возникновения негативных последствий для организации в результате провала стратегии; насколько оправдывает полученный положительный результат риск потерь от провала в реализации разработанной стратегии.

Непосредственное участие в разработке и принятии стратегии принимает высший менеджмент организации. Именно от их решений зависит судьба новых товаров, новых рынков, создание стратегических альянсов и т.д.

Успех или провал стратегии определяется следующими факторами:

1. *Соответствие внешней среде.* Как известно потребности рынка формируются внешней средой, а именно изменениями в демографической ситуации в стране, уровне экономического благосостояния, политикой, технологиями, переменами в культуре и ценностях. В настоящее время процветающими считаются те организации, где удовлетворение нужд потребителей осуществляется наиболее эффективно, так как основной фактор, определяющий результативность работы организации и правильность выбора товара (услуги), - его соответствие нуждам потребителей.
2. *Эффект времени – нет ничего более непостоянного, чем успех.* Основной источник возникновения проблем в управлении организацией – изменения рыночной среды и соответственно нужд потребителей. Для того чтобы всегда быть на волне успеха руководителям предприятий следует быстро и адекватно реагировать на изменения во внешней среде и постоянно совершенствовать стратегию своей деятельности. Конечно же, проведение преобразований мало у кого вызовет восторг, однако это реальная необходимость.
3. *Производительность против эффективности.* Производительность и эффективность представляют две концепции, на которых основывается каждая отдельная стратегия. Первая отражает рост производительности и связывает результаты (например, объем производства, прибыль) с затратами (например, вложенные в труд или активы). Производительность определяют как внутренний показатель, который при необходимости можно легко измерить и улучшить. В отличие от производительности, понятие эффективности связано с удовлетворением нужд потребителей и является внешним показателем, который с трудом поддается измерению, и для его повышения требуется длительное время. Эффективность имеет огромное значение для выживания и успешной деятельности организации. Производительность

связана с затратами, эффективность – с выявлением возможностей создания рынков. Питер Друкер прекрасно передает суть различия: «производительность позволяет выполнить все необходимое, а эффективность – найти это необходимое». Для многих организаций, тем не менее, стремление к высокой производительности и сокращению затрат скорее самоцель, чем дополнение к эффективности. Суть эффективности заключается в нововведениях, т.е. обнаружении новых источников и средств удовлетворения нужд потребителей. Концентрация усилий на снижение затрат – безнадежное и устаревшее занятие, если предприятие выпускает товары, которые не находят спроса на рынке. Руководители должны обеспечить направление основных усилий скорее во внешнюю, нежели во внутреннюю среду. Организация должна быть, прежде всего, эффективной и только потом – производительной.

4. *Скорость и решительность.* Важными факторами успеха стратегии в условиях жесткой конкуренции стали скорость и решительность. Основным оружием успеха организаций выступает время. Те предприятия, которые умеют в кратчайшие сроки мгновенно реагировать на изменения вкусов и требований потребителей, несомненно, получают большие прибыли, чем их «медлительные» (нерасторопные) конкуренты.

Для достижения успеха одной лишь скорости недостаточно, надо решительно привлекать значительное количество ресурсов, т.к. одно из условий получения прибыли и закрепления позиций на рынке – привлечение необходимых ресурсов в производство, а также постоянная работа по завоеванию новых сегментов рынка. Небольшим организациям не обладающих значительными запасами ресурсов целесообразно рассмотреть возможность заключения соглашения с более крупными фирмами с целью получения достаточного количества ресурсов, необходимых для успешного освоения рынка.

5. *Эффективность организационной структуры.* В условиях современной конкуренции умение организации выжить зависит от ее основных деловых способностей – уникального сочетания квалификации в области технологий и маркетинга ее сотрудников, а также от условий эффективного использования персоналом организации их умений и навыков, нахождения возможностей их применения, успешной их реализации и завоевания передовых позиций на рынке. Внешние силы – экономика, изменения в демографической структуре, технологиях, а также конкуренция и другие факторы – обуславливают выживание только тех организаций, которым

удалось наилучшим образом приспособиться к окружающей среде. Таким образом, процветание организации в будущем зависит от ее умения адаптироваться к постоянно меняющимся факторам внешней среды и от умения руководства разрабатывать стратегию адекватную изменяющемуся миру¹.

Одной из функций достижения успеха организации является бенчмаркинг.

Термин «бенчмаркинг» является англоязычным и не имеет однозначного перевода на русский язык. Этот термин произошел от слова «benchmark», которое означает отметку на фиксированном объекте, например, отметку на столбе, указывающую высоту над уровнем моря. В наиболее общем смысле benchmark – это нечто, обладающее определенным количеством, качеством и способностью быть использованным как стандарт или эталон при сравнении с другими предметами. Бенчмаркинг представляет собой систематическую деятельность, направленную на поиск, оценку и обучение на лучших примерах, не зависимо от их размера, сферы бизнеса и географического положения².

Для большинства компаний бенчмаркинг не является новшеством, так как он осуществлялся ими в рамках конкурентного анализа, хотя бенчмаркинг является более детализированной, формализованной и упорядоченной функцией, чем метод или подход конкурентного анализа, это необходимая функция успеха любой организации.

Цель бенчмаркинга заключается в том, чтобы на основе исследования надежно установить вероятность успеха предпринимательства.

Бенчмаркинг представляет собой искусство обнаружения того, что другие делают лучше нас и изучение, усовершенствование и применение их методов работы. Возможно, может показаться, что речь идет о старом методе: предприятия и не только они, всегда подвергались шпионажу, их деятельность анализировалась и изучалась, лучшее использовалось. Но, тем не менее, на рубеже 70-х гг. некоторые предприятия начали развивать теорию, в основу которой положено сравнение деятельности не только предприятий конкурентов, но и передовых фирм из других отраслей. Фирмы стали учиться квантифицировать различия в управлении предприятиями. Концепции и методы, которые они разработали, позволили сократить затраты, повысить прибыль и оптимизировать динамику структуры и выбор стратегии деятельности предприятия³.

¹ Дойль П. Менеджмент: стратегия и тактика / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 40-42.

² Bresin S. Pratiquer le benchmarking. 1995.

³ Материалы сайта <http://marketing.spb.ru>

По данным консалтинговой компании Bain & Co, последние два года бенчмаркинг входит в тройку самых распространенных методов управления бизнесом в крупных международных корпорациях, поскольку бенчмаркинг помогает относительно быстро и с меньшими затратами совершенствовать бизнес-процессы. Он позволяет понять, как работают передовые компании, и добиться таких же, а возможно даже более высоких результатов за счет синергического эффекта при системном использовании лучших решений предприятий различных отраслей.

С другой стороны, «держат секреты – это вчерашний день, говорит Вячеслав Ефимов, помощник генерального директора по связям с общественностью. Так ты только стимулируешь свой застой. Если открыт - развиваешься».

Глава International Benchmarking Clearinghouse, Джейсон Грейсон-младший (Jason Grason Jr.), так определил причины сегодняшней популярности бенчмаркетинга:

- *Глобальная конкуренция.* В эпоху глобализации бизнеса, компании осознают необходимость всестороннего и детального изучения и последующего использования лучших достижений конкурентов в целях собственного развития.
- *Вознаграждение за качество.* В последние годы все большее распространение получают проходящие на национальном уровне кампании по определению и вознаграждению фирм – лидеров качества. Условия участия в подобных программах предполагают, помимо демонстрации компаниями-участниками конкурентных преимуществ выпускаемых ими продуктов, обязательное применение концепции бенчмаркинга в практике управления компанией.
- *Необходимость повсеместной адаптации и использования мировых достижений в области производственных и бизнес-технологий.* Чтобы не остаться позади своих конкурентов, всем компаниям, независимо от размера и сферы деятельности, необходимо постоянно изучать и применять передовой опыт в области производственных и бизнес-технологий¹.

На первый взгляд может показаться, что бенчмаркинг и промышленный шпионаж – это одно и то же. На самом деле разница между двумя этими методами принципиальная. Бенчмаркинг – метод изучения чужого опыта, который не является тайной за семью печатями.

Использование бенчмаркинга имеет много направлений. Он нашел широкое распространение в логистике, маркетинге, управлении персоналом, финансовом менеджменте, т.е. применительно к

¹ Материалы сайта <http://www.elitarium.ru>

предприятию бенчмаркинг охватывает практически все сферы и направления его деятельности¹.

Существуют самые различные трактовки понятия бенчмаркинга, однако большая часть специалистов сходится во мнении, что бенчмаркинг означает перенятие методов управления у других, успешно работающих, при использовании помощи указанных предприятий после того, как путем сравнения с другими областями предпринимательской деятельности или конкурентами, были выявлены слабые стороны своей фирмы.

Одним из наиболее распространенных определений является следующее: «Бенчмаркинг – это процесс систематического и непрерывного измерения: оценка процессов предприятия и их сравнение с процессами предприятий лидеров в мире с целью получения информации, полезной для усовершенствования собственной характеристики»².

В этом смысле бенчмаркинг остается искусством обнаружения того, что другие делают лучше нас.

Процесс эволюции бенчмаркинга аналогичен классической модели «перехода от искусства к науке», представленной на рис. 5.1.

1. Первое поколение бенчмаркинга интерпретируется как реинжиниринг или ретроспективный анализ продукта.
2. Второе поколение, бенчмаркинг конкурентоспособности – развивается как наука в 1976-1986 гг., благодаря деятельности фирмы Ксерокс.
3. Третье поколение бенчмаркинга развивается в период 1982-1986 гг., когда предприятия - лидеры качества выясняют возможность поучиться более просто у предприятий вне их сектора или отрасли, чем, исследуя конкурентов.
4. Четвертое поколение бенчмаркинга – это стратегический бенчмаркинг, который рассматривается как систематический процесс, направленный на оценку альтернатив, реализацию стратегий и усовершенствование характеристик производительности на основе изучения успешных стратегий внешних предприятий - партнеров.
5. Пятое поколение – глобальный бенчмаркинг рассматривается в качестве будущего инструмента организаций международных обменов с учетом культуры и национальных процессов организации производства.

В настоящее время существует много различных видов бенчмаркинга. Наиболее часто применяются следующие виды бенчмаркинга:

¹ Bauer P. Какой сервис имеет смысл? Бенчмаркинг в логистике. 1993.

² Watson G.H. IL Benchmarking / edizione italiana A / cura di Piercarlo Ceccarelli, Franco Angeli, - Milano, 1995.

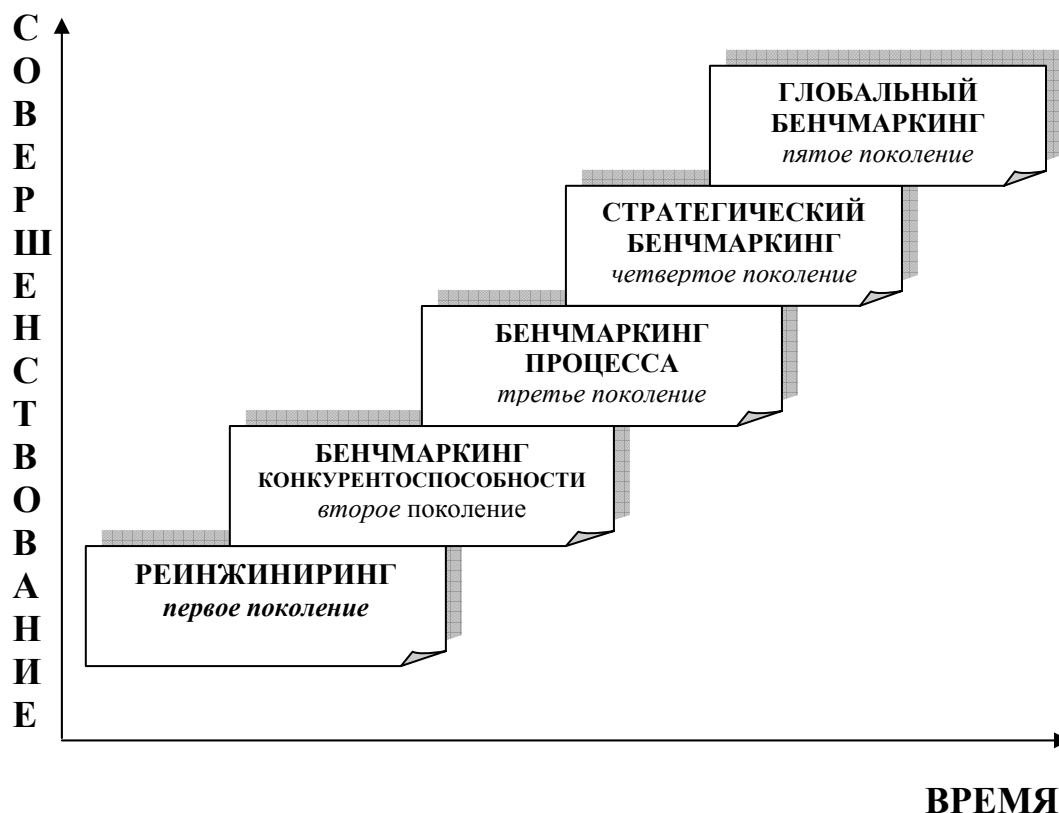


Рис. 5.1. Эволюция бенчмаркинга

Бенчмаркинг процесса – деятельность по изменению определенных показателей и функциональности для их сопоставления с предприятиями, характеристика которых является совершенной в аналогичных процессах.

Бенчмаркинг производительности – сопоставляет конкурентные позиции соперничающих фирм через оценку их продуктов и услуг.

Стратегический бенчмаркинг. Данный вид бенчмаркинга направлен на изучение процессов конкуренции, которые существуют на рынке. Анализ обычно подвергается бизнес фирм, работающих в различных отраслях.

Однако на практике с учетом способов реализации применяют и такие виды бенчмаркинга, как:

Внутренний бенчмаркинг – бенчмаркинг, осуществляемый внутри организации, сопоставляя характеристики производственных единиц, схожих по бизнес-процессам.

Бенчмаркинг конкурентоспособности – измерение характеристик предприятия и их сопоставление с характеристиками конкурентов; исследования специфических продуктов, возможностей процесса или административных методов предприятий – конкурентов.

Функциональный бенчмаркинг – бенчмаркинг, который сравнивает определенную функцию двух или более организаций в том же секторе.

Общий бенчмаркинг – бенчмаркинг процесса, который сравнивает определенную функцию двух или более организаций независимо от сектора рынка.

Глобальный бенчмаркинг – расширение стратегического бенчмаркинга, которое включает также ассоциативный бенчмаркинг.

Ассоциативный бенчмаркинг – бенчмаркинг, проводимый организациями, состоящими в узком бенчмаркинговом альянсе. Протокол этой кооперации содержится в Кодексе поведения бенчмаркинга.

Метрический (табличный) бенчмаркинг – вид бенчмаркинга, к которому прибегают как к средству непосредственного внутреннего и внешнего сравнения с другими организациями. Для этого приводятся метрики (таблицы) или цифровые данные, которые являются показателями деятельности компании. Табличный бенчмаркинг часто используется для сравнения показателей внутри компании с использованием ключевых индикаторов результативности – таких, как производственные затраты, уровень укомплектованности штатом, ресурсы, затраченные на единицу продукции, уровень потерь и вырабатываемой продукции, оборачиваемость складских помещений и т.д.

Серьезным недостатком данного вида бенчмаркинга является то, что если он и обнаруживает несоответствия в результатах деятельности двух компаний, однако никак не объясняет, как можно добиться лучших результатов.

Диагностический бенчмаркинг – предполагает тщательный анализ производственной деятельности компаний и их результатов в мировом масштабе. Хорошо организованный производственный процесс в значительной степени определяет результаты деятельности компаний.

Операционный бенчмаркинг – широко применяемая форма бенчмаркинга, использование которого дает наиболее ощутимые выгоды. При этом виде бенчмаркинга внимание сосредоточивается на ключевых операциях, которые должны быть улучшены.

При проведении операционного бенчмаркинга важным является понимание того, что многие организации независимо от того в каком промышленном секторе они функционируют, выполняют сходные функции, состоящие из похожих бизнес-операций. Поэтому основное преимущество операционного бенчмаркинга состоит в том, что организации не нужно ограничивать себя только анализом компаний-конкурентов. Ведь большинство организаций, занимающихся бизнесом, выписывают счета-фактуры, собирают долги, нанимают

служащих и т.п.; и эти показатели можно проанализировать независимо от отрасли¹.

Раскрыв основное содержание вышеизложенных видов бенчмаркинга, более подробно рассмотрим его основные принципы, представленные в таблице 5.1.

Принципы бенчмаркинга

Таблица 5.1*

Принцип	Основное содержание
1. Взаимность	Бенчмаркинг является деятельностью, основанной на взаимном отношении, согласии и обмене данными, которые обеспечивают «выигрышную» ситуацию для сотрудничающих сторон. Но взаимность не реализуется вслепую. Сначала необходимо согласовать пределы диапазона информации, порядок обмена данными, логику проведения исследования. В бенчмаркинговом альянсе любой партнер должен иметь гарантии по достойному поведению партнеров, и только уважение правил игры всеми участниками гарантирует всем хороший результат. Все должно быть заранее установлено и согласовано.
2. Аналогия	Оперативные процессы партнеров должны быть схожими. Может быть оценен любой процесс, только бы группа исследования могла перевести его в культурный, структурный и предпринимательский контекст своего предприятия. Аналогия процессов и установление критериев отбора партнеров по бенчмаркингу является тем, от чего зависит успех деятельности.
3. Измерение	Бенчмаркинг – это сравнение характеристик, измеренных на нескольких предприятиях; целью является подготовка ответа на вопрос: почему существуют различия в характеристиках и как достигнуть их наилучшего значения. Важнейшим считается определение ключевых характеристик процесса, что позволяет улучшить характеристики на основе изучения процесса.
4. Достоверность	Бенчмаркинг должен проводиться на основе фактических данных, точного анализа и изучения процесса, а не только на базе интуиции.

¹ Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 209-212.

* Построено по: Watson G.H. IL Benchmarking / edizione italiana A / cura di Piercarlo Ceccarelli, Franco Angeli, - Milano, 1995.

При проведении бенчмаркинга выделяют несколько этапов, изображенных на рисунке 5.2.

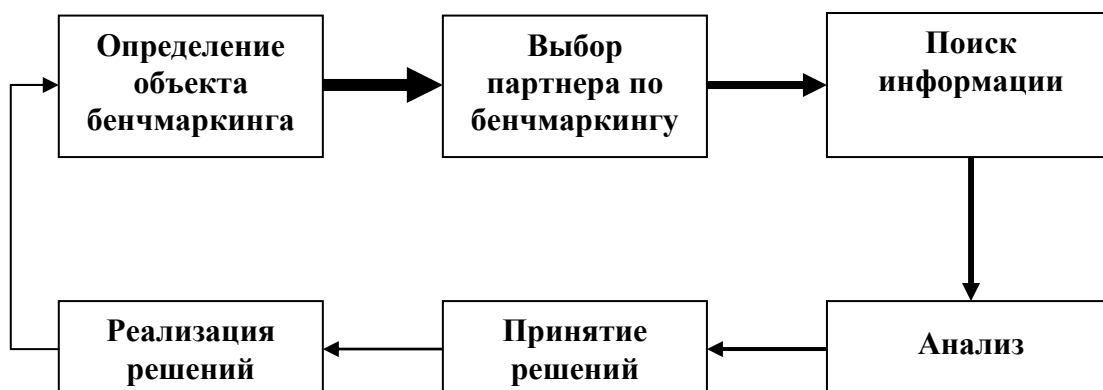


Рис. 5.2. Этапы проведения бенчмаркинга

1. *Определение объекта бенчмаркинга.* На этом этапе устанавливаются потребности предприятия в изменениях, улучшении; проводится оценка эффективности деятельности предприятия; выделяются, изучаются основные операции, влияющие на результат деятельности предприятия, а также способ количественного измерения характеристик; устанавливается, на сколько глубоким должен быть бенчмаркинг.
2. *Выбор партнера по бенчмаркингу.* Необходимо установить, каким будет бенчмаркинг внешним или внутренним; проводится поиск предприятий, которые являются эталонными; установить контакты с этими предприятиями; сформулировать критерии, по которым будет проводиться оценка и анализ.
3. *Поиск информации.* Необходимо собрать информацию о своем предприятии и партнерах по бенчмаркингу. Для этого используются как первичные, так и вторичные данные. Полученная информация должна быть всесторонне проверена.
4. *Анализ.* Полученная информация классифицируется, систематизируется, выбирается метод анализа, оценивается степень достижения цели и факторы, определяющие результат.
5. *Принятие решений.* На базе полученной информации формулируются проблемы и цели по их разрешению. В соответствии с целями определяются критерии их достижения и альтернативные варианты достижения целей. Выбор наилучшего варианта определяет мероприятия по реализации результатов суммы предыдущих этапов.

6. *Реализация решений.* Разработать план внедрения, процедуры контроля, оценивать и анализировать процесс внедрения. Добиться, чтобы изменяемые процессы достигли наивысшей эффективности.

Процессы управления бизнесом и ситуации, которые возникают на рынке, слишком сложны, чтобы в одиночку можно было бы найти правильные решения. Как показывает практика, новые приемы ведения бизнеса чаще всего проявляются ни как откровение отдельных руководителей, инновации рождаются как результат тщательного анализа опыта многих предприятий, их ошибок и удач. Лишь сравнительный анализ дает новые продуктивные стратегии поведения на рынке. Не исключено, что некая фирма, побеждающая на рынке, непрерывно использует опыт других фирм, как отправную точку для своих собственных решений, которые становятся наиболее оптимальными, нежели у конкурентов. Постоянное заимствование опыта других компаний позволяет ускорить свой прогресс.

Итак, подводя итог всему вышесказанному, необходимо отметить, что основная польза бенчмаркинга состоит в том, что главные (производственные, маркетинговые, финансовые и др.) функции предприятия становятся более управляемыми, когда исследуются и внедряются на своем предприятии лучшие методы и технологии других, а не только собственных предприятий или отраслей. Это ведет к прибыльному предпринимательству с высокой эффективностью и созданию полезной конкуренции.

Таким образом, в условиях рыночной экономики процесс оценки стратегии является важным этапом управления предприятием. Одна из основных целей процесса оценки стратегии – разделение текущих результатов деятельности и тех факторов, которые лежат в их основе и определяют собой успех или поражение организации в целом. Результатом оценки стратегии может быть как отклонение и изменение, так и одобрение существующих программ.

5.2. Критерии выбора и оценки стратегии развития организации

Оценка стратегии осуществляется через сравнение результатов работы с ранее поставленными целями. В действительности это является обратной связью в последовательности управленческих решений. Эффективность процесса оценки достигается, прежде всего, его регулярностью и системностью.

При оценке стратегии необходимо ответить на следующие ключевые вопросы:

- является ли стратегия совместимой с возможностями организации;
- укладывается ли стратегия в допустимое представление о риске;
- имеются ли ресурсы для реализации стратегии;
- учитываются ли внешние опасности;
- является ли стратегия лучшим вариантом использования ресурсов фирмы¹.

Для того чтобы экономическая стратегия была эффективной, при ее разработке необходимо учитывать некоторые требования, к числу которых можно отнести:

- наличие четко сформулированных стратегических *целей*. Если организация не знает, чего она хочет достичь в перспективе, то бесполезно начинать разработку каких бы то ни было стратегий. Стратегические цели должны быть ясны и понятны для всех структурных подразделений предприятия;
- обеспечение *маркетингового мышления* для всех сотрудников организации. Стратегия будет эффективна в том случае, если интересы и ценности сотрудников соответствуют возлагаемой на них роли и если они действительно заинтересованы в процветании своей организации. Значение человеческого капитала, т.е. знаний, умений, ноу-хау, аккумулированного опыта, капитализированных в сотрудниках фирмы постоянно повышается;
- стратегия должна быть достаточно *гибкой*, обеспечивая возможность влияния на внешнюю среду, например осуществление неожиданных решительных действий в отношении соперника, которые ведут к усилению конкурентных позиций организации;
- стратегия будет эффективной в том случае, если она обеспечивает *защиту позиций организации*. Фирма должна заботиться о создании надежной системы обороны на случай наступления со стороны конкурентов, а также об усилении своих сильных сторон и избавлении от слабостей.

Если вышеизложенные требования к стратегии наводят на мысль, что, соблюдая их, можно с успехом разрабатывать эффективные стратегии, то это далеко не так. Учет приведенных требований лишь поможет организации разработать стратегию развития, а эффективность данной стратегии будет во многом

¹ Глухов В.В. Менеджмент. Учебник. 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Издательство «Лань», 2002. – С. 67-68.

определяться тем, насколько гибкой является система управления ее реализацией¹.

В действительности стратегию бывает очень трудно оценить. Основные трудности кроются в следующих причинах:

- необходимая для оценки стратегии информация может быть недоступна или доступна в непригодной форме, или она несвоевременна, или представляется не в реальном времени. Оценка стратегии не может быть качественнее информации, на которой эта оценка основана;
- могут существовать значительные трудности в достижении соглашения, по каким критериям оценивать стратегии;
- могут существовать трудности в определении количества информации, необходимой для создания реалистических прогнозов прибыльности;
- может существовать нежелание проводить систематическую деятельность по оценке;
- принятый принцип оценки может быть слишком сложным;
- слишком значительное сосредоточение на стратегиях оценки может быть слишком накладным и непроизводительным. Никто не хочет, чтобы его оценивали слишком тщательно.

Оценка стратегии может концентрироваться на двух направлениях:

- оценка выработанных конкретных стратегических вариантов для определения их пригодности, осуществимости, приемлемости и последовательности для организации;
- сравнение результатов стратегии с уровнем достижения целей.

В случае, когда организация принимает решение о том, какой курс ей следует выбирать, как правило, перед высшим руководством организации возникает ряд альтернатив. Чтобы каждая альтернатива была изучена в равной степени, используют несколько критериев.

Для каждого стратегического выбора применяют четыре критерия, имеющих форму вопросов, задаваемых в отношении каждого варианта. Если ответы, полученные на четыре вопроса, будут утвердительные, то выбор «проходит испытание». Эти четыре вопроса выглядят следующим образом:

- Является ли стратегический выбор *соответствующим*?
- Является ли стратегический выбор *техничко-экономически обоснованным*?
- Является ли стратегический выбор *приемлемым /одобренным*?
- Позволит ли стратегический выбор *достичь конкурентного преимущества*?

Критерий соответствия

¹ Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. – М.: Экономистъ, 2002. – С. 148-149.

Стратегический выбор считается соответствующим, если позволяет организации на практике добиться осуществления стратегических целей. Если же он хоть как-то препятствует своевременному выполнению поставленных задач, то от такого выбора следует отказаться.

Критерий технико-экономической обоснованности

Стратегический выбор может быть удачен, если он технико-экономически обоснован. Производя оценку выбора с помощью этого критерия, следует помнить, что технико-экономическая обоснованность может быть различной степени. Одни варианты могут быть полностью необоснованными с точки зрения технико-экономических возможностей, другие – иметь большую степень обоснованности, третьи – быть определено технико-экономически обоснованы.

Степень соответствия выбора в основном будет зависеть от ресурсной базы организации. Нехватка какой-либо одной из ключевых ресурсных составляющих (материальных, финансовых, человеческих или интеллектуальных ресурсов) создаст проблему при оценке выбора.

Критерий приемлемости /одобренности

Стратегический выбор считается приемлемым /одобренным, если все, кто должен одобрить стратегию, принимают сделанный выбор. Возникает очевидный вопрос: кто же эти лица, которые должны одобрить сделанный выбор? Это все заинтересованные в стратегии развития организации лица.

Степень влияния заинтересованных лиц на процесс стратегического принятия решений зависит от двух переменных факторов – их власти и интереса. Та сторона, у которой имеется наилучшее сочетание двух факторов – способности (власть) и желания (интерес) оказывать влияние на деятельность организации, будет наиболее влиятельной силой при осуществлении стратегического выбора. Если две (или больше) стороны имеют равную степень влияния, увеличивается вероятность конфликтов. В большинстве случаев самым заинтересованным лицом выступает совет директоров предприятия.

Критерий конкурентного преимущества

Как известно, одной из главных целей стратегии организации является создание конкурентного преимущества. Учитывая этот критерий, любой стратегический выбор должен давать ответ на следующий вопрос: «Какой смысл следовать данному выбору, если он не приведет к результатам, превосходящим результаты деятельности конкурентов, или не принесет сверхприбыль?». Иначе говоря, стратегический выбор окажется неудачным, если в результате

следования ему показатели организации будут обычными или средними для данной отрасли¹.

Бизнес-стратегии могут быть либо преднамеренными (предписывающими), либо эмерджентными (спонтанными). Поэтому некоторые стратегии планируются заранее, и вслед за этим принимаются предписывающие стратегии. Другие стратегии не планируются и являются спонтанными, так как возникают в результате последовательного поведения со стороны менеджмента организации.

При стратегической оценке разница между двумя видами стратегий играет существенную роль. Те организации, которые применяют преднамеренные стратегии, скорее всего, будут пользоваться критериями и аналитическими инструментами, рассмотренными ранее. Предприятия, придерживающиеся модели спонтанных стратегий, будут поступать иначе. Но это не означает, что аналитическому процессу не свойствен интуитивный подход к управлению.

Потенциальные недостатки и ограниченность эмерджентной (спонтанной) стратегии проявляются в следующем. Если организация предпочитает следовать намеченному курсу, в котором обозначены системные и последовательные действия, она может с большей уверенностью определить и оценить все возможности, перед тем, как сделать соответствующий выбор. Интуитивный подход, в основе которого лежит модель поведения, не дает такой уверенности при оценке выбора. Выбор может оказаться правильным, а может – и не оказаться таковым.

Таким образом, процесс выбора наилучшей стратегии начинается с рассмотрения всех возможных вариантов. А каждый вариант в свою очередь необходимо изучить с помощью критериев соответствия, технико-экономической обоснованности, приемлемости и конкурентного преимущества, что и позволит разработать наилучший вариант стратегии.

Эффективная система оценки стратегии требует наличия четырех основных элементов:

1. *Мотивация для оценки.* Прежде чем оценка сможет быть произведена, у вас, если Вы являетесь топ-менеджером, должно возникнуть желание оценить свои показатели или стратегию, которую Вы хотите реализовать. Такое стремление обусловлено осознанием того, что Вы должны достичь соответствия между организацией и предложенной стратегией. Есть и другой потенциальный мотивирующий фактор: если Вы надеетесь получать вознаграждение в зависимости от соответствия ваших показателей поставленным задачам.

¹ Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 152-153.

2. *Информация для оценки.* Другим требованием эффективной оценки является информация в удобной для использования форме, чтобы оценить предложенную стратегию, а также ее последствия после реализации. Для этого требуется эффективная система управленческой информации, а также полный и достоверный доклад о возможных результатах предложенных стратегий и результатах их реализации.
3. *Критерии оценки.* Оценивать стратегию необходимо по определенным критериям. Эти критерии могут быть сгруппированы следующим образом:
- Последовательность. Важнейшей функцией стратегии является обеспечение согласованности с деятельностью организации. Стратегия не должна представлять взаимно непоследовательные цели и политику.
 - Согласованность/пригодность. Стратегия должна соответствовать внешней обстановке и происходящим в ней критическим изменениям. Способ отношения организации с окружающей средой имеет два аспекта: предприятие должно и соответствовать и приспосабливаться к ней и в тоже время конкурировать с другими фирмами, которые также стремятся приспособиться.
 - Осуществимость. Стратегия не должна ни переоценивать доступные ресурсы, ни создавать нерешаемые проблемы в будущем.
 - Приемлемость. Стратегия должна соответствовать ожиданиям конкретных участников организации.
 - Преимущество. Стратегия должна обеспечивать создание и/или поддержание конкурентного преимущества в избранной области. Конкурентное преимущество может быть обычно отнесено к одной из трех областей: превосходящие ресурсы, превосходящие навыки и лучшее положение. Первые две представляют способность предприятия сделать больше и/или лучше, чем конкуренты. Преимущество в положении может быть достигнуто предвидением, превосходящими навыками и/или ресурсами или же просто удачей. После завоевания хорошего положения его можно удерживать.
4. *Решения по результатам оценки стратегии.* Оценка сама по себе не является завершающим этапом. Она должна направлять решения о выборе стратегии и способствовать определению действенности стратегии. Должны существовать соответствующие системы для корректирующих действий, основанные на оценке представленной информации¹.

¹ Материалы сайта <http://consulting.ru>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Начатое в России в 90-х годах прошлого столетия формирование муниципальных образований как новых территориальных социально-экономических целостностей, население которых получило право на местное самоуправление, обусловило формирование и развитие качественно новых управленческих структур муниципалитетов.

Муниципальное управление в монографии рассматривается как профессиональная деятельность по упорядочению процессов функционирования и развития территории и населения. Эта деятельность основана на принципе самоуправления и направлена на удовлетворение общественных интересов и потребностей.

Субъектом и объектом муниципального управления выступает сложная система - местное сообщество, главная цель которого - обеспечивать свои корпоративные интересы, создавать и улучшать условия жизни населения, прежде всего, за счет муниципального хозяйства. Регулирование деятельности муниципального хозяйства в интересах муниципального образования и его жителей и осуществляют, прежде всего, органы местного самоуправления. Этим интересом муниципального образования является его устойчивое социально - экономическое развитие.

Развитие любой организации характеризует процесс возникновения ее нового качественного состояния, которое выступает как изменение состава или структуры организации. Социально-экономическое развитие муниципальных образований как сложных социальных систем – регулируемый процесс, характеризующийся конкретными целями и задачами, критериями оценки и их показателями, а также формами и методами работы органов местного самоуправления. Как и для любой организации, работающей на рынке, создание условий для эффективной деятельности и обеспечения устойчивости и непрерывности развития – одна из основных проблем муниципального образования. При этом органам муниципального управления важно понять, правильно оценить и вовремя использовать имеющиеся во внешней среде возможности и свои конкурентные преимущества. Последнее можно осуществить именно на основе стратегического подхода к управлению.

В общем виде стратегическое управление муниципальным образованием - это процесс управленческой деятельности органов местного самоуправления по обеспечению устойчивого социально-экономического развития муниципального образования в долгосрочной перспективе.

Система стратегического управления муниципальным образованием представляет процесс, полный цикл которого включает следующие этапы:

1. Стратегический анализ - исследование внутренней и внешней среды муниципального образования.
2. Определение философии развития – определение видения, миссии, постановка целей.
3. Формирование стратегии как модели достижения стратегических целей развития.
4. Внесение стратегических изменений – разработка новых организационных структур и системы управления, практическая деятельность по достижению поставленных целей.
5. Оценка степени успешности стратегических изменений по сбалансированным показателям и корректировка стратегий.

Наиболее значимые внутренние параметры развития муниципального образования сосредоточены на линиях взаимодействия «власть – бизнес – сообщество» и определяются уровнем этого взаимодействия. Для характеристики социального партнерства «власть – бизнес – сообщество» применима теория стейкхолдеров. В зависимости от обстоятельств установление приоритетов относительно различных групп стейкхолдеров позволяет определить, какое им следует уделять внимание во время разработки стратегии, то есть определяется их роль и место в механизме формирования стратегии развития муниципального образования.

Как результат SWOT– анализа на основе экспертных оценок сильных и слабых сторон внутренней среды муниципального образования и возможностей и угроз внешней среды путем составления матрицы вырабатываются конкретные решения по устранению проблем муниципального образования.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя изучение опыта стратегического планирования типовых, эталонных и действующих стратегий не только в муниципальных образованиях, но и в других организациях. В частности, многие положения эталонных стратегий организаций бизнеса могут быть адаптированы для конкретных муниципальных образований.

Формирование стратегии развития муниципального образования предполагает выработку философии развития муниципального образования – видение, миссию и его стратегические цели, то есть, по сути, стратегический выбор муниципального образования. Философия развития муниципального образования – основа концепции стратегии его развития.

Содержание стратегии как документа – это конкретное изложение процесса достижения целей, изложенных в формулировке стратегии развития муниципального образования. Этот процесс заключается в, первую очередь, в реализации матрицы решений посредством конкретных действий, определяемых структурой

стратегии, индивидуальной для каждого муниципального образования. Однако, не отрицая индивидуальность стратегий развития муниципальных образований, видится целесообразным единый подход к ее документальной структуре. По крайней мере, она должна включать в себя следующий минимум:

- философия (характеристика, видение, миссия муниципального образования);
- анализ ситуации и динамика ее развития;
- цели и ресурсы стратегического развития (включая точки роста и их обоснование);
- программа действий (собственно стратегия, включая программы реализации отдельных ее направлений);
- наиболее значимые инвестиционные проекты, предложения и площадки.

Но этим формирование стратегии не завершается. Она должна пройти несколько этапов обсуждения среди населения и различных категорий представителей местного сообщества, в первую очередь в рабочих органах по ее разработке (координационный комитет и рабочие группы), в комиссиях представительного органа, а затем вынесена главой муниципального образования на утверждение представительным органом. Конечно, лучший вариант вынесения проекта стратегии для обсуждения населением – местная газета.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования предопределяет успех ее реализации и подлежит качественной экспертной оценке с целью своевременной корректировки действий, направленных на повышение эффективности стратегического управления муниципалитетом.

То есть, оценка эффективности механизма формирования стратегии выступает как один из методов выбора оптимального варианта принятия стратегического решения до его реализации путем экспертной оценки этого механизма и стратегии в целом.

Эффективность механизма разработки стратегии определяется по различным критериям, параметрам и индикаторам оценки в соответствии с логической схемой оценки, являющейся составной частью стратегического управления муниципальных образований.

Таким образом, механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя весь процесс разработки и принятия стратегии:

- формирование рабочих органов по разработке,
- принятие нормативно-правовой базы,
- организация проведения стратегического анализа внутренних и внешних факторов (включая изучение общественного мнения),
- формирование концепции,

- формирование и конкретизация содержания стратегии,
- организация обсуждения проекта стратегии,
- предварительная оценка социально-экономической эффективности проводимой работы и разрабатываемой стратегии,
- порядок принятия и доведения документа до исполнителей.

Фактором стратегического развития муниципальных образований выступает система, основанная на сбалансированных показателях. Квинтэссенцию преимуществ, выявленных на практике, можно кратко выразить следующим образом: сбалансированная система показателей является инструментом, позволяющим полномасштабно увязать стратегию организации с оперативным бизнесом; кроме того, новая система дает возможность принимать вполне объективные решения в области распределения ресурсов.

Корректировка стратегии развития муниципальных образований как фактор успешности и эффективности реализации принятых решений обеспечивает маневр муниципальному образованию в среднесрочной перспективе за счет оценки изменчивых параметров внешней и внутренней среды муниципального образования, как социально-экономической системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аакер Д.А. Стратегическое рыночное управление.— СПб.: Питер, 2002—544 с.
2. Балобанов А.Е. и др. Муниципальные стратегии — сделано в России. /Общ. Ред. А.Е.Балобанов, А.Н. Лукьянов. — М.: Аспект Пресс, 2004. — 208 с.
3. Боумен К. Стратегия на практике. — СПб.: Питер, 2003. — 251 с.
4. Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. — 328 с.
5. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. — М.: Гардарики, 2002. — 296 с.
6. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. — М.: Изд-во РАГС, 2001. — 224 с.
7. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: Учебник. — М.: Омега-Л, 2004. — 472 с.
8. Гаррет Б., Дюссож П. Стратегические альянсы: Пер с англ. — М.: ИНФРА-М. 2002. — 332 с.
9. Дженстер Пер, Хасси Дэвид. Анализ сильных и слабых сторон компании: определение стратегических возможностей.: Пер с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2003. — 368 с.
10. Джини Даниель ДАК. Монстр перемен. Причины успеха и провала организационных преобразований. — М.: Альпина Паблишер, 2003. — 320 с.
11. Дмитриев Ю.А, Кретинин В.А., Исаев А.Е. Социальные аспекты устойчивого развития региона. — М.: Издателский дом «Русская оценка», 2004. — 222 с.
12. Европейская хартия местного самоуправления (принята 15 октября 1985 года)//местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. — М., 1998. С 22 — 26.
13. Европейский опыт разработок и реализации программ развития сельских территорий и малых городов. Участие населения и партнерства. Методические материалы. — М.: «Технопечать», 2001. — 152 с.
14. Еремеева Л.Н., Крогиус В.Р. и др. Приоритеты государственной поддержки развития малых и средних городов России в условиях экономической реформы. / Под ред. Л.Н. Еремеевой. — М.: «Восточный рубеж», 2001. — 64 с.
15. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление. Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 279 с.
16. Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. — М.: Аспект Пресс, 2004. — 415 с.

- 17.Иванова В.Н., Гузов Ю.Н., Безденежных Т.И. Технологии муниципального управления: Учебное пособие.- М.: Финансы и статистика, 2003. – 396 с.
- 18.Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2003. – 384 с.
- 19.Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с.
- 20.Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. /Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, М.В. Пинегина, Н.И. Шевырова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – 134 с.
- 21.Инвестиционная политика в регионе. / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. _ Владимир: Владимирская книжная типография., 2004. – 276 с.
- 22.Калиниченко Л.А. Муниципальное управление: организационные основы. – М.: «Логос», 2001. – 64 с.
- 23.Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003, 320с.
- 24.Кемпбэл Э., Саммерс Лаче К. Стратегический синергизм, 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 416 с.
- 25.Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство «Норма», 2002. – 272 с.
- 26.Коленсо М. Стратегия кайзен для успешных организационных перемен: Пер с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 175 с.
- 27.Контроллинг функциональных стратегий. /Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, 2004. –263 с.
- 28.Котилко В.В. Региональная экономическая политика: Учебное пособие – М.: Издательство РДЛ, 2001. – 272 с.
- 29.Кох Р. Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. – СПб: Питер, 2003. – 320 с.
- 30.Лапин А.Н. Стратегическое управление современной организацией. – М.: «Журнал «Управление персоналом», 2004. – 288 с.
- 31.Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – 210 с.
- 32.Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией. – Владимир, 2002. – 100 с.
- 33.Лапыгин Ю.Н. Управленческое консультирование организаций. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2003. – 188 с.

34. Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс / Пер. с англ, под ред. Ю. Н. Каптуревского. – СПб: Питер, 2001. – 688 с.
35. Муниципальное управление. Учебное пособие для вузов./ Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. – М.: Муниципальный мир, 2002. – 560 с.
36. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. Учебное пособие. /Под ред. В.П. Белянского, А.Г. Воронина, Б.Т. Пономаренко. – М.: Логос, 2001. – 392 с.
37. Ольше Нильс-Горан, Рой Жан, Ветер Магнус. Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей: Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс». 2003. – 304 с.
38. Оценка муниципальных программ. /Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, М.В. Пинегина, Н.И. Шевырова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – 88 с.
39. Пасс Кристофер, Лоуз Брайен, Дэвис Лесли. Словарь по экономике. Перевод с англ. Под ред. П.А. Ватника. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – 752 с.
40. Портер Майкл Э. Конкуренция: Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом "Вильямс", 2001. – 495 с.
41. Пригожин А.И. Методы развития организаций.– М.: МЦФЭР, 2003.–864 с.
42. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб: Питер, 2004. – 301 с.
43. Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (Материалы заседаний и официальные документы). Том 5. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 496 с.
44. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой – М.: ООО «Издательство С83 Проспект», 2003. – 336 с.
45. Стратегическое планирование в муниципальном управлении. Введение в предмет. Учебное пособие для муниципальных управляющих. Составление и редакция: А.Е. Балобанов и О.И. Генисаретский. Серия «Библиотека местного самоуправления». Выпуск 19. – М., Московский общественный научный фонд, 2000. – 292 с.
46. Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. Муниципальное управление. Выпуск 5. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 163 с.
47. Стратегическое развитие организаций. /Под рук. и ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2004. – 273 с.

48. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.
49. Тренев Н.Н. Стратегическое управление: учебное пособие для вузов. – М.: Издательство ПРИОР, 2003 - 288 с.
50. Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин; под ред Г.В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 176 с.
51. Фабричный С.Ю. Правовое регулирование финансово – экономического взаимодействия субъекта Федерации и местного самоуправления. Серия «Библиотека муниципального служащего», выпуск 8. – М.: Московский общественный научный фонд, 1999. – 88 с.
52. Федеральный Закон Российской Федерации "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" от 25 февраля 1999 г., № 39-ФЗ.
53. Федеральный Закон Российской Федерации «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года, № 154 – ФЗ.
54. Федеральный Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., № 131 – ФЗ.
55. Чекалин В.С. Стратегическое управление в городском хозяйстве: Учеб. Пособие. – СПб.: СПбГИЭУ, 2001. – 135 с.
56. Шумянкova Н.В. Муниципальное управление: Учебное пособие. – М.: Экзамен, 2004. – 640 с.
57. Эффективность стратегического управления / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, АМР, 2004. – 220 с.

Научное издание

Лапыгин Юрий Николаевич
Захаров Павел Николаевич
Илларионов Александр Ефимович
Лачинина Татьяна Александровна
Лешин Александр Евгеньевич

Факторы стратегического развития

Подписано в печать
Формат 84 × 108/16
Бумага для множительной техники. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Усл.печ. л. 10,3
Тираж 100 экз. Заказ .

Макет подготовлен авторами

ФГУП Владимирская книжная типография
600000, Владимир, Октябрьский проспект, д.7