

Министерство образования и науки Российской Федерации

Владимирский государственный педагогический университет

Владимирский государственный университет

*СБАЛАНСИРОВАННАЯ СИСТЕМА  
ПОКАЗАТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛИТЕТА*

ВЛАДИМИР

2005

УДК 338 (075.8)  
ББК 65.290-2  
Л - 24

Рецензенты:

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

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

Лапыгин Ю.Н., Лешин А.Е.

**Сбалансированная система показателей муниципалитета. –**

Владимир: ВлГУ, ВГПУ, 2005. - 123 с.

Монография посвящена процедурам перехода от сформированной стратегии муниципального образования к показателям, с помощью которых осуществляется контроль и оценка степени реализации стратегии.

Стратегия муниципального образования рассматривается как совокупность функциональных стратегий, проектов и программ, для которых формируется система показателей, отражающая успешность их реализации.

Для руководителей организаций, аспирантов, магистров и студентов.

ISBN – 5 – 87846 – 415 - 2

© Лапыгин Ю.Н., Лешин А.Е., 2005

© Владимирский государственный университет, 2005

© Владимирский государственный педагогический университет, 2005

## Содержание

<b><u>ВВЕДЕНИЕ</u></b>	<b>4</b>
<b><u>ГЛАВА 1. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТА</u></b>	<b>5</b>
<i>1.1. Муниципальное образование как социально-экономическая система</i>	5
<i>1.2. Развитие социально-экономических систем</i>	16
<i>1.3. Теоретические основы сбалансированной системы показателей стратегического развития социально-экономических систем</i>	29
<b><u>ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МО</u></b>	<b>42</b>
<i>2.1. Проблемы перехода к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований</i>	42
<i>2.2. Определение параметров внешней среды МО, влияющих на формирование ССП</i>	55
<i>2.3. Анализ внутренних факторов стратегического развития МО, влияющих на формирование СПП</i>	63
<b><u>ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МО</u></b>	<b>72</b>
<i>3.1. Построение модели СПП стратегического развития МО</i>	72
<i>3.2. Механизм формирования СПП стратегического развития МО</i>	81
<i>3.3. Апробация модели СПП стратегического развития МО на примере г.Владимира</i>	98
<b><u>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</u></b>	<b>118</b>
<b><u>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</u></b>	<b>120</b>

## Введение

Актуальность настоящей работы обусловлена потребностью органов власти и управления муниципального уровня в оценке успешности хода реализации стратегий развития муниципальных образований.

В целом вопросы стратегического развития рассмотрены в работах как отечественных, так и зарубежных автором. В числе иностранных специалистов в области стратегического управления в первую очередь выделить таких ученых как Клиф Боумана, Дженстер Пер, Хасси Дэвид, Джини Даниель Дак, Кемпбэл Э., Саммерс Лаче К., Коленсо М., Минцберг Генри, Портер Майкл, Хамел Гарри. Среди российских ученых наиболее известны работы Виханского О.С., Гапоненко А.Л., Зуба А.Т., Илларионов А.Е., Локтионова М.В., Попова С.А., Тренева Н.Н., Чекалина В.С.

Особый интерес представляют исследования, связанные с проблемами реализации разработанных стратегий. В этом плане продуктивным оказалось направление, ориентированное на оценку степени успешности реализации стратегии с помощью специально разрабатываемых систем показателей.

Каплан Роберт С. и Нортон Дейвид П. предложили десятилетие тому назад концепцию стратегических карт, в рамках которых вырабатываются показатели, сбалансированные как в части количественных, так и качественных оценок результатов стратегических изменений. В работах Пола Нивен, Ольве Нильс-Горана, Роя Жана, Ветера Магнуса, Рамперсада К. Хьюберта получили развитие идеи Нортон Д. и Каплана Р.

Муниципальный менеджмент с учетом российской специфики еще очень молод как научное направление, а разработки в области стратегического управления муниципальными образованиями свидетельствуют о большом количестве нерешенных проблем, имеющих как методологическое, так и методическое содержание. В этом плане разработки из разряда показателей оценки эффективности реализации стратегии развития муниципальных образований являют собой существенное продвижение прикладной науки в части получения инструмента управления стратегическими изменениями муниципальных образований.

Основу настоящей монографии составили прикладные результаты трехлетней работы групп стратегического планирования, обеспечивших разработку стратегии развития города Владимира, а также теоретические исследования в области формирования сбалансированных систем показателей.

# Глава 1. Методические подходы к формированию Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципалитета

## 1.1. Муниципальное образование как социально- экономическая система

Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. Слово «муниципалитет» происходит от латинского «*municipium*». «*Munus*» по латыни означает тяжесть, тягота, бремя, а «*capio*» – беру, принимаю. В России этот термин применяется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления.

Действующий Федеральный Закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает следующую трактовку **муниципального образования** (МО): «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения»<sup>1</sup>. Она позволяет четко определить виды муниципалитетов, однако из нее не следует сколько-нибудь ясного понимания сущности МО. Определение представляет собой перечисление типов территорий.

Таким образом, наиболее актуальное легальное определение муниципального образования содержится в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>2</sup>: «**Муниципальное образование** – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Слабым местом данного определения является его неконкретность, возможность двусмысленных трактовок, что привело к неопределенности видов МО на территории РФ.

Исходя из определения, можно выделить следующие элементы категории «муниципальное образование»:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
- выборные органы местного самоуправления (МСУ), действующие на территории данного поселения;
- муниципальная собственность и бюджет.

Федеральный закон устанавливает, что термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях касающихся осуществления населением местного самоуправления.

МО следует рассматривать как социально-экономическую систему (СЭС), так как важнейшими отношениями в них выступают социальные и экономические.

*Социальные отношения* связаны с присутствием среди элементов системы людей. *Экономические* – с деятельностью по получению благ, в т.ч. нематериальных, из ограниченных ресурсов.

Социально-экономические системы несравненно сложнее социотехнических систем. Если в последних управляемой подсистемой является техника, управление носит детерминированный характер, т.е. человек задает команду — машина реагирует определенным образом, то в социально-экономических системах человек является и субъектом, и объектом управления. Свобода воли и разнообразие индивидуумов не позволяют получать на выходе определенный результат. Такие системы относятся к классу вероятностных систем.

Муниципальное образование, исходя из количества составляющих его элементов ( $10^3$ - $10^8$  элементов), можно отнести к классу сложных (сверхсложных) и больших систем управления, которые имеют «некоторые общие свойства и отличительные особенности:

1) наличие большого числа взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, причем изменение в характере функционирования какого-либо из элементов отражается на характере функционирования других и всей системы в целом;

2) система, а также входящие в нее разнообразные элементы в подавляющем большинстве являются многофункциональными;

3) взаимодействие элементов в системе может происходить по каналам обмена информацией, энергией, материалами и др.;

4) наличие у всей системы общей цели, общего назначения, определяющего единство сложности и организованности, несмотря на разнообразие входящих в нее элементов;

5) изменчивость структуры (связей и состава системы), обеспечивающей многорежимный характер функционирования, возможность адаптации, как в структуре, так и в алгоритме функционирования;

6) взаимодействие элементов в системе и с внешней средой в большинстве случаев носит стохастический характер;

7) система является эрготической, ибо часть функций всегда выполняется автоматически, а другая часть – человеком;

8) управление в подавляющем большинстве систем носит иерархический характер, предусматривающий сочетание централизованного управления или контроля с автономностью ее частей»<sup>3</sup>.

В общей теории систем выделяется два класса определений: дескриптивные (определение системы через ее свойства, внешние проявления) и конструктивные (определение системы через ее внутреннее строение). Причем, последнее является более общим, т.к. связано с выявлением системообразующих факторов. В качестве их выступают **функция (миссия) и структура**. В тоже время функция (миссия) — это предназначение, общий признак множества возможных состояний системы.

Общей функцией социально-экономической системы является преобразование ресурсов различных форм собственности и знаний, накопленных в обществе, в удовлетворенные потребности. Функция (миссия) любой системы меньшего масштаба характеризует смысл существования или назначения данной системы в социально-экономической системе. Таким образом, миссия обуславливает ее внешние проявления и свойства (дескриптивное описание).

Отличительной чертой муниципального образования является его принадлежность к *некоммерческим* социально-экономическим системам, что проявляется в миссии МО, не связанной с максимизацией в долгосрочной перспективе приведенного денежного потока (NPV), что характерно для коммерческих организаций.

«Главная цель самоорганизации и самодеятельности населения муниципального образования – обустроить свою территорию, создать благоприятные условия жизни не только для себя, но и для будущих поколений, решая совместно общие проблемы для более полного удовлетворения своих корпоративных интересов»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Денисов А.А., Колесников Д.Н. Теория больших систем управления. Учебное пособие. Л. 1982.

<sup>4</sup>Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов. /Гладышев А. Г., Иванов В. Н., Савченко Е. С. и др. Под общей ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М., Муниципальный мир, 2002. С. 27.

Примером может служить функция г.Владимира: «Создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие нынешних и будущих поколений горожан»<sup>5</sup>. В ней проявляется такие *особенности функции* МО как некоммерческий характер функционирования, направленность деятельности на удовлетворение интересов «клиентов»<sup>6</sup> и выделение развития как ключевого фактора успеха.

Муниципальные образования как и все социально-экономические системы — *открытые системы*. Они свободно обмениваются с внешней средой и с другими системами энергией, материальными потоками и информацией. Говоря о социальных системах как об открытых, следует помнить, что любая такая система имеет границы, которые определяются пределом распространения внутреннего управляющего воздействия самой системы.

**Внутренней средой** МО является территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, с находящимися на ней элементами: людьми, организациями, техническими системами и т.д. — и связи (отношения) между ними. **Внешней средой** МО является область вне реализации внутреннего управляющего воздействия системы.

В соответствии со ст. 14, 15 и 16 к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов отнесены те же вопросы, которыми наделялись муниципальные образования Законом 1995 года: формирование, утверждение и исполнение бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; организация снабжения населения коммунальными услугами и топливом; содержание и строительство дорог и мостов местного значения; обеспечение малоимущих граждан жильем; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, торговли, общественного питания, бытового и транспортного обслуживания; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность; вопросы организации досуга, культуры, спорта; благоустройство территорий<sup>7</sup>. То есть практически все вопросы, которые касаются повседневной жизни людей данного поселения или муниципального образования.

---

<sup>5</sup> Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 15.

<sup>6</sup> Термин «клиенты» применяется условно в рамках сравнения с коммерческими организациями. О сложностях детерминирования и построения иерархии субъектов целеполагания МО см. параграф 2.1.

<sup>7</sup> Федеральный Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст.14-16. М.,2003.

Поэлементный анализ внешней и внутренней среды МО приведен во второй главе. Здесь же рассмотрены элементы муниципалитета, заключенные в его легальном определении.

**Территория** местного самоуправления является целостной: ее составляют все земли, находящиеся в границах муниципального образования. Соответственно юрисдикция органов местного самоуправления распространяется в равной мере на все земли в границах муниципального образования независимо от их целевого назначения, а равным образом от нахождения в той или иной форме собственности.

Законодательно обозначены две группы **органов местного самоуправления**<sup>8</sup>, отличающиеся друг от друга по способу своего образования. Одна из них формируется на основе выборов, другая - невыборным путем, то есть путем назначения, делегирования, кооптирования и т.д.

На уровне местного самоуправления не применяется принцип разделения властей, каждый орган должен действовать так, чтобы не дублировать другие. Границы разделения труда могут быть достаточно подвижными.

Существование **муниципальной собственности и местных финансов**, несомненно, предполагает наличие известной самостоятельности режима регулирования экономических отношений на местном уровне. Отсутствие традиций эффективного использования муниципальной собственности и местных финансов в предпринимательской деятельности, их недостаточное правовое регулирование делает сложным функционирование муниципального хозяйства.

К важнейшим параметрам экономической деятельности на уровне местного самоуправления относятся: основные принципы организации местных финансов; источники формирования и направление использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы финансового и бюджетного планирования в муниципальных образованиях; взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами; гарантии финансовых прав органов местного самоуправления и их ответственность за выполнение финансовых обязательств<sup>9</sup>.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и

---

<sup>8</sup> Подробнее о б управлении в МО смотри ниже в данном параграфе.

<sup>9</sup> Тихомиров Ю.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – С.71.

другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Местные финансы включают: средства местных бюджетов, муниципальных внебюджетных (включая валютные) фондов, а также в соответствии с законом иные финансовые ресурсы, служащие удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Муниципальные образования как социально-экономические системы — открытые, динамические, неравновесные системы, что обеспечивает развитие эффекта **самоорганизации**.

Существуют два основных подхода к самоорганизации: *кибернетический* подход, при котором система организуется под действием управляющего органа и *синергетический* — система сама, с помощью совокупности неких управляющих параметров «запускает» процесс самоорганизации, система сама, без управляющего органа, выбирает путь своего развития к более высокой организации.

В МО самоорганизация проявляется через местное **самоуправление**, где *население* выступает как *субъект* управления. *Объектом* управления являются «объекты местного значения и муниципальная собственность»<sup>10</sup>. В тоже время не лишена оснований и та точка зрения, что *объектом* самоуправления является также и население. Наиболее общим является мнение, что объектом муниципального самоуправления является само муниципальное образование.

В России местное самоуправление является властью, производной, но отделенной от государственной власти, действующей с позволения государства и по его законам.

Подобная «система жесткого разграничения полномочий и, соответственно, доходных источников, существует в США, Испании Франции»<sup>11</sup>.

В тоже время «в ряде высокоразвитых стран, в частности, во Франции, Германии, Италии, Японии, местная администрация является составной частью вертикали исполнительной власти, неся определенную ответственность перед вышестоящими звеньями данной вертикали. Исполнительный орган, с одной стороны,

---

<sup>10</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М, 2002. – С.25-26.

<sup>11</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачинина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.11.

рассматривается как составная часть местного самоуправления, а с другой – как низовое звено исполнительной вертикали, ответственное за реализацию задач, имеющих общегосударственное значение»<sup>12</sup>.

Таким образом, отделение органов муниципального управления от системы государственной власти не является необходимым признаком муниципалитета. «Следует отметить, что при устранении в муниципальном управлении возможности самостоятельного целеполагания, выбора органов власти и управления и т.д. такое муниципальное управление преобразуется в элемент государственного управления в рамках конкретной территории»<sup>13</sup>.

Местное самоуправление следует отличать от **муниципального управления**. Упрощенно, субъект муниципального управления – **органы муниципального управления**. Заметим, что в литературе не принято такое определение. Оно подменяется термином «**органы местного самоуправления**», что не является вполне корректным. Однако следует понимать, что оба термина в связи со сложившейся традицией обозначают *единую группу* объектов и их употребление равно возможно.

Деятельность по упорядочению процессов функционирования и развития естественных, технических и социальных объектов есть управление<sup>14</sup> вообще.

В тоже время существует распространенная позиция исследователей, которая заключается в объединение самоуправления и управления в единую категорию, как правило, называемую «муниципальное управление». «Муниципальное управление – это управление социальными общностями на основе территориального принципа. Целью муниципального управления является обеспечение оптимальных условий для функционирования и развития территориальных общностей, располагающих статусом относительно самостоятельной хозяйственной единицы»<sup>15</sup>.

Тем не менее, такой подход не отрицает, что феномен управления представлен в МО в двух плоскостях:

– как «функция муниципального образования (как организованной системы), обеспечивающая достижение стоящих перед ним задач сохранения структуры и деятельности как самоуправляющейся территориальной целостности»<sup>16</sup>;

---

<sup>12</sup> там же.

<sup>13</sup> Демьяненко А.Н., Обушков А.Л. Муниципальное управление: Учебное пособие. Хабаровск-Н.Новгород. ВВАГС. 1998.

<sup>14</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. - М.,2004. С.3.

<sup>15</sup> Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2004. – С. 167.

<sup>16</sup> Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. Издание 2-е, дополненное – Н.Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2002.– С. 9.

– как «внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются субъект (органы местного самоуправления) и объект (само муниципальное образование), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации и самоуправления»<sup>17</sup>;

В целом муниципальное управление – это управленческая деятельность базирующаяся на муниципальном праве, муниципальной службе и муниципальной собственности.

В муниципальном управлении можно выделить три уровня задач<sup>18</sup>:

1) стабилизация управляющих параметров и поддержание их на заданном уровне, контроль состояния муниципальных объектов;

2) управление сферами жизнедеятельности муниципального образования с целью обеспечения населения услугами;

3) оптимизация функционирования всего муниципального образования, исходя из заданного критерия качества функционирования с выдачей соответствующих данных о деятельности органов местного самоуправления в органы государственной власти и населению.

МО имеет специфичный **субъект и объект муниципального управления.**

**Субъект** муниципального управления имеет сложную организационную структуру, представляет собой совокупность организационно оформленных групп людей (муниципальных служащих), соединенных соответствующими связями и управленческими отношениями.

В соответствии с законом к органам местного самоуправления относятся *представительный орган местного самоуправления* и иные органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований (*исполнительный орган, главное должностное лицо*).

**Представительные органы** являются ведущими в системе всех органов местного самоуправления, ими являются думы, муниципальные собрания, муниципальные комитеты и советы и т.п. Они избираются населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с законодательством и выражают волю всего населения муниципального образования, придавая ей, общеобязательный характер и, осуществляя, таким образом, муниципальную власть (которую реализуют в пределах своих полномочий и другие органы местного самоуправления).

---

<sup>17</sup> там же.

<sup>18</sup> там же, С. 39.

Главный признак представительного органа состоит в том, что, будучи выборным органом, он один объединяет в своем лице все местное сообщество и уполномочен этим сообществом на решение важнейших вопросов его жизнедеятельности.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрена главное должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

**Главное должностное лицо муниципального образования** может избираться населением, на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо избираться представительным органом из своего состава, либо наниматься представительным органом на контрактной основе. Полномочия и функции определяются Уставом.

На **исполнительный орган** возлагаются функции оперативно-распорядительного характера, по выполнению законов и решений представительных органов местного самоуправления.

Исполнительный орган состоит из главы администрации, его заместителей, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах своей компетенции.

Исполнительный орган, в отличие от представительного, является постоянно действующим органом. Решения, принимаемые исполнительным органом в пределах его компетенции, обязательны для всех юридических и физических лиц в границах этого муниципального образования.

Как уже упоминалось, вопрос об объекте муниципального самоуправления является спорным. Очевидно, что если самоуправление реализуется через выборы органов муниципального управления, то объекты местного управления и самоуправления должны совпадать. Подходя с наиболее общих позиций теории социально-экономических систем, объектом муниципального управления будем считать МО.

Муниципальное образование является сложной социально-экономической системой, состоящей из нескольких тесно взаимодействующих и взаимосвязанных групп элементов: населения, природно-географической среды, градообразующей базы и жизнеобеспечивающей системы, обслуживающей функционирование, сохранение и развитие всего муниципального образования.

**Население** муниципального образования образует территориальный коллектив (местное сообщество), членом которого является гражданин России, проживающий на данной территории.

Население муниципального образования является источником муниципальной власти, осуществляемой органами местного самоуправления.

Оно выступает одновременно и как объект управления, и как субъект управления, по отношению к системе органов местного самоуправления. Это обусловлено тем, что население непосредственно (через референдум, выборы) или опосредованно осуществляет контроль деятельности органов местного самоуправления.

В книге Филиппова Ю.В. и Авдеевой Т.Т. «Основы развития местного хозяйства» отмечается, что местное сообщество соотносится в российских истоках с понятиями «община» или «коммуна»<sup>19</sup>.

Понятие «местное сообщество» – исходное в объяснении проблем муниципального управления. Оно определяет, кто является главным действующим субъектом в выборе направлений развития муниципального образования и что является критерием оценки этого развития. С этим трудно не согласиться: преобразования в муниципалитете происходят по запросам местного сообщества, для него, при его непосредственном участии, а раз для него, то и оценивать сделанное будет, прежде всего, сообщество<sup>20</sup>.

**Природно-географическая среда** – это земля и другие природные ресурсы – основа жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности. Законодательство относит к территории муниципального образования все земли в его границах независимо от формы собственности и целевого назначения и другие земли, необходимые для развития поселений.

К ведению местного самоуправления относится владение, пользование и распоряжение землей, находящейся в муниципальной собственности, контроль за использованием земель на территории муниципального образования, а также регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений полезных общераспространенных ископаемых, недр для строительства подземных сооружений местного значения.

**Градообразующая база** может быть нескольких типов: промышленной, состоящей из крупных промышленных предприятий находящихся на территории муниципального образования; сельскохозяйственной, состоящей из предприятий производящих и перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию; научно-образовательной, состоящей из научно-производственных и учебных

---

<sup>19</sup> Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства». Тема 2. М., 2000.

<sup>20</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.9.

заведений; транспортной, где основой являются транспортные узлы; рекреационной, где главным являются природно-климатические условия; и т.д. в соответствии с отраслевой направленностью базы, но в большинстве случаев она носит смешанный характер с преобладанием нескольких отраслей.

**Жизнеобеспечивающая система** является, в сущности, *муниципальным хозяйством* в широкой трактовке. Под ним понимается комплекс, расположенных на территории муниципального образования предприятий, учреждений и организаций, призванных удовлетворять различные потребности населения, а также потребности промышленных предприятий (по другому мнению в муниципальное хозяйство могут быть включены только хозяйственные объекты, находящиеся в муниципальной собственности). Жизнеобеспечивающая система включает в свой состав жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), предприятия бытового обслуживания, строительную промышленность, предприятия торговли и общественного питания, здравоохранения, культуры 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<sup>21</sup>:

- 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;

---

<sup>21</sup> Факторы стратегического развития / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005. – С 17.

- меры по поддержке малого бизнеса и предпринимательства в целом;
- повышения образования и квалификации населения;
- открытость деятельности органов местного самоуправления.

### 1.2. Развитие социально-экономических систем

Социально-экономические системы обладают динамикой, т.е. изменяются во времени.

**Развитие** – это необратимое, направленное, закономерное изменение систем.

Выше названные свойства развития в полной мере характерны для муниципальных образований, как сложных социальных систем:

- их изменения носят необратимый характер, так как муниципальные образования создаются для совершения определенных процессов и функций;
- изменения носят направленный характер, определяемый политической системой, в которой действуют муниципальные образования;
- закономерность изменений обусловлена общей эволюцией государства и общества<sup>22</sup>.

**Закон развития** в общем виде может быть сформулирован так: каждая материальная или социальная система стремится достичь наибольшего суммарного потенциала при прохождении всех этапов жизненного цикла<sup>23</sup>.

В тоже время существует противоположная точка зрения, заключающаяся в том, что процессы развития не имеют закономерной природы. По мнению ряда авторов, всякая система подвержена флуктуациям, или *случайным* отклонениям от равновесия, вызванными внутренними факторами, и если она находится в неустойчивом состоянии, благодаря взаимодействию с окружающей средой эти колебания усиливаются и в конце концов приводят к ликвидации прежнего порядка и структуры. Однако этот деструктивный аспект дополняется затем конструктивным, состоящим в том, что в результате взаимодействия элементы старой системы вырабатывают согласованное, коллективное поведение, вследствие чего в системе возникают кооперативные процессы и спонтанно формируются новый порядок и новое равновесие. Т.е. началом любого развития являются случайные изменения, которые постепенно приводят к неустойчивости системы<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачинина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.32.

<sup>23</sup> Стратегическое развитие организаций. / Под рук. И ред. Лапыгина Ю.Н. – Владимир, 2004, С. 8  
<sup>24</sup> См. подробнее: Груздев Г.В. Концепция управления реструктурированием экономики России, — Нижний Новгород, 1998. — С. 72—86.

Вопрос о случайности или закономерности изменений, как и любых событий вообще (из чего следует наличие или отсутствие универсальных законов) является одним из наиболее важных спорных моментов как философии в целом, так и философии науки в частности и носит теоретический характер, что, тем не менее, не мешает веками на практике использовать формализованные описания закономерностей (законы) в условиях, соответствующих их степени обобщенности.

Существуют две **формы развития** – *эволюционное* (постепенные количественные и качественные изменения) и *революционное* (скачкообразный переход от одного состояния к другому).<sup>25</sup> Выделяют также прогрессивное и регрессивное развитие.

Как правило, социально-экономические системы – это нелинейные системы, с нелинейными взаимодействиями и нелинейными законами развития, для которых имеет смысл использование понятия **«траектория развития»**. Периоды *спокойного развития*, когда происходит медленное накопление изменений, сменяются *периодом бифуркаций*, периодом перехода из одного канала развития в другой. В литературе также встречается определение данных типов развития как *количественного* и *качественного*.

Т.е развитие социально-экономической системы происходит по следующей схеме: до определенного момента она эволюционирует по заданной траектории развития – происходит медленное накопление новых особенностей и в какой-то точке развитие теряет устойчивость или согласованность с развитием системы высшего уровня и происходит переход на новую траекторию. Последнее предполагает новое качественное состояние объекта, которое выступает как изменение его состава или структуры.

Стадии развития организации следующие: формирование, интенсивный рост, стабилизация, кризис.

В обществе сознательное управление дополняется самоорганизацией, т.е. стихийным воздействием на процессы, протекающие в системе, что соответствует категориям муниципального управления и местного самоуправления.

Развитие социально-экономических систем качественно *отличается от эволюции природных систем*. Во-первых, основной эволюционный принцип — принцип целесообразности — не проявляется в рамках общества столь же однозначно, как в природной системе. Во-вторых, особенность социально-экономической эволюции — существование общепрогрессивной<sup>26</sup> тенденции в ее развитии, в то

---

<sup>25</sup> Кусков А.Н., Чумаченко А.П. Теория организации. - М.: МГИУ, 1999. С. 92.

<sup>26</sup> Проблема определения направления развития общества имеет дискуссионный характер. Однако в каком направлении не происходило бы, по мнению различных авторов, развитие: прогрессивном

время как эволюция чисто природных систем при достижении наибольшей целесообразности обнаруживает тенденцию к своеобразному повторению, цикличности до изменения условий окружающей среды. Еще одна немаловажная особенность эволюции социально-экономических систем — передача исторического опыта будущим поколениям. Благодаря этой особенности развитие происходит значительно более быстрыми темпами, чем эволюция природных систем.

Внутри социально-экономической системы имеют место процессы регулирования *взаимодействия* составляющих ее *элементов*, направленные на развитие данного комплекса и его лучшую адаптацию к окружающей среде. Такое изменение системы может иметь две основные количественные характеристики — либо возрастание суммы ее элементов, либо уменьшение их числа. Целесообразность и того и другого оценивается с точки зрения обеспечения развития и наилучшей адаптивности системы.

По отношению к муниципальным образованиям термин «развитие» обычно употребляется в таких словосочетаниях, как экономическое развитие; социально-экономическое развитие; развитие экономики; развитие отраслей народного хозяйства; развитие социальной сферы и т.д. В каждом из этих случаев под развитием подразумевается любое прогрессивное изменение, и, прежде всего, в экономической сфере. Это изменение может быть количественным, тогда речь идет об экономическом росте. Если изменение качественное, тогда имеют в виду структурные изменения или изменения содержания развития, или приобретение экономической системой каких-то новых характеристик. При этом степень развития муниципального образования, как и региона, и страны в целом, оценивается специальными показателями, включающими экономические характеристики и социальные параметры.

Развитие организаций обусловлено следующими **факторами**<sup>27</sup>:

- изменением внешней среды (экономика, политика, этика, культура и др.);
- изменением внутренней среды (переход на новые технологии, перемещения работников и др.);
- потребностями и интересами человека и общества (потребность в самовыражении человека, потребность в прибавочном продукте общества и др.);
- старением и износом материальных элементов (оборудования, человека, технологии);
- изменением экологии;

---

или регрессивном – исследователи не отрицают наличия направления, не обусловленного одним только изменением внешней среды.

<sup>27</sup> Стратегическое развитие организаций. / Под рук. и ред. Лапыгина Ю.Н. – Владимир, 2004. С.7.

- техническим прогрессом;
- глобальным состоянием мировой цивилизации и т.д.

Все эти факторы самым непосредственным и существенным образом влияют на сам факт существования и деятельности муниципальных образований, а значит и на их развитие. Причем любой из этих факторов в зависимости от ситуации может играть в развитии муниципальных образований определяющую роль.

Развитие любой системы **циклично**. Цикличность развития обусловлена кризисами (например, экономическими или социальными). Но, в свою очередь, кризисная ситуация является источником активизации различного рода деятельности, направленной на то, чтобы найти выход из кризиса и обеспечить последующий рост.

Несмотря на то, что проблема определения природы цикличности до конца еще не разрешена, можно утверждать, что цикличность представляет собой волновые колебания, включающие различные состояния (фазы): рост (подъем), насыщение, спад (рецессию), депрессию (застой), за которой опять следует рост. При этом все фазы цикла развития наступают при соответствующих условиях и предпосылках.

После развития *кейнсианского* направления макроэкономического регулирования многие ученые признали не только наличие цикличности, но и необходимость противодействия их негативным последствиям, т.е. обеспечения устойчивости развития.

В аспекте муниципального управления подобный подход подразумевает «длительность сохранения основных условий для *сбалансированного* воспроизводства многостороннего потенциала территории. Недопустимо, чтобы развитие осуществлялось за счет невосполняемой эксплуатации какого-либо из основных факторов — природных ресурсов, населения, существующих производственных фондов. В противном случае истощение данного фактора приведет к кризису развития с непредсказуемыми социально-экономическими последствиями»<sup>28</sup>.

Для обеспечения устойчивости развития социально-экономическая система реализует специфическую **стратегию** развития. Многочисленные исследования показывают, что организации в течение жизненного цикла уверенно развиваются лишь тогда, когда имеют обоснованную стратегию и эффективно используют ресурсы.

Понятие стратегия имеет множество пониманий. Среди зарубежных авторов внесших значительный вклад исследование

---

<sup>28</sup> Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – С. 124.

стратегического развития социально-экономических систем следует обратить внимание на подходы: Мескона М.Х., Альберта М., Хедоури Ф.<sup>29</sup>, Минцберга Г., Альстрэнда Б., Лэмпела Дж.<sup>30</sup>, Шендела Д.Е., Хаттена К.Дж.<sup>31</sup>, Хиггенса Дж.М.<sup>32</sup>, Пирса Дж.А., Робинсона Р.Б.<sup>33</sup>. Отражая отечественную специфику управления, такие видные ученые как Виханский О.С.<sup>34</sup>, Наумов А.И.<sup>35</sup>, Зуб А.Т., Локтионов М.В.<sup>36</sup>, Лапыгин Ю.Н.<sup>37</sup>, внесли весомый вклад развитие понятия.

Авторы книги «Школы стратегий» Генри Минцберг, Брюс Альстрэнд и Джозеф Лэмпел, например, дают пять определений стратегии в соответствии с основными направлениями употребления данного термина не только в науке, но и в жизни:

- план, руководство, ориентир или направление развития, дорога из настоящего в будущее;
- принцип поведения или следование некоторой модели поведения;
- позиция, а именно расположение определенных товаров на конкретных рынках;
- перспектива, т.е. основной способ действия организации;
- ловкий прием, особый «маневр», предпринимаемый с целью перехитрить соперника или конкурента<sup>38</sup>.

Майкл Х. Мескон, Майкл Альберт и Франклин Хедоури приводят обобщенное функциональное определение: стратегия представляет собой детальный всесторонний комплексный план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии организации и достижение ее целей<sup>39</sup>.

Олег Самуилович Виханский, ведущий профессор МГУ в области стратегического управления определяет стратегию со структурной позиции: стратегия как долгосрочное качественно

---

<sup>29</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 257.

<sup>30</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: «Питер», 2001. – С. 16-23 и С. 219-223.

<sup>31</sup> Schendel D.E., Hatten K.J. Business Policy or Strategic Management: A Broader View for an Emerging Discipline. Academy of Management Proceedings, August 1972. – P. 5.

<sup>32</sup> Higgens J.M. Organizational Policy and Strategic Management: Text and Cases, 2 nd ed. Chicago: The Dryden Press, 1983. – P. 3.

<sup>33</sup> Pearce II J.M., Robinson R.B. Jr. Strategic Management, 2 nd ed. Homewood, Ill: Richard D. Irwin, 1985. – P. 6.

<sup>34</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. - С. 29-32.

<sup>35</sup> Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. – 3-е изд. – М.: Гардарики, 2002. – С. 220.

<sup>36</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 5-6.

<sup>37</sup> Лапыгин Ю.Н. Основы стратегического управления. Часть 1. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – С. 8-10.

<sup>38</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: «Питер», 2001. - С. 16-19.

<sup>39</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 257.

определенное направление развития организации, касающееся сферы, средств и форм ее деятельности, системы взаимоотношений внутри организации, а также позиции организации в окружающей среде<sup>40</sup>.

Приведенные дефиниции отражают 3 основных подхода к определению термина стратегия и не противоречат друг другу.

Обобщая, можно сказать, что **стратегическое развитие** представляет собой долгосрочное управляемое развитие в соответствии с детально разработанным планом достижения целей системы. Т.о. в стратегическом развитии *ключевыми аспектами* являются ***наличие стратегии и управление на ее основе***.

Стратегическое социально-экономическое развитие муниципалитета – многомерный и многоаспектный процесс, включающий рост производства и доходов, перемены в институциональной, социальной и административной сферах, перемены в общественном сознании и даже перемены в традициях, привычках и т.д.

Основной целью экономического развития муниципального образования, как правило, провозглашается улучшение качества жизни населения. 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., а также *оказанием качественных услуг* населению с наибольшей эффективностью и результативностью.

Развитие осуществляется как за счет ***внутреннего роста***, так и за счет ***внешнего***. Внутреннее развитие осуществляется в пределах компетенции организаций, риск изменений, связанных с развитием, не велик. Развитие за счет реализации механизмов внешнего роста (к таким механизмам следует отнести *слияние, поглощение, присоединение*) дает более быстрые результаты.

Главная цель слияний и поглощений заключается в стремлении получить преимущества за счет реализации закона синергии. В последние годы во Владимирской области, например, в этих целях путем объединения нескольких муниципальных образований создавались значительно более крупные, так называемые округа: Вязники, Муром, Александров, Кольчугино. Эффект от такого объединения был несомненный – в улучшении коммунального, транспортного, медицинского, культурного обслуживания населения, прежде всего, за счет перераспределения и объединения материальных и финансовых ресурсов.

Однако сам процесс не гарантирует успешный результат. В своей знаменитой книге «Good to Great» («От хорошего к великому»),

---

<sup>40</sup> Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. – 3-е изд. – М.: Гардарики, 2002. – С. 220.

построенной на анализе 1435 (!) крупнейших компаний мира, которые входили в список Fortune 500 (количество компаний в списке в разные года отличалось) в 1965-1995 Джим Коллинз выделяет *беспорядочные* слияния и поглощения как фактор *мешающий* успеху компании: «Питер Дракер как-то заметил, что стремление к слияниям и поглощениям определяется не экономической целесообразностью, а верой в то, что гораздо интереснее провести день, обдумывая сделку, чем заниматься настоящей работой...

Чтобы понять, какую роль играли поглощения в процессе перехода от хороших результатов к выдающимся, мы произвели систематический качественный и количественный анализ всех поглощений и продаж подразделений, осуществленных всеми компаниями (в нашем исследовании) за десять лет до момента преобразования компании и до 1998 года. Мы не обнаружили никакой взаимосвязи в количестве или размере поглощений, но, *однако*, заметили существенную разницу в том, насколько успешными были поглощения»<sup>41</sup>.

Стратегии развития не всегда направлены на рост организаций, а иногда ориентируются на внутреннее сокращение или отделение.

К наиболее существенным причинам разукрупнений относятся: изменение целей развития организации; недостаточная эффективность отделяемой части организации; потребность получения финансовых ресурсов<sup>42</sup>. Именно такие причины в числе прочих называются в качестве аргументов по созданию значительного большего числа муниципальных образований по новому Закону о местном самоуправлении 2003 года.

Основные *типовые направления стратегического развития* организаций отражаются в **типологиях стратегий**.

Н.Н. Тренивым разработана типология, основанная на *специфике роста организации*<sup>43</sup>:

- стратегия слабого роста (стабильности в аналогичном варианте С.К. Прахалада и Г. Хэмела): 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.

---

<sup>41</sup> Джим Коллинз. От хорошего к великому. Почему одни компании совершают прорыв, а другие нет... / Пер. с англ. – СПб., Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2001. – С. 138.

<sup>42</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачинина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.3.

<sup>43</sup> Тренив Н.Н. Стратегическое управление: учебное пособие для вузов. - М.: «Издательство приор», 2002. С.67

В начале восьмидесятых годов М. Портер предложил типологизировать конкурентные стратегии, основываясь *на масштабе рынка* и *на направлении приложения усилий*:

- стратегия лидерства по издержкам;
- стратегия дифференциации;
- стратегия фокусирования на издержках;
- фокусирование на дифференциации.

Спустя десятилетие А. Томпсон и А. Стрикленд предложили иную модель классификации подобных стратегий:

- стратегия лидерства по издержкам;
- стратегия широкой дифференциации;
- 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).

Кроме типовых направлений **стратегического развития** существуют разные **уровни** их проявления, которые отражены в декомпозиции стратегий по уровням иерархии. В диверсифицированной организации стратегии разрабатываются, как правило, на четырех различных организационных иерархически подчиненных уровнях:

- Корпоративная стратегия (стратегия для организации и сфер ее деятельности в целом).
- Деловая стратегия (для каждого отдельного вида деятельности организации).
- Функциональная стратегия (для каждого функционального направления определенной сферы деятельности). Каждая сфера деятельности имеет производственную стратегию, стратегии маркетинга, финансов и т.д.
- Операционная стратегия (более узкая стратегия для основных структурных единиц: торговых региональных представителей и отделов (внутри функциональных направлений)<sup>44</sup>.

Как уже отмечалось, вторым ключевым **аспектом стратегического развития** наряду с наличием стратегии является **стратегическое управление**.

---

<sup>44</sup> 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. 71-73.

Термин «стратегическое управление» стал использоваться на рубеже 1960-х и 1970-х годов для обозначения различия между управлением на низовом уровне (в структурных подразделениях фирм), осуществлявшимся традиционными способами, и корпоративным управлением на уровне фирмы<sup>45</sup>. Ведущей мыслью, отражающей сущность перехода от оперативного управления к стратегическому, явилась идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, для того чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нем изменения<sup>46</sup>.

Специфика подходов к определению стратегии отражается и на определении стратегического управления.

В учебнике А.А. Томсона, А. Дж. Стрикленда по стратегическому менеджменту в переводе Л. Г. Зайцева и М. И. Соколовой стратегическое управление трактуется как «область деятельности высшего руководства организации, главная обязанность которого состоит в определении предпочтительных направлений и траекторий развития организации, постановке целей, распределения ресурсов и всего того, что дает организации конкурентные преимущества»<sup>47</sup>.

В. Р. Веснин дает следующее определение стратегического управления: «управление стратегическими возможностями, выбором стратегических позиций; управление на основе ранжирования стратегических задач, реагирования на сильные и слабые сигналы, управление реализацией чрезвычайных программ и пр.»<sup>48</sup>.

Дж. Пирс и Р. Робертсон предметом стратегического управления считают разработку и реализацию стратегий, что включает в себя определение миссии, философии, генеральной цели, анализ и прогноз среды и конкуренции, сильных и слабых сторон фирмы, планирование целей и стратегии.

Игорь Ансофф в работе «Стратегическое управление» так определил содержание этого понятия: «Деятельность по стратегическому управлению связана с постановкой целей и задач организации и с поддержанием ряда взаимоотношений между организацией и окружением, которые позволяют ей добиваться своих целей, соответствуют внутренним возможностям и позволяют оставаться восприимчивой к внешним требованиям»<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачинина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.46.

<sup>46</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. - С. 29.

<sup>47</sup> 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.61.

<sup>48</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. – М., 2004. С. 4.

<sup>49</sup> Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. Под научн. Ред. Л.И. Евенко. М., 1989.

О.С. Виханский, развивая свое определение стратегии, пишет, что стратегическое управление – такое управление организацией, которое опирается на человеческий потенциал как основу организации, ориентирует производственную деятельность на запросы потребителей, гибко реагирует и производит своевременные изменения в организации, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности дает возможность организации выживать в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей<sup>50</sup>.

Отличия стратегического управления от оперативного (или текущего) управления, наглядно отражены в сравнительных таблицах О.С. Виханским<sup>51</sup> и В. Р. Весниным<sup>52</sup>.

В целом стратегическое управление развитием социально-экономических систем решает следующие **основные задачи**:

- преодоление кризисного состояния организации, вызванного расхождением ее возможностей и требований среды;
- занятие (или сохранение) лидирующего положения среди подобных организаций в перспективе;
- создание условий долгосрочного развития с учетом внешних и внутренних возможностей<sup>53</sup>.

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.

Управление социально-экономическим развитием муниципального образования может осуществляться с помощью различных форм и методов, программ и конкретных действий, различных управленческих решений. При этом также можно выделить объекты управления функционированием (коммунальные услуги, благоустройство, жилищный фонд, и т.д.) и объекты управления развитием (новые и развивающиеся старые производства, инфраструктура, занятость, уровень благосостояния).

Набор важнейших типов потребностей граждан любого государства, которые реализуются в процессе их жизнедеятельности, практически не зависит от отраслей специализации территории и включает в себя такие потребности, как питание, жилье, работа, духовное и физическое развитие, воспитание и обучение детей,

---

<sup>50</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. – М., 2002. С.32.

<sup>51</sup> там же, С. 31

<sup>52</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: Учебник. – М., 2004. С. 16.

<sup>53</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачинина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.48.

специальное образование, охрана здоровья, различные материальные блага и услуги, транспортные средства для перемещения, средства связи для передачи и получения информации и т.п.

С точки зрения органов муниципального управления на данный набор потребностей населения накладывается ряд обязательных требований:

- полнота, т.е. охват всех типов рациональных потребностей;
- постоянство воспроизводства с качественными изменениями;
- комплексность (т.е. удовлетворение рациональных потребностей должно быть сбалансированным, и низкий уровень удовлетворения одной потребности не может быть компенсирован более высоким уровнем удовлетворения других).

Каждый тип потребностей населения можно представить в виде подсистемы, функцией которой является удовлетворение соответствующей потребности. Диспропорции в развитии данных подсистем приводят к снижению реализуемости главной цели общества. Нехватку продовольствия нельзя заменить избытком одежды. Соответственно, провал в развитии одной из функций воспринимается обществом как неудачное развитие всего общества.

В системе можно выделить два вида материальных ресурсов: непереключаемые (природные ресурсы, основные фонды, стационарная инфраструктура и т.п.) и мобильные (капитал, оборудование, технологии и т.п.), а также человеческие (не просто трудовые ресурсы, но лица, сознательно действующие в рамках установленных социально-хозяйственных механизмов). Для эффективного функционирования системы необходима *сбалансированность* данных трех факторов. Так, избыток непереключаемых ресурсов и трудовых ресурсов, при нехватке необходимого оборудования, технологий, финансовых ресурсов, не только не будет способствовать развитию, но, наоборот, будет препятствовать эффективному функционированию системы. В частности, возникнет безработица, производственные фонды будут загружены не полностью, что увеличит расходы на ликвидацию данных диспропорций. Аналогично, нехватку квалифицированных кадров практически невозможно восполнить избытком материальных ресурсов.

В рамках процесса стратегического управления муниципальным образованием выделяются следующие подпроцессы:

- взаимодействие участников развития муниципального образования;
- целеполагание и определение приоритетов развития муниципального образования;

- формирование программ развития;
- формирование инвестиционного портфеля, перспективного и годового бюджетов развития;
- информационное обеспечение программ развития муниципального образования;
- управление программами развития и проектами;
- продвижение стратегических программ и др.

Система стратегического управления муниципальным образованием предполагает, таким образом, проектирование и реализацию указанных выше процессов и их составляющих<sup>54</sup>.

Из различных трактовок понятия стратегического управления можно выделить общее: стратегическое управление представляет собой деятельность по *разработке и реализации* стратегии в масштабе реального времени.

Процесс разработки стратегии может быть осуществлен различными путями. Однако в любом случае должны быть учтены особенности текущего состояния и прогнозируемые изменения *внешней и внутренней среды* социально-экономической системы, проанализированы *типовые и действующая стратегия*, а также сформулированы *видение, миссия и цели организации*. Все эти факторы прямо влияют на выработку стратегии.

«Видение – это руководящая философия бизнеса, обоснование существования фирмы, не сама цель, а, скорее, чувство основной цели фирмы. То есть видение – это идеальная картина будущего, то состояние, которое может быть достигнуто при самых благоприятных условиях. Видение определяет уровень притязаний в процессе стратегического планирования»<sup>55</sup>.

Для достижения намеченного состояния «...миссия, как деятельность, обращенная вовнутрь самоуправления, должна быть направлена на формирование самоуправляемой системы: путем совершенствования структуры управления органов власти, совершенствования социальной культуры и квалификации населения, а также саморазвития местного сообщества во всех других сферах.

Миссия МСУ, как действие, обращенное вовне, будет заключаться в освобождении внешних сил (государства и хозяйствующих субъектов) от мелочной опеки по отношению к каждому члену местного сообщества»<sup>56</sup>.

В настоящее время существуют два основных подхода к планированию муниципального развития: перспективное

<sup>54</sup> Картаева Е., Родина Н., Яковлев О. Управление развитием: насущные проблемы и возможные варианты решений // Муниципальная власть. – 2003. № 4. – С. 22.

<sup>55</sup> Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э.А. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Гандем», Изд-во ЭКМОС, 1998. – С. 298.

<sup>56</sup> Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – С 159-160.

планирование социально-экономического развития муниципальных образований и стратегическое планирование. 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.<sup>57</sup>.

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

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

Необходимость разрабатывать стратегию в муниципальных образованиях (и не только в них) появляется в условиях нехватки ресурсов.

В этих условиях точный выбор приоритетов и направлений деятельности, которые могут быть реально обеспечены имеющимися ресурсами, приобретает особенное значение. Формирование целей муниципального управления должно ориентироваться на представления, интересы и потребности жителей. 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.

Соответственно, не менее важным аспектом стратегического управления является реализация разработанной стратегии. В то время как формулирование успешной стратегии никогда не было простой задачей, успешная ее реализация всегда считалось гораздо более трудным делом. В 1999 году журнал "Форчн" (Fortune) писал, что 70%

---

<sup>57</sup> Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 – С.51.

неудач главных исполнительных директоров были результатом не плохой стратегии, а плохой ее реализации<sup>58</sup>.

В больших социально-экономических системах существует целый комплекс проблем, связанных с воплощением в реальность стратегического плана развития. Основными из них являются:

- необходимость масштабной детализации стратегии по всем уровням системы,
- сложность адекватного и эффективного контроля за ходом реализации стратегии, включая получение упреждающих данных,
- обеспечение мотивации персонала для обеспечения вовлеченности его в постоянное управление стратегическим развитием.

Инструментом управления, решающим данные проблемы, является Сбалансированная система показателей, речь о которой подробно пойдет в следующем параграфе.

### **1.3. Теоретические основы Сбалансированной системы показателей стратегического развития социально-экономических систем**

Как уже отмечалось выше Сбалансированная система показателей – это инструмент стратегического управления развитием социально-экономических систем.

Классическое англоязычное название звучит как Balanced Scorecard, сокращенно BSC. В отечественной интерпретации эта методика появлялась под наименованиями «система сбалансированных показателей», и «система оценочных индикаторов», и даже «сбалансированные счетные карты». В последнее время, универсальным стало наиболее соответствующее современному содержанию концепции определение «Сбалансированная система показателей» (сокращенно ССП), которое подчеркивает ключевую роль баланса (не только самих показателей), системность метода и опору на показатели.

По сравнению с классической моделью стратегического планирования MOS (Mission, Objectives, Strategies - Миссия, Цели, Стратегии), системе Balanced Scorecard всего 15 лет.

Сбалансированная система показателей – результат работ начатых Робертом Капланом (Robert S. Kaplan, ныне профессор по

---

<sup>58</sup> Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С. 8.

специальности «Развитие лидерства» кафедры Марвина Бауэра в Гарвардской школе бизнеса) и Дэвид Нортоном (David. P. Norton) в Гарварде в 1990. В качестве основной гипотезы проекта, участниками исследования была выбрана следующая: «базирование методики оценки эффективности деятельности предприятия исключительно на финансовых показателях, не обеспечивает роста будущей экономической ценности организации». Изначально концепция BSC задумывалась не как инструмент внедрения стратегии, а лишь как расширенная, по сравнению с традиционными финансовыми метриками, система измерения эффективности деятельности компании.

В статье The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance (Harvard Business Review, Jan-Feb 1992) авторы суммировали результаты исследования, проведенного в 12 компаниях, и представили в первом приближении BSC

Возглавив в 1993 года консалтинговую компания Renaissance Solutions, Дэвид Нортон предложил бизнесу решения по постановке, внедрению и контролю в рамках Balanced Scorecard. Позже, объединившись с одной из крупнейших консультационных компаний того времени, Gemini Consulting, альянс усилил продвижение концепции Balanced Scorecard на рынок. Через несколько месяцев проекты по внедрению Balanced Scorecard успешно проходят среди большого количества компаний.

Вскоре после того, как концепция BSC получила распространение в американских фирмах, обнаружилась ее пригодность не только для измерения достижений, но и для стратегического управления, что было отражено в статье Нортон и Каплана Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System (Harvard Business Review, Jan-Feb 1996).

На сегодняшний день ССП активно внедряется в крупнейших коммерческих фирмах. По данным Марка Федина, президента консалтинговой компании ВКГ на начало 2004 г. из 500 крупнейших компаний мира согласно списку FT-500, в 412 внедрена и успешно работает сбалансированная система показателей.<sup>59</sup>

В *некоммерческих* организациях и органах власти ССП только начинает появляться. Крупнейшим проектом в данной сфере можно считать внедрение ССП в Министерстве обороны США.

Так в чем же секрет *популярности* данной системы? Все тот же Марк Федин считает, что она «закрывает» значительную брешь в

---

<sup>59</sup> Интервью с Марком Фединым приведено в статье «Эффективно управлять можно лишь тем, что можно достоверно измерить. Сбалансированная система показателей (Balanced Scorecard) и управление российскими компаниями»// Top-manager, № 11, ноябрь 2003.

управлении бизнесом - реализацию стратегических планов... Последовательная реализация стратегических планов развития – это тот участок, на котором "ломается" большинство компаний. Отсюда и интерес к технологии, которая позволяет с помощью достаточно простых методов идти по намеченному пути и "попутно" контролировать эффективность... Строго технологически, сбалансированная система оценочных показателей (Balanced Scorecard) переводит миссию и общую стратегию компании в систему четко поставленных целей и задач, а также показателей, определяющих степень достижения данных установок»<sup>60</sup>.

Таким образом, если система изначально предполагалась разработчиками как механизм контроля развития компании как стратегического, так и тактического, то в настоящее время она превратилась в полноценную систему управления, не потеряв своих контрольных функций.

Подобный подход совпадает с мнением основоположников теории. ССП – это система, задача которой «состоит в том, чтобы трансформировать миссию компании в конкретные, вполне осязаемые задачи и показатели»<sup>61</sup>. Она предлагает детально очерченную траекторию реализации стратегии организации.

Аналогично и мнение топ-менеджеров крупнейших корпораций. Как утверждает Марк Мууди-Стюарт (Mark Moody-Stuart), председатель совета директоров компании Royal Dutch/Shell: «Между миссией компании, которая находится в официальных документах, и выполнением стратегии, есть только одно связующее звено – Сбалансированная система показателей»<sup>62</sup>.

Исходя из подобного взгляда на систему, сегодня можно **определить ССП** как систему стратегического управления организацией на основе измерения и оценки ее эффективности по набору сбалансированных показателей, обеспечивающих учет существенных с точки зрения стратегического развития аспектов ее деятельности. Данный инструмент призван перевести общую стратегию организации в систему взаимосвязанных показателей, которые возможно оценить количественно.

В настоящее время идет постоянный процесс адаптации и доработки системы в применении к конкретным условиям функционирования различных социально-экономических систем, публикуются материалы по более детальному механизму формирования ССП.

---

<sup>60</sup> там же.

<sup>61</sup> 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.15.

<sup>62</sup> Цитируется по «Руководители о Balanced Scorecard» на сайте [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).

Наиболее крупными концептуальными работами остаются **исследования** авторов системы Дэвида Нортон и Роберта Каплана<sup>63</sup>.

Первой серьезной переведенной на русский язык работой по формированию ССП является вышедшая в Стокгольме книга Нильса-Горана Ольве (Nils-Goran Olve), Жана Роя (Jan Roy) и Магнуса Веттера (Magnus Wetter) «Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей»<sup>64</sup>.

Пожалуй, наиболее системно и полно теория и практика разработки Сбалансированной системы показателей представлена в монографии практика с более чем 10 летним стажем ведения проектов по внедрению ССП Пола Нивена (Paul Niven)<sup>65</sup>.

Эlegantному и эффективному, но в тоже время простому преодолению на практике ряда сложных проблем, не описанных ранее, посвящена книга другого авторитетного разработчика сбалансированных систем управления Марка Грэма Брауна (Mark Graham Brown)<sup>66</sup>.

К сожалению, подавляющее большинство работ связано с развитием системы для нужд коммерческого сектора. На середину 2005 г. не существует ни одной русскоязычной книги посвященной применению Сбалансированной системы показателей в некоммерческом секторе. Единственной известной нам книгой по ССП в некоммерческих и государственных учреждениях является «Balanced Scorecard Step-by-Step: For nonprofit and government organization» Пола Нивена. Однако она не только не переведена на русский язык, но и не продается на территории РФ в оригинальном варианте. В публикациях прочих авторов особенности применения системы в некоммерческом секторе приводятся в крайне неконкретных советах по модификации некоторых аспектов традиционной ССП и занимают весьма незначительный объем в общем содержании. Т.о., исследование вопроса формирования Сбалансированной системы показателей стратегического развития для некоммерческих организаций в целом и муниципалитетов в частности находится в начальной стадии, не имеет сколько-нибудь подробной

---

<sup>63</sup> 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 — 320 с.

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.

<sup>64</sup> 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. — 304 с.

<sup>65</sup> Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепрпетровск: Баланс-Клуб, 2003. — 328 с.

<sup>66</sup> Браун Марк Г. Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / Марк Грэм Браун; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005 — 226 с.

разработки, тем более нигде не описаны аспекты учета российской специфики муниципальной сферы.

Сбалансированная система показателей используется многими организациями *как основной инструмент управления бизнесом*, дающий возможность устанавливать индивидуально обозначенные цели работника, бизнес-единицы и организации в целом, и самое главное, довести их до исполнителей на всех уровнях организации.

Как считает Филип Кондит (Philip Condit) председатель совета директоров и генеральный директор компании Boeing, «основным и наиболее ценным результатом перехода к управлению с помощью Сбалансированной системы показателей для нас стало понимание каждым сотрудником того, как его каждодневные усилия создают общий результат – и чувство причастности к этому результату»<sup>67</sup>.

Balanced Scorecard увязывает эффективное использование материальных активов с мобилизацией *нематериальных*, становится серьезным источником повышения эффективности и конкурентоспособности.

ССП вопреки мнению некоторых теоретиков (например, выше упомянутый Марк Федин, в статье «5 мифов о Balanced Scorecard»<sup>68</sup> первым из них называет утверждение, что «Balanced Scorecard *помогает* создать эффективную корпоративную стратегию») позволяет не только реализовывать стратегию, но и построить на своей основе механизм *корректировки стратегии* (подробнее см. ниже в описании системы обратной связи). Главы подразделения конструктивных полимеров компании DuPont, внедрившей корпоративную ССП – Крейг Нейлор – подтверждает эффективность использования системы при корректировке: «От нового подхода требовалась наличие обратной связи, чтобы мы могли *отслеживать эффективность стратегии, вносить дополнения или изменять ее*, когда возникнет необходимость. Мы хотели не просто объединить всех вокруг общего плана или стратегии, нам нужно было, чтобы в процессе осуществления стратегия постоянно подвергалась *проверке*. Проблемы с реализацией стратегии не всегда означают, что сама реализация проводится неправильно. Иногда стратегию просто нельзя осуществить.»<sup>69</sup>.

Следует отметить, что ССП является эффективным способом обработки огромного потока информации, поступающего в управляющий центр из подразделений и служб, т.е. инструментом

---

<sup>67</sup> Цитируется по «Руководители о Balanced Scorecard» на сайте [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).

<sup>68</sup> опубликована в «Ведомостях» за 30 марта 2004 г.

<sup>69</sup> Интервью Дана Клиффорда-мл. с Крейгом Нейлором см. на сайте консалтинговой компании Инталев (<http://www.intalev.ru/publications/?uin=112>)

поддержки принятия решений. Это действительно крайне важный вопрос.

Как пишет Джим Коллинз в своей знаменитой книге «Good to Great» («От хорошего к великому»), построенной на анализе 1435 (!) крупнейших компаний мира, которые входили в список Fortune 500 (количество компаний в списке в разные года отличалось) в 1965-1995:

«На самом деле, мы не нашли подтверждений того, что великие компании обладали лучшей или большей информацией, чем компании, с которыми мы их сравнивали. Никаких. И те, и другие имели практически одинаковый доступ к надежной информации. Ключ, таким образом, не в наличии информации, а в способности превратить имеющуюся информацию в факты, которыми нельзя пренебречь»<sup>70</sup>.

Сбалансированная система показателей используется многими компаниями, в том числе, пожалуй, наиболее известной во всем мире широко диверсифицированной корпорацией General Electric как такой ключ на уровне управляющего центра.

По словам Джеффри Иммелта, председателя совета директоров и генерального директора компании, «одна из целей, которых мы (GE) достигаем с помощью Сбалансированной системы показателей – ... получить измеримые обоснования для каждого управленческого решения. Это чрезвычайно важно – рисков становится все больше и у менеджеров есть все причины беспокоиться о правильности принимаемых решений»<sup>71</sup>.

ССП имеет утвердившуюся **структуру**. Balanced Scorecard Collaborative<sup>72</sup>, которую возглавляют Р. Каплан и Д. Нортон, разработала функциональные стандарты BSC. Система должна включать шесть обязательных **элементов**:

1) *Перспективы (perspectives)* – основные *проекции* деятельности организации, в которых проводится декомпозиция стратегии с целью ее реализации. Перспективы в СПП отражаются в виде стратегических карт. Обычно используются четыре базовые перспективы, однако их список можно дополнить в соответствии со спецификой стратегии компании.

2) *Стратегические цели (objectives)*, которые формулируются в соответствии с направлениями стратегии и относятся к одной из стратегических карт системы. По своей сути они являются декомпозицией главной цели социально-экономической системы в определенном ключевом направлении деятельности.

---

<sup>70</sup> Джим Коллинз. От хорошего к великому. Почему одни компании совершают прорыв, а другие нет... / Пер. с англ. – СПб., Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2001. – С. 109.

<sup>71</sup> Цитируется по «Руководители о Balanced Scorecard» на сайте [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).

<sup>72</sup> <http://www.bscoll.com>

3) *Показатели (measures)* представляют собой измеримые резюме целей, т.е. поддающиеся количественной оценке категории, которые должны отражать прогресс в движении к стратегической цели. Данная особенность обусловлена тем, что эффективно управлять можно только тем, что компания способна измерить. До тех пор, пока какой-то момент деятельности не измеряется, на него не обращают внимания и его не возможно адекватно контролировать. Показатели подразумевают определенные действия, необходимые для достижения цели, и указывают на то, как стратегия будет реализована на операциональном уровне. Показатели призваны привести комплексные и часто расплывчатые цели в более конкретные и понятные рамки. В тоже время их система позволяет смотреть на текущую ситуацию в стратегической перспективе.

4) *Целевые значения (targets)* – уровень, которого должно достигнуть значение того или иного показателя в определенный временной период.

5) *Причинно-следственные связи (cause and effect linkages)* должны связывать в единую цепочку стратегические цели или показатели компании таким образом, что достижение одной из них обуславливает прогресс в достижении другой (о характере причинно-следственных связей см. ниже в данном параграфе).

6) *Стратегические инициативы (strategic initiatives)* – программы и проекты, которые способствуют достижению стратегических целей. Как правило, формируются на стадии разработки стратегии организации.

Традиционная модель Сбалансированной системы показателей включает минимум следующие 4 проекции/карты:

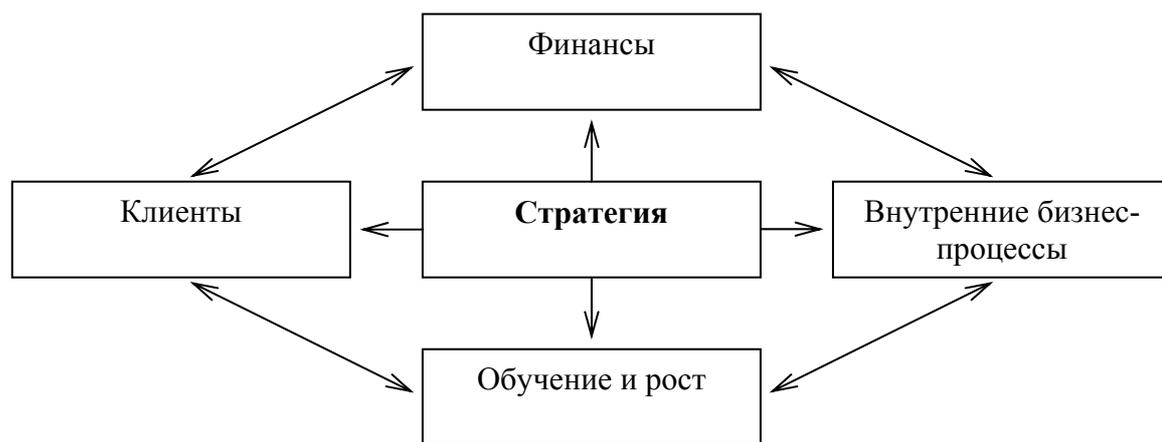


Рис. 1.3.1. Декомпозиция стратегии организации в ССП

*Карта финансов* – организация с точки зрения учредителей и инвесторов, оценивается эффективность вложения капитала.

*Карта клиентов* – оценка полезности для потребителей своих товаров и услуг.

*Внутренние процессы* – отражается внутренняя операционная эффективность, определяется необходимость реинжиниринга или ликвидации бизнес-процессов.

*Обучение и рост* – оценивается инновационность организации, ее гибкость, ориентированность на восприятие нового, изменения, способность повышать эффективность и увеличивать свою стоимость.

Однако далеко не всегда лишь эти сферы деятельности являются критически важными для организации. Следует определить достаточность выбранных проекций для успешной реализации стратегии компании. Если желаемый результат по ним достигнут своевременно, а общий результат развития не соответствует плановому, то это означает, либо в ССП декомпозиция стратегии проведена не по всем важнейшим сферам деятельности компании, либо неправильно оценен вклад каждой проекции.

Особенностью Сбалансированной системы показателей является **временная детерминация стратегических карт**.

Карта финансов относится к «*прошлому*» организации. Т.е. ее цели и показатели отражают конечный результат деятельности, достигнутый благодаря усилиям в прошедшем периоде.

Карты клиентов и бизнес-процессов отражают текущую деятельность компании по формированию конечного результата развития и соответственно относятся к пласту «*настоящего*».

В проекции обучения и развития закладываются основы *будущего* процветания или упадка организации.

В рамках ССП можно выделить **показатели**, которые измеряют *достигнутые результаты* (запаздывающие индикаторы качества прошлой деятельности компании), и *опережающими индикаторами*, которые отражают «факторы деятельности, приводящие к возникновению запаздывающих индикаторов»<sup>73</sup>.

Большинство показателей первой группы относятся к проекциям финансов и клиентов. Они более традиционны и теснее связаны с конечной целью предприятия. Но учет результатов их рассмотрения может принести пользу только через относительно длительный промежуток времени.

Для повышения оперативности контроля следует уделять внимание показателям второй категории, которые отражают состояние тех сфер деятельности компании, которые еще только повлияют на конечный результат в ближайшем будущем, а следовательно, эффект от корректирующих воздействий на основе их

---

<sup>73</sup> Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С. 21.

анализа скажется в краткосрочной перспективе. При таком подходе ССП позволяет увидеть отклонения от заданной стратегией *траектории развития*, на самом раннем этапе, задолго до того, как они отразятся в традиционных финансовых отчетах, и принять соответствующие меры.

Определение отклонений от заданной траектории развития организации должно проводиться как по группе показателей результатов, так и по группе факторов деятельности. «Без последних невозможно понять, как были достигнуты первые. Кроме того, с помощью только показателей результатов нельзя на ранних этапах оценить, насколько успешно осуществляется стратегия компании. И наоборот, факторы деятельности...без соответствующих показателей могут способствовать лишь краткосрочным улучшениям производственного процесса, но не отражают их влияние на состояние клиентской базы и, следовательно, на финансовые результаты. Правильно составленная ССП должна иметь сбалансированный комплекс результатов (отсроченные характеристики) и факторов достижения результатов (опережающие показатели)»<sup>74</sup>.

Стратегические карты содержат как связанные, так и несвязанные друг с другом показатели. Эта особенность, которая позволяет с одной стороны оценивать правильность логики контроля, а с другой контролировать развитие, основываясь на нескольких разнотипных источниках данных, что является преимуществом ССП по сравнению с традиционными финансовыми отчетами.

На успешность реализации цели влияют как стратегические инициативы, прямо направленные на достижения целевых значений показателей, соответствующих данной цели, так и качество реализации прочих целей. Т.о., ССП позволяет увидеть потенциальные будущие отклонения, основываясь на анализе степени реализации целей в настоящем периоде и *причинно-следственной связи*, которая учитывает временной фактор в принятии решений и пропорциональную зависимость между параметрами.

Процесс идентификации отклонений опирается на **систему обратной связи с двойной петлей**. Первая ее часть позволяет определить отступления от первоначально принятой траектории развития, а вторая направлена на оценку необходимости корректировки самой стратегии. ССП основывается на системе обратной связи, но предполагает активное участие менеджмента. Вопрос об отнесении ССП к диагностическому или интерактивному типу систем управления является дискуссионным. Чтобы избежать навешивания ярлыков, следует точно представить механизм функционирования обратной связи в ССП.

---

<sup>74</sup> Каплан Р., Нортона Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп— Бизнес», 2003. С.140.

Говоря об определении отклонений в заданной траектории развития, следует отметить, что данный вопрос рассматривается в рамках иерархического подхода. В таком случае (в чисто диагностических системах управления) формулировка стратегии и путей ее реализации не подлежит изменению. Обратная связь лишь обеспечивает информацию об отклонении от запланированных значений показателей. Контролируется только тактика компании. При этом не рассматривается ни адекватность методов измерения контролируемых параметров, ни их влияние на достижение конечной цели, ни сама цель. Траектория развития считается постоянной, а отклонения от нее должны быть исправлены для возвращения компании на единой выбранной путь.

В ССП, не смотря на то, что стратегия организации является фундаментом всей системы, предполагается использовать «обратную связь с двойной петлей, то есть получать информацию о том, насколько созданная теория, на основании которой действует вся организация, соответствует настоящим, возможно уже изменившимся условиям»<sup>75</sup>. Таким образом, контролируется не только успешность продвижения по уже выбранному пути, но и правильность направления этого пути. В данном случае и требуется вмешательство менеджмента.

Процесс управления с использованием двойной петли состоит из двух *частей*. Схематично они выглядят следующим образом. Первый, призванный определить отклонения в фактической реализации стратегии от плана, – сбор данных о реализации стратегии, определение отклонений, разработка и реализация корректирующих воздействий. Второй, задачей которого является отслеживание жизнеспособности и успешности разработанной стратегии, – сбор данных о реализации стратегии, анализ ее успешности в современных условиях, корректировка стратегии, перечня контролируемых параметров развития организации и методов измерения с учетом новых возможностей и рисков. Далее цикл повторяется. Его можно понимать как непрерывную адаптацию и улучшение соответствующих адаптационных способностей.

Обе части являются одинаково важными. В одном из первых, переведенных на русский язык учебниках по менеджменту в параграфе «Управление, направленное на успех» авторы специально отмечают: «Чтобы быть успешной в течение долгого времени, чтобы выжить и достичь своих целей организация должна быть как эффективной, так и результативной»<sup>76</sup>. Эффективность (внутренняя

---

<sup>75</sup> 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. 228.

<sup>76</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. / Пер. с англ. — М.: «Дело», 1992. С.48.

эффективность, от англ. efficiency) означает, что «вещи делаются правильно», в нашем случае – «движение по траектории осуществляется успешно», а результативность (внешняя эффективность, от англ. effectiveness) – что «делаются правильные вещи»<sup>77</sup>, в аспекте развития организации – «траектория движения ведет к успеху».

Таким образом, ССП сочетает в себе черты диагностической (например, множество четко определенных показателей) и интерактивной (переоценка норм и изменения стратегических установок) систем управления.

Отдельно подчеркнем, что ССП позволяет эффективно контролировать такой фактор успешного развития, как своевременность. Причем этот процесс имеет две составляющие. Прямой контроль осуществляется за счет включения временных ограничений в задания по достижению целевых значений ключевых показателей. Кроме того, как уже отмечалось, сами стратегические карты имеют отношение к различным периодам времени.

Кроме всевозможных модификаций модели ССП Нортон-Каплана существует целый ряд **альтернативных схожих моделей**<sup>78</sup>.

Модель Лоренца Мейсела (Lawrence S. Maisel) была предложена в 1992 году. Она имеет то же название, что и модель Каплана-Нортон. Мейсел также определяет четыре перспективы, на основе которых должна быть оценена бизнес-деятельность. Вместо перспективы обучения и роста Мейсел в своей модели использует перспективу людских ресурсов.

К. МакНейр (C.J. McNair), Р. Ланч (Richard L. Lurch), К. Кросс (Kelvin F. Cross) в 1990 году представили модель, которую они назвали Пирамида эффективности. Основной концепцией является связь клиентоориентированной корпоративной стратегии с финансовыми показателями, дополненными несколькими ключевыми качественными (нефинансовыми) показателями.

Кристофер Адамс (C. Adams) и Питер Робертс (P. Roberts) в 1993 году предложили модель, которую назвали EP<sup>2</sup>M ("You are what you measure" в журнале Manufacturing Europe"). EP<sup>2</sup>M аббревиатура от Effective Progress and Performance Measurement.

Согласно Адамсу-Робертсу, важно, прежде всего, то что компания делает в следующих четырех направлениях:

- обслуживание клиентов и рынков;
- совершенствование внутренних процессов;

---

<sup>77</sup> там же

<sup>78</sup> Подробнее см. 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 37-41.

- управление изменениями и стратегией;
- собственность и свобода действий.



Рис. 1.3.2. Пирамида эффективности

Особого упоминания заслуживает используемый французскими компаниями с 30-х годов 20 века инструмент, называемый *tableau de bord*, который во многом схож с BSC<sup>79</sup>.

Тем не менее, **ССП** является наиболее успешной и разработанной из аналогичных систем стратегического управления на данный момент и **позволяет**:

- устранить разрыв между разработкой стратегии и ее воплощением,
- выявить влияние бизнес-процессов на результат,
- установить связи между высокоуровневыми целями и задачами конкретных подразделений и сотрудников,
- отслеживать исполнение стратегии через количественные показатели,
- учитывать нематериальные активы и нефинансовые показатели при выявлении цепочки создания стоимости,
- сделать организацию более прозрачной,
- построить систему мотивации персонала по результатам,
- оперативно оценивать изменения в окружающей среде с точки зрения их влияния на возможность достижения стратегических целей,
- адаптировать инструментальный системы к конкретным условиям,
- обеспечить своевременную обратную связь.

**Недостатками и трудностями** реализации СПП являются:

<sup>79</sup> Подробнее о сходстве и различиях *tableau de bord* и BSC см. в статье Константина Редченко «Показательное несогласие balanced scorecard и *tableau de bord*», опубликованной в частности на [www.cfin.ru](http://www.cfin.ru).

- сложность выявления адекватных ключевых показателей и их измерения,
- внедрение стратегии сверху иерархии организации могут тормозить мотивацию осуществления проекта,
- игнорирование в базовой модели внешних по отношению к фирме условий,
- чрезмерное фокусирование на управлении, базирующемся на показателях,
- необходимость наличия четко сформулированной стратегии,
- высокие требования к корпоративной культуре.

Т.о., Система сбалансированных показателей является актуальным и эффективным инструментом, необходимым для успешного стратегического развития как коммерческих, так и некоммерческих организаций в современных социально-экономических условиях, но требует дальнейшей адаптации к российской специфике и требованиям конкретной организации.

## Глава 2. Анализ факторов стратегического развития МО

### 2.1. 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 управления<sup>80</sup> 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 ССП 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 ССП 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 их особенностями как социально-экономических систем, в которых имеет место сложное

---

<sup>80</sup> Общая социальная эффективность, эффективность организации и функционирования муниципального управления, эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

сочетание интересов сообщества, власти и бизнеса, некоммерческий характер целей и отличный от корпоративного механизм принятия 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. Роберт 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, от которой можно начать свой путь, 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. 2.1.1).

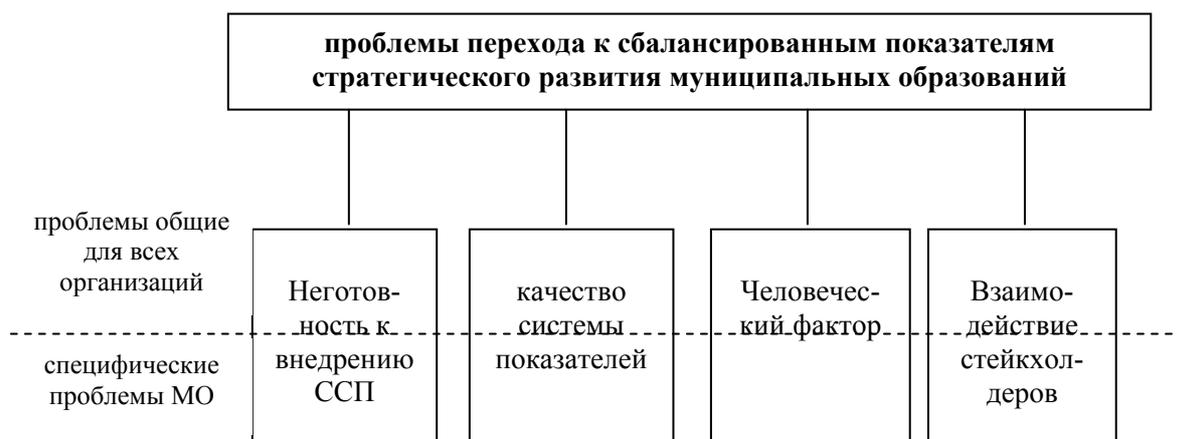


Рис. 2.1.1. Группировка проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО

## **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 власти<sup>81</sup> 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 внедрение 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.

---

<sup>81</sup> 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 отсекалть 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 системы<sup>82</sup>. 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

---

<sup>82</sup> 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.

обычной на данный момент практике результаты работы власти не 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 муниципалитета<sup>83</sup>.

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 результатов с намеченными при участии всех

---

<sup>83</sup> Подробнее см. в Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.:ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.

стейкхолдеров стратегическими целями развития муниципального образования.

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.

## 2.2. Определение параметров внешней 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 закреплённых, систем показателей также не возможно. Причиной этого является как их чрезмерное количество (например, «Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования», утверждённое Госкомстатом России, содержит около *тысячи* (!) показателей), так и их статистический характер. Система показателей в приведённом 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 (собрания 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.

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 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<sup>84</sup>.

Исследователи, как правило, выделяют «ближнее» окружение (для организаций оно включает клиентов, поставщиков, конкурентов, ресурсы, государственное регулирование и требования

---

<sup>84</sup> Зуб А. Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика: Учебное пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2002. – С.21.

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:

- *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. 2.2.1. Однако отметим, что на данном участке анализа их иерархия еще не разработана.

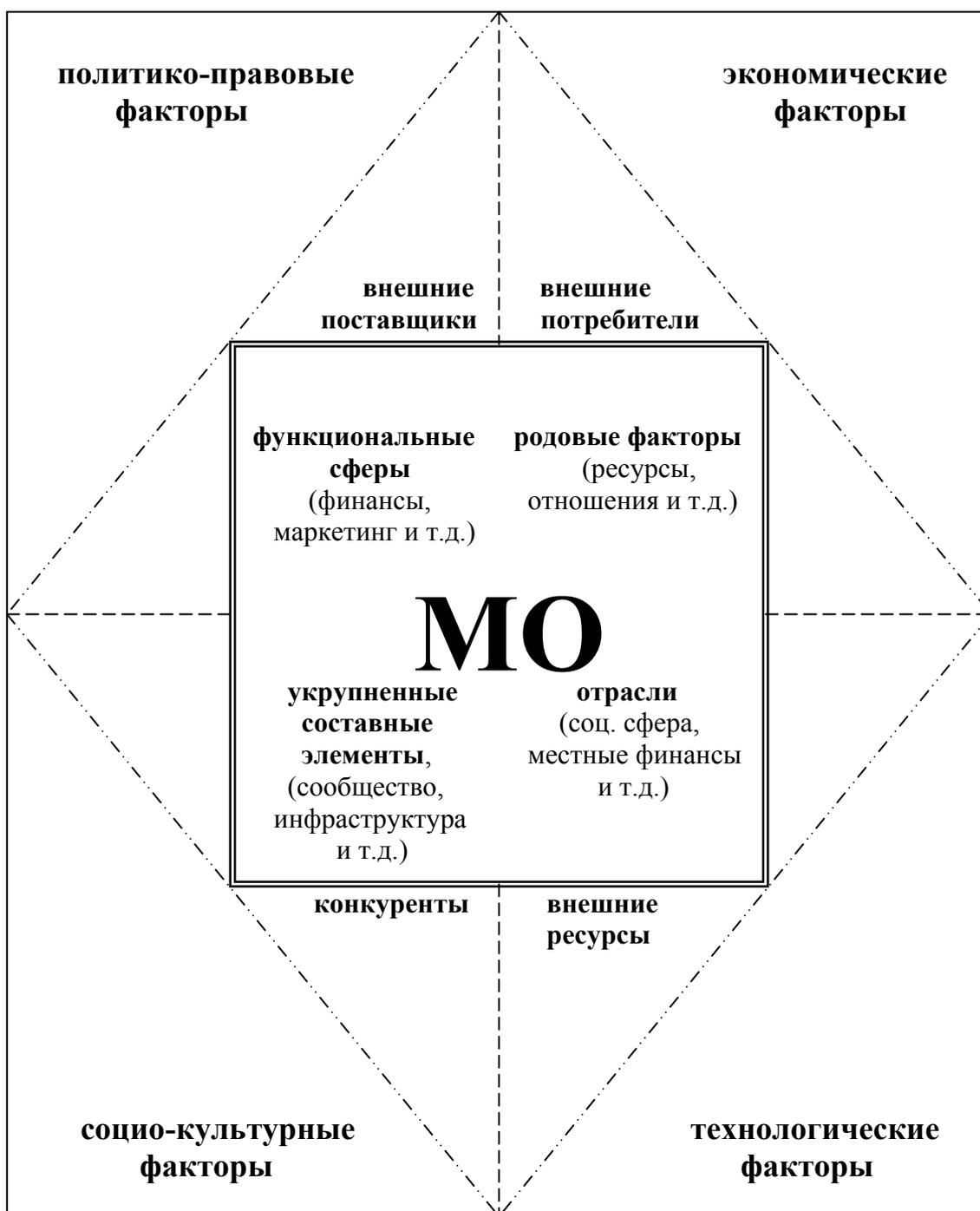


Рис. 2.2.1. Основные сферы внешней и внутренней среды МО

На основе анализа предлагаемых наиболее авторитетными специалистами по внедрению ССП (Нортон и Каплан<sup>85</sup>, Ольве, Рой и

<sup>85</sup> 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.

Ветер<sup>86</sup>, Нивен<sup>87</sup>) планов процесса разработки системы, а также на основе приведенного выше анализа проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО была разработана последовательность основных этапов создания ССП для муниципалитетов.

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.

---

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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.

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 Ольве, Рой и Ветер толкуют КФУ как «наиболее существенные (с точки зрения миссии) факторы достижения поставленных *целей*»<sup>88</sup>, 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»<sup>89</sup>.

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»<sup>90</sup>.

Последующие шаги в формировании ССП МО вполне однозначны и связаны не столько с важнейшими сферами внешней и

---

<sup>88</sup> 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. 59.

<sup>89</sup> 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

<sup>90</sup> 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.

внутренней среды образования, сколько с конкретными факторами, относящимися к какой-либо сфере.

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 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 следует 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. 2.2.2).

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.

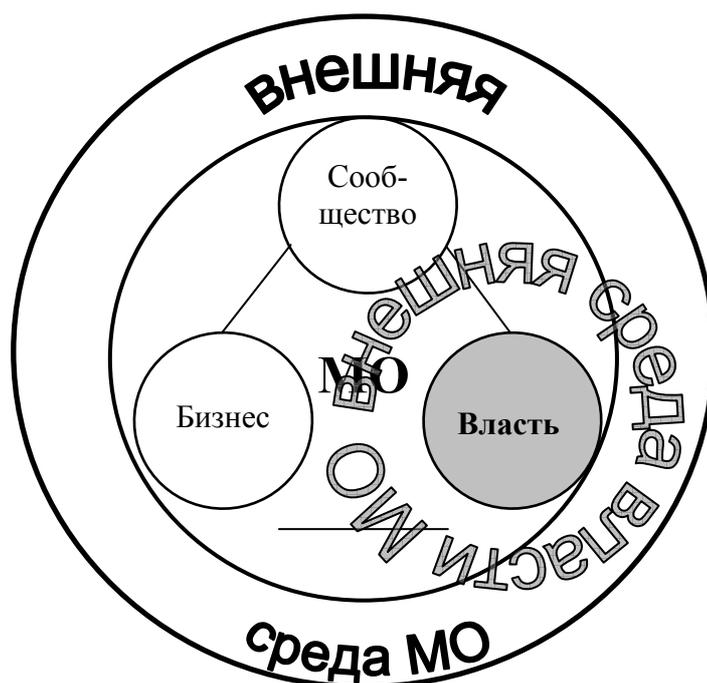


Рис. 2.2.2. Соотношение внешней и внутренней среды МО в целом и его власти

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»<sup>91</sup>.

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.

### **2.3. Анализ внутренних факторов стратегического развития МО, влияющих на формирование ССП**

Виханский О. С. дает следующее определение внутренней среды организации – «это та часть общей среды, которая находится в пределах организации»<sup>92</sup>.

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;*
- *финансовый;*
- *организационная культура.*<sup>93</sup>

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

Другой принцип, предлагаемый В.Р. Веснин, лежит в разделении внутренней среды организации на значимые сферы<sup>94</sup>:

- *ресурсы* (материальные, финансовые, интеллектуальные, трудовые), определенным образом структурированные и организованные;

---

<sup>91</sup> Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. - М., «Аспект Пресс», 2003. С. 95.

<sup>92</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. Учебник. – М., Гардарики, 2002. С. 55.

<sup>93</sup> Там же. С. 56.

<sup>94</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. – М., ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 65 – 66.

- *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;
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.

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

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) Нарращивание 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.

Существенное 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 «больному».

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 2.2.1 и 2.2.2.

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.

Таблица 2.2.1

## Характеристики внутренней среды МО

Факторы	Сильные стороны	Слабые стороны
Стратегия МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>• детально разработанная стратегия развития г.Владимира до 2015 г. (2004г.)</li> <li>• участие всех групп стейкхолдеров в разработке стратегии</li> <li>• сопряженность со стратегией развития Владимирской области</li> <li>• начальная проработка программы реализации стратегии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• поверхностная проработка механизма реализации стратегии</li> <li>• неучет в стратегии «слабого аспекта» (неформализованных изменений организационной культуры)</li> </ul>
Стратегическое управление в МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>• наличие в Администрации постоянно действующего органа по стратегическому управлению – отдела перспективного планирования</li> <li>• наличие органов по стратегическому планированию (Совет, Общественный совет, Экспертный совет, Рабочая группа)</li> <li>• поддержка стратегического управления Главой города и Городским Советом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• не полное проникновение стратегического управления во все органы МСУ</li> <li>• дисбаланс в сторону оперативного управления</li> </ul>
Работники органов МСУ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• устоявшаяся команда управления</li> <li>• высокая лояльность к изменениям, предлагаемым топ-менеджментом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• слабое представление большинства работников о современных методах управления, в т.ч. ССП</li> <li>• неприязнь к системе мотивации по результатам</li> <li>• нежелание прозрачности административного управления</li> </ul>
Существующая система контроля	<ul style="list-style-type: none"> <li>• поставленная система бюджетного контроля</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• отсутствие нефинансовых показателей</li> <li>• запаздывание контрольных мероприятий</li> <li>• отсутствие четкой связи между результатами контроля и вознаграждением</li> </ul>
Финансовые ресурсы МСУ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• рост совокупных доходов бюджета</li> <li>• опережающий рост бюджетообеспеченности</li> <li>• отсутствие у муниципалитета просроченной задолженности по кредитам</li> <li>• улучшение финансового состояния муниципальных предприятий и учреждений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• недостаточность средств на стратегические проекты</li> <li>• снижение удельного веса собственных доходов</li> <li>• малый размер неналоговых доходов</li> </ul>
Муниципальное имущество	<ul style="list-style-type: none"> <li>• значительное повышение размеров доходов от использования муниципальной собственности</li> <li>• включение в городскую черту новых территорий</li> <li>• рост эффективности использования имущества (большие доходы с тех же объектов)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• уход квалифицированных кадров из муниципального сектора экономики</li> <li>• истощение удобных участков для строительства жилья на территории города</li> </ul>

Таблица 2.2.2

## Характеристики внешней среды МО

Факторы	Возможности	Угрозы
Местное сообщество	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение денежных доходов населения</li> <li>• возрастание числа экономически активных горожан</li> <li>• повышение уровня образования и квалификации населения</li> <li>• рост рождаемости</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• старение населения</li> <li>• снижение численности населения</li> <li>• отток экономически активной части населения в Москву</li> </ul>
Местный бизнес	<ul style="list-style-type: none"> <li>• увеличение числа субъектов малого предпринимательства и их доля в местной экономике</li> <li>• снижение удельного числа убыточных предприятий</li> <li>• приход крупных иностранных и российских инвестиций</li> <li>• развитие сферы услуг, в т.ч. для клиентов из-за пределов МО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• низкая конкурентоспособность многих отраслей местной промышленности на международном уровне</li> <li>• изношенность и моральное старение основных фондов</li> <li>• кризисное положение ряда крупнейших предприятий</li> </ul>
Партнерство	<ul style="list-style-type: none"> <li>• включение в стратегию механизмов партнерства стейкхолдеров МО</li> <li>• усиление общественно-частного партнерства, усиление роли ассоциаций групп стейкхолдеров</li> <li>• развитие партнерских отношений с городами-побратимами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• незрелость гражданского общества</li> <li>• низкие лоббистские возможности города</li> <li>• слабый имидж</li> </ul>
Инвестиционный климат	<ul style="list-style-type: none"> <li>• интерес ряда крупнейших иностранных инвесторов</li> <li>• удачное расположение вблизи крупных рынков сбыта</li> <li>• наличие уникального комплекса исторических памятников</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• близость сильных конкурентов</li> <li>• отсутствие подготовленных инвестиционных проектов и площадок</li> <li>• бюрократические препоны и высокая коррумпированность</li> </ul>

## Окончание таблицы 2.2.2

Факторы	возможности	угрозы
Политико-правовое поле	<ul style="list-style-type: none"> <li>• избрание ЗС по представлению президента действующего губернатора на новый срок</li> <li>• стабилизация политического процесса в стране и регионе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• неопределенность в прохождении реформы власти</li> <li>• снижение самостоятельности органов МСУ</li> <li>• неподконтрольность и слабая прогнозируемость правовых изменений в стране</li> </ul>
Социально-экономическая инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> <li>• развитие частного бизнеса в сфере социальных услуг</li> <li>• реструктуризация системы льгот</li> <li>• развитие культурно-развлекательных учреждений</li> <li>• развитые сектора науки, технологии и высшего образования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• неудовлетворительное состояние материальных ресурсов: здравоохранения, социального обеспечения, детских яслей и садов, школ, искусства и культуры, спорта и досуга</li> <li>• низкий уровень общественной безопасности</li> <li>• отсутствие средств на социальное развитие (бюджетные ограничения)</li> <li>• недостаточная материальная база рекреации</li> </ul>
Инженерно-техническая инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> <li>• приход крупного инвестора в лице РКК</li> <li>• модернизация и расширение телекоммуникаций</li> <li>• хорошо развита внешняя дорожная сеть</li> <li>• неплохая экологическая ситуация, благоприятный городской рельеф и роза ветров</li> <li>• промышленное производство без опасных выбросов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• изношенность основных фондов магистральных коммуникаций</li> <li>• плохое состояние дорожного покрытия</li> <li>• исчерпание мощностей водоотведение (98%)</li> <li>• энергозависимость города</li> <li>• устаревшая система сбора и переработки отходов</li> </ul>
Местный научный потенциал в сфере ССП	<ul style="list-style-type: none"> <li>• формирование владимирской школы стратегического управления</li> <li>• защита механизма формирования стратегии МО</li> <li>• разработка механизма формирования ССП стратегического развития МО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отток научных кадров в Москву</li> </ul>

## Глава 3. Разработка Сбалансированной системы показателей стратегического развития МО

### 3.1. 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;
- 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 организации<sup>95</sup>. Принципиальная схема взаимосвязи карт в таком случае может выглядеть так<sup>96</sup>, как это представлено на рисунке 3.1.1.

2) Перестановка местами клиентской и финансовой карт<sup>97</sup>. Похожая модель встречается и в работах Пола Р. Нивена, однако он подразумевает под финансами в этом случае то, «как мы добавляем

---

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> стрелками здесь и далее в моделях обозначены основные направления причинно-следственных связей, что однако не отменяет двустороннее в целом направление взаимосвязи карт.

<sup>97</sup> 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.

стоимость для клиентов и при этом контролируем расходы»<sup>98</sup>, 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. 3.1.2).

3) Третий вариант, подразумевает смещение финансовой карты на нижнюю ступень иерархии причинно-следственных связей (см. рис. 3.1.3).

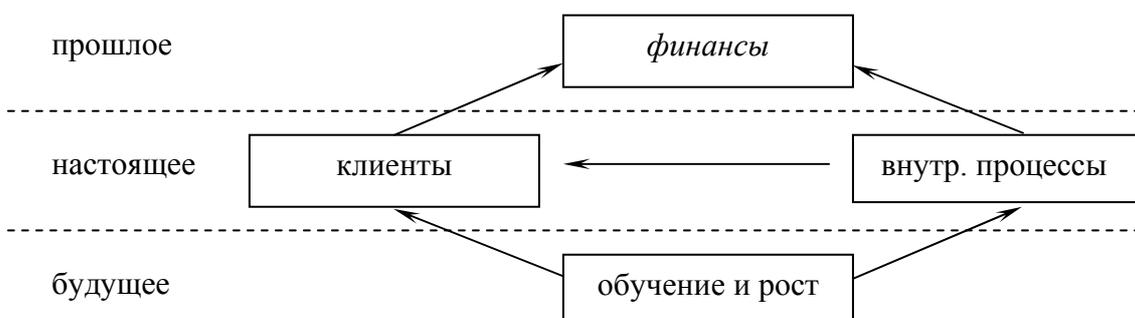


Рис. 3.1.1. Стандартная модель

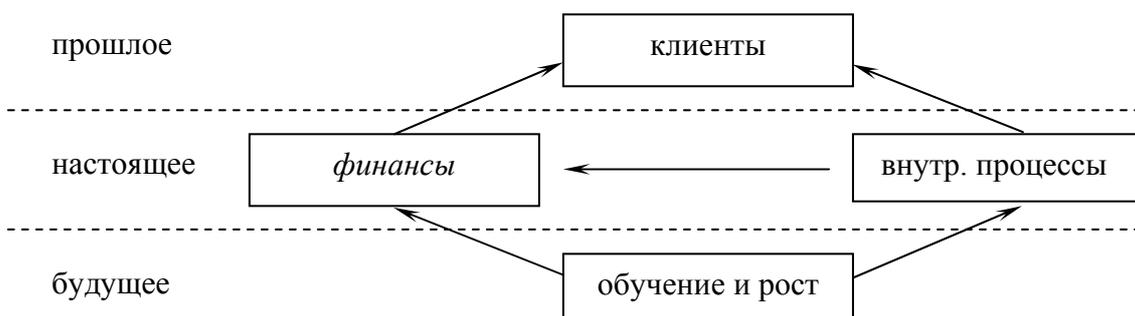


Рис. 3.1.2. Вторая модель

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:<sup>99</sup> (см. рис. 3.1.4).

<sup>98</sup> Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 283.

<sup>99</sup> Адаптирована из модели приведенной в Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 270.

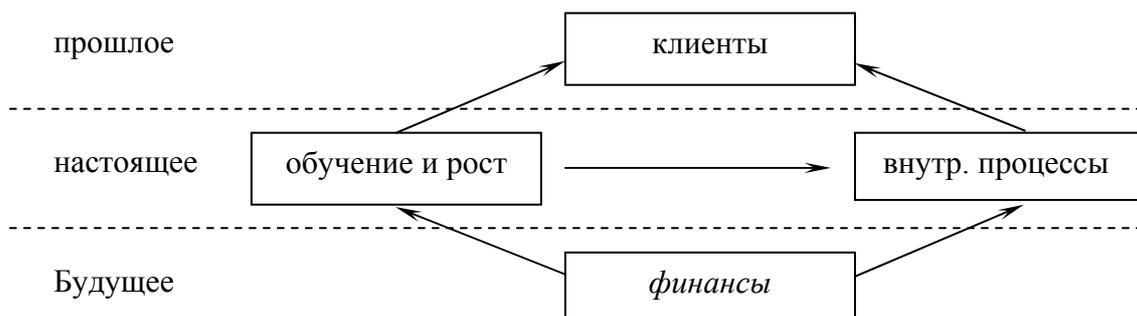


Рис. 3.1.3. Третья модель

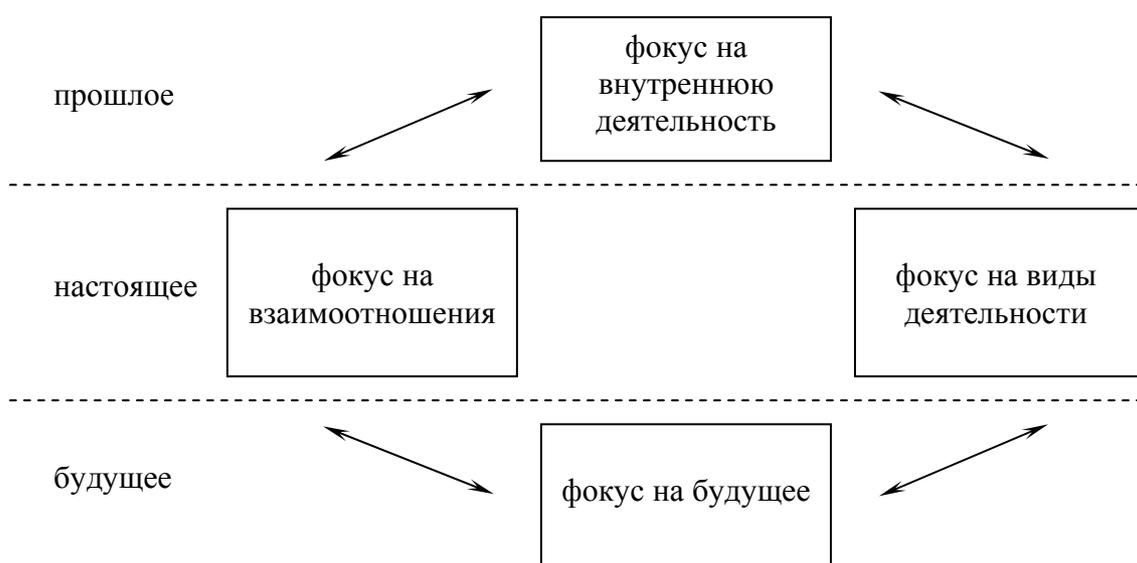


Рис. 3.1.4. Модель Пола Р. Нивена

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.

«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»<sup>100</sup>.

Однако в такой модели совсем не учтено влияние финансового аспекта деятельности, что является крайне негативным моментом, выключаящим 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 3.1.5.

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.

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).

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

---

<sup>100</sup> Там же. С 271.

стейкхолдеров муниципалитета не позволяет однозначно определить «клиента» органов МСУ.



Рис. 3.1.5. Авторская модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

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.

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, перекос 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.

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 3.1.6.

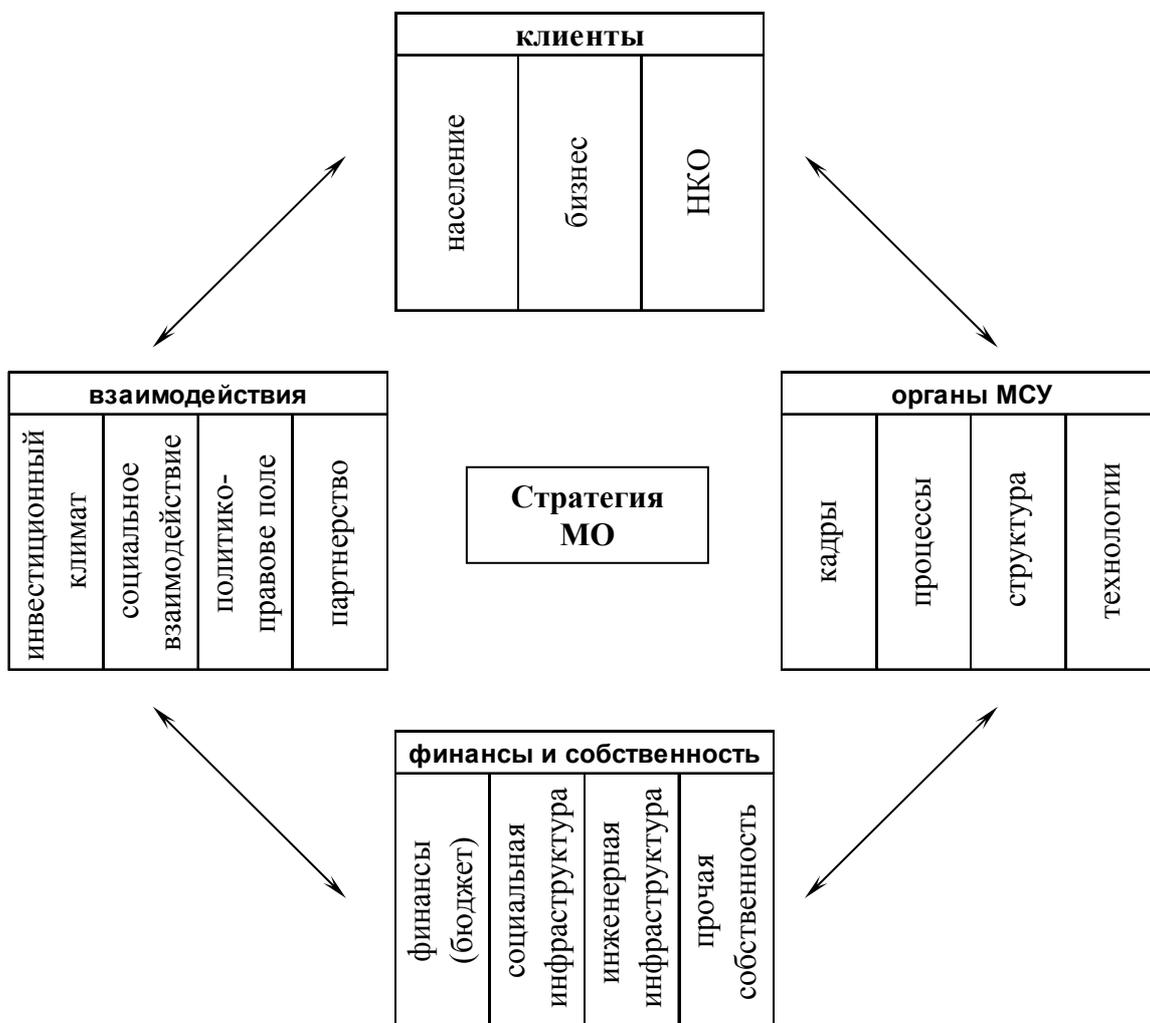


Рис. 3.1.6. Расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

В следующем разделе мы опишем общий механизм формирования Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования.

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 приведенная ССП общемуниципального уровня, требует неперенного каскадирования на более низкие уровни. Состав и иерархия карт соответствуют схеме, приведенной на рис.3.1.6.

### **3.2. Механизм формирования ССП стратегического развития МО**

Весь процесс разработки системы представим разбитым на шаги (этапы), объединенные в более крупные фазы, в соответствии представляющимся нам наиболее эффективным хронологическим и логическим порядком их проведения. Однако в большинстве реальных ситуаций несколько этапов выполняются параллельно, а в ряде случаев не имеет существенного значения и сама последовательность выполнения некоторых шагов.

#### **Фаза подготовки**

##### ***Этап 1***

Первым шагом в процессе разработки ССП (естественно, после принятия принципиального решения о его начале) является **определение** того **уровня/подразделения МО** для которого будет разрабатываться система.

В мировой практике существуют два основных в равной степени применимых *метода начала разработки ССП*: «сверху вниз» и «в разрезе бизнес-единиц»<sup>101</sup>.

Однако, учитывая то, что разрабатывается система для всего МО, реализовывать которую придется в основном администрации (где подразделения обособлены слабо), а также описанную выше особенность целеполагания в МО, мы считаем, что процесс формирования Сбалансированной системы показателей должен идти **от общего уровня муниципалитета**. И только после формирования карт города в целом возможно адекватное каскадирование целей на уровни управлений, отделов, служб и т.д.

В тоже время, учитывая отсутствие опыта в данной сфере, обоснованным является проведение пилотного проекта на одном из подразделений администрации, например, на отделе, отвечающим за стратегическое развитие. В общем случае подразделение-пионер может

---

<sup>101</sup> См., например, Браун Марк Г. Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / Марк Грэм Браун; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С167 – 171.

быть выбрано *взвешенным балльным методом*, с использованием следующей таблицы:

Таблица 3.2.1

фактор	оценка, балл	вес	взвешенный балл
поддержка руководства			
место в стратегии МО			
необходимость изменений			
поддержка сотрудников			
текущая система учета			
свободные ресурсы			
<b>Итого</b>			

В настоящей таблице мы разместили факторы в соответствии с нашим представлением об их значимости при разработке ССП, которое основывается на выявленных в главе 2 проблемах перехода муниципалитетов к сбалансированным показателям стратегического развития.

Второй и третий показатели отражают необходимость формирования ССП, а остальные возможность и потенциальную эффективность и результативность данного процесса.

## **Этап 2**

После того как определено подразделение, в котором будет разрабатываться ССП, необходимо **сформировать команду разработчиков**, непосредственно отвечающих за внедрение системы. Заметим, что мы будем говорить сразу об **общемunicipальном уровне формирования системы**, т.к. он является наиболее значимым и практически полезным и в таком случае изменится лишь уровень и, соответственно, персоналии, но не принцип отбора членов команды внедрения, т.е. он является универсальным и может использоваться при каскадировании системы.

Команда разработчиков ССП формируется по тому же *сценарию*, что и команда управления в *проект-менеджменте*, т.к. создание системы есть не что иное, как проект.

Исследования проектов по внедрению Сбалансированной системы показывают, что большинство организаций привлекают к процессу создания Системы 10 человек и более<sup>102</sup>.

Определяющим фактором является необходимость присутствия в команде разработчиков представителей всех важнейших сфер деятельности муниципального образования. Как правило, в

---

<sup>102</sup> Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 51.

современных условиях они совпадают с направлениями, курируемыми функциональными заместителями главы МО.

Однако неоправданно многочисленная команда также опасна. С возрастанием численности кратно увеличивается количество взаимосвязей, что приводит к быстрому росту расходов на обеспечение деятельности проекта и затягиванию решения вопросов.

Мы предлагаем следующую конструкцию команды разработчиков ССП:

1) *Поддерживающий топ-менеджмент*: необходимо, чтобы проектная команда имела тесную связь с руководителями муниципалитета. Члены данной группы редко бывают многочисленны (обычно 1-2 представителя), однако они должны обладать влиянием достаточным для внесения изменений в привычную схему работы всей администрации, должны быть способны предоставить ресурсы проекту и побуждать других членов руководства поддерживать разработку ССП.

Как правило, в эту группу входит *ведущий специалист (лидер)*. Человек, который руководит всем процессом разработки системы, управляет ресурсами, имеет глубокое представление о ССП и стратегии МО, обязательно должен обладать лидерскими качествами.

2) *Рабочая группа*. Осуществляет основную работу при формировании ССП. Отвечает за сбор и обобщение данных, построение карт, документации процессов и т.д. Желательно включение в состав данной группы *специалиста по изменениям*. Его задача «сглаживать углы», чтобы разработанная система при внедрении не застряла в болоте негативного отношения работников.

3) *Группа по измерениям*: более низкий уровень персонала, те, у кого есть детальное понимание всех рабочих моментов.

Ниже приведен перечень качеств работников администрации – членов групп проекта. Это должно помочь при отборе кандидатов в соответствующие группы:

1) *Поддерживающий топ-менеджмент*:

- мыслит стратегически и понимает весь процесс управления;
- явный сторонник ССП;
- оказывает поддержку всем вовлеченным в процесс (принимает на себя ответственность);
- успешен в донесении стратегии до других сотрудников;
- имеет право на принятие решений по выбору стратегических тем, целей и т.д.

2) *Рабочая группа (менеджмент среднего уровня)*:

- имеет хорошее общее представление о работе органов МСУ;
- может высвободить до 50% своего рабочего времени на активность, связанную с проектом;
- имеет навыки выделения информации по общей картине;

- пользуется уважением и доверием со стороны других менеджеров;
- сотрудничает с высшим менеджментом;
- имеет хорошие навыки документации и презентации стратегических результатов.

### 3) *Группа по измерениям:*

- имеет детальное понимание своей функциональной области;
- способен собирать и анализировать информацию и доводить ее до сведения других сотрудников;
- способен понять стратегические вопросы и привязать их к своим функциональным обязанностям.

После формирования команды просто необходимо провести базовое обучение ее участников основам ССП. Многие из них не имеют даже представления об этом, ставшем уже общепринятым на западе инструменте стратегического управления. Для этой цели мы рекомендуем использовать данную работу, т.к. на данный момент она предлагает наиболее полное русскоязычное описание цикла создания Системы сбалансированных показателей муниципального образования.

Полезным будет изучение как концептуальных основ системы в работах разработчиков концепции ССП, так и практических аспектов, которые более подробно раскрыты в работах таких авторов как Пол Р. Нивен и Марк Г. Браун (выходные данные всех крупных источников по ССП вы найдете в ссылочном материале настоящей работы). Однако, сразу скажем, что в них муниципальным образованиям уделено минимум внимания.

Проблемой на данный момент является отсутствие практического опыта в данной сфере, а также дороговизна и неконкретность проводимых семинаров, т.к. консалтинговые компании заинтересованы не столько в обучение сторонних лиц, сколько тренингами пытаются привлечь себе клиентов.

Важным моментом должно стать обучение команды на пилотном подразделении. Потому как, напомним, внедрение ССП является делом менеджмента конкретной организации, и никто (в т.ч. сторонние консультанты) не сможет выполнить эту работу за действующее руководство. Нельзя забывать, что формирование ССП – это лишь начало пути, пути непрерывного стратегического и операционного совершенствования органов МСУ.

### **Этап 3**

После формирования команды последним крупным элементом фазы подготовки является составление **календарного плана разработки ССП.**

Для выполнения этой задачи рекомендуем использовать ПО *MS Project*. Это даст возможность в дальнейшем отслеживать ход выполнения разработки системы в режиме реального времени в интерактивной среде, учитывать все изменения задач, сроков, участников и т.п. в едином файле, планировать ресурсы и т.д.

На приведенном нами ниже графике Ганта проекта (рисунок 3.2.1) отображены *этапы* фазы разработки, их *сроки* реализации (в рабочих днях), а также задействованные *элементы команды* («топ» – топ менеджмент, «лидер» – лидер, «РГ» – рабочая группа, «ГИ» – группа по измерениям, «СИзм» – специалист по изменениям) и хронологические связи с условным началом 4 июля 2005 г.

Обратим внимание на то, что *срок* на 10 задаче – 5 дней – поставлен исключительно *условно*, чтобы отобразить его на общем графике.

Впрочем, продолжительность иных этапов также будет зависеть от ряда факторов: приверженности руководства, выделения ресурсов на проект, размера и сложности процессов в администрации внедряющей Систему показателей; организационной готовности к изменению такого масштаба. Однако длительность именно этого этапа является наиболее зависимой от внешних условий, в т.ч. нехарактерных для всего процесса в целом, например, порядка проведения работ в рамках данной задачи (последовательность, наличие пауз и т.д.) и уровня каскадирования, достижение которого разработчики системы сочтут достаточным.

## Фаза разработки

### *Этап 1*

Как и ранее мы исключаем из рассмотрения процедуры разработки стратегии МО, считаем ее качественно и детально сформулированной.

Исходя из данной предпосылки, первым этапом в *разработке* ССП является **определение ключевых сфер стратегической (!) деятельности муниципалитета.**

Команда проекта должна выявить важнейшие аспекты внешней и внутренней среды МО, проанализировать стратегию и основные цели развития, поставленные в ней. После чего сформулировать ограниченный набор важнейших с точки зрения стратегии сфер деятельности МО.

Напомним, что они лягут в основу построения **стратегических карт** системы. Число сфер деятельности должно быть ограничено. Они должны быть взаимосвязаны и группировать факторы, относящиеся к различным временным аспектам деятельности организации: прошлому, настоящему и будущему.

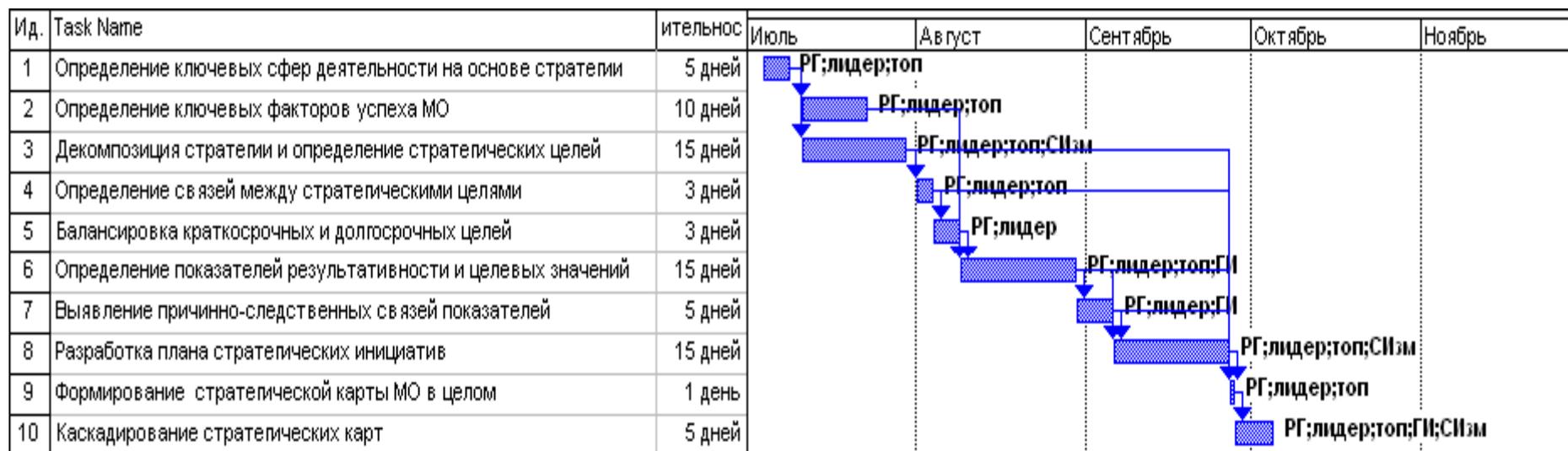


Рис. 3.2.1. Календарный график (график Ганта) основных этапов разработки ССП стратегического развития МО<sup>103</sup>

<sup>103</sup> построен в MS Project

Естественно, мы считаем полезным использовать набор карт ССП, предложенный нами в разделе 3.1, а именно карты:

- клиентов,
- взаимодействий,
- органов МСУ,
- финансов и собственности.

В тоже время подчеркиваем, что выбор карт зависит от условий функционирования конкретного муниципалитета.

## *Этап 2*

После того, как команда формирования ССП определится с набором стратегических карт, перед ней встанет вопрос наполнения ее стратегическими целями. Однако, прежде чем перейти к непосредственному формулированию целей, предстоит **выявить ключевые факторы успеха (КФУ) МО**. Эти этапы не связаны напрямую и могут выполняться параллельно.

Как уже отмечалось выше, мы используем КФУ в соответствии с пониманием его авторами концепции ССП Нортана и Каплана, которое близко к понятию «ключевые компетенции».

Ключевые факторы (в некоторых трактовках *стратегические темы*) – это не переходный уровень между стратегией и стратегическими целями Системы сбалансированных показателей. Цели – детализируют стратегию, факторы – показывают, как достичь успеха. Накладываясь на цели, они помогают выбрать показатели системы.

В качестве примера КФУ для муниципалитета (как и для многих других организаций) можем привести инновационность.

Основные КФУ могут быть отражены в стратегии МО (как в случае с выше упомянутой инновационностью в г.Владимире), однако команде разработчиков ССП потребуются еще раз посмотреть все ли учтено. Советуем воспользоваться проводимым в рамках разработки стратегии муниципалитета SWOT-анализом.

Факторов успеха даже для столь крупной системы как муниципальное образование должно быть около пяти. В противном случае ССП, построенная на них, получится чрезмерно громоздкой и неработоспособной.

Ключевые факторы успеха – это не общий список всех факторов, влияющих на организацию. КФУ должны четко отвечать на вопрос: что необходимо привнести в муниципалитет, чтобы при существующих возможностях стать лучшим среди сравнимых конкурирующих муниципальных образований.

Обобщая выше сказанное, мы сформулировали список характеристик КФУ и требований к ним:

- количество - около пяти,
- реалистичны и достижимы,

- связаны со стратегией,
- оказывают положительное влияние на МО,
- выделяют то, что действительно важно,
- существенно отличаются друг от друга,
- переводимы на тактический уровень для ежедневной работы,
- влияют на развитие клиентов МО,
- могут объединять несколько стратегических целей и покрывать все карты ССП,

### **Этап 3**

Параллельно с определением ключевых факторов успеха муниципалитета на основе стратегии **разрабатываются стратегические цели** для каждой выбранной карты ССП муниципалитета, в которых они являются первым (высшем) уровнем наполнения.

*Этапы с 3 по 5 связаны с разработкой стратегических целей*, поэтому на практике их следует рассматривать в едином блоке. Их сложно разделить хронологически. Процесс формирования целей для ССП имеет циклический характер, когда первоначальная система стратегических целей в результате работ по выявлению **причинно-следственных связей** и **балансировке краткосрочных и долгосрочных** элементов может существенно измениться.

Начиная с данного этапа разработки ССП особенно сильным становится влияние **особенностей объекта** построения системы. Выбор конкретных целей в рамках каждой карты напрямую зависит от текущего состояния конкретного МО и его внешней среды. Теми же факторами определяется и приоритетность возможных целей. В этой связи стоит помнить, что в ССП корпоративного уровня невозможно включить все цели столь сложной социально-экономической системы, какой является муниципалитет.

В данной работе мы не будем приводить стандартные характеристики целей (реальность, непротиворечивость и т.д.), т.к. их можно найти в любом качественном учебнике по стратегическому менеджменту.

Обратим внимание только на важность *критерия возможности* органов МСУ, осуществляющих управление с использованием Сбалансированной системы, в значительной степени *влиять* на достижения выбираемых целей. Цели неподконтрольные исполнителю должны быть исключены из системы.

Тем не менее, общими остаются *направления* разработки целей. Те категории, которых должны касаться цели МО.

Основываясь на выделенных нами (на основе отчетов о реализации программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» двадцати двух МО) основных

объектах целеполагания в картах ССП, мы предлагаем использовать **таблицу выбора целей**, приведенную ниже (см. табл. 3.2.2).

Однако сначала *методом балльных оценок* следует проранжировать *значимость элементов* внутри каждой карты. Для этого следует провести анкетирования всех членов команды проекта, а также всего руководящего состава органов МСУ.

Единственным неизменным приоритетом нам представляется развитие местного сообщества. Однако не следует подходить к вопросу развития однобоко. Помня о тесной связи и взаимопроникновении стейкхолдеров МО, разработчики ССП должны понимать, что развитие населения невозможно без соответствующих процессов в местном бизнесе и власти, что должно найти отражение в Сбалансированной системе показателей.

После ранжирования элементов для каждого из них должны быть вписаны несколько *целей*. Их *число* может быть достаточно значительным (до 5 для каждого элемента), т.к. первое заполнение таблицы даст материал для дальнейшей работы.

Таблица 3.2.2

Таблица подбора целей

карта	элемент	цель	критерий установления
клиенты	сообщество	рост доходов	результаты предыдущих периодов
		повышение безопасности	средний уровень по аналогичным МО
	бизнес	...	...
		цель 1	...
		цель 2	...
НКО	...	...	
взаимодействия	инвестиционный климат	...	...
	социальное взаимодействие	...	...
	политико-правовое поле	...	...
	партнерство	...	...
органы МСУ	кадры	...	...
	процессы	...	...
	структура	...	...
	технологии	...	...
финансы и собственность	финансы (бюджет)	...	...
	социальная инфраструктура	...	...
	инженерная инфраструктура	...	...
	прочая собственность	...	...

Наличие *критериев* для установления целей позволит в дальнейшем устанавливать целевые значения показателей результативности, делать их обоснованными.

После подбора первоначального списка целей следует провести *повторную процедуру анкетирования*, только вместо элементов предложить проранжировать цели (как в общей совокупности, так и с разбивкой по элементам).

После проведения второго опроса команде проекта разработки ССП следует отобрать *разумное* число целей в каждую карту. Под разумностью мы понимаем около 20 целей (по 5 на карту). Мы считаем, что некоммерческий характер деятельности и сложность муниципальных образований допускает увеличение рекомендованного теоретиками и практиками ССП для коммерческих организаций (по 3 на карту) числа целей.

При разработке реальной системы определяющим является необходимость с одной стороны учесть все важнейшие цели, а с другой – не допустить размытости приоритетов. При отборе нужно учитывать *степень приоритетности* (может быть оценена по разрыву в суммарных баллах) целей как внутри карт и элементов, так и в общем списке, а также ранее полученную значимость элементов.

#### **Этап 4**

**Определение связей между целями ССП** должно доказать, что усилия, приложенные для достижения каждого промежуточного элемента, будут в конечном итоге способствовать достижению наиболее приоритетной цели муниципального образования.

Также, помня, что карты, а значит, и соответствующие цели относятся к различным *временным пластам* деятельности МО: прошлому, настоящему и будущему, – отметим, что понимание взаимозависимостей между целями делает возможность построения *системы «ранней диагностики»*. Т.е. отслеживая тенденции можно, двигаясь по линиям связи, определить изменяющие силы, которые через определенный период времени начнут воздействовать на выполнение целей пласта «настоящего», а в настоящий момент проявляются в целях, относимых к сфере «будущего».

Причинно-следственные связи в Сбалансированной системе показателей по своей сути являются *декомпозицией дерева целей*, включенных в систему, *по стратегическим картам*.

*Теснота* связей в рамках дерева целей традиционно определяется *количественными методами оценки* (корреляционно-регрессионный анализ, факторные модели, экспертные оценки и др.).

Связи могут иметь место как между целями внутри отдельной сферы деятельности МО, так и между целями различных карт. Причем мы рекомендуем размер системы за счет исключения из ССП целей,

относящихся к одному элементу карты и имеющих тесную прямую взаимозависимость, т.к. достижение одной из них будет означать выполнение и другой. Т.е. на этапе выявления связей должны быть отброшены дублирующиеся цели.

Кроме построения дерева целей, включенных в ССП, следует «наложить» его на общее дерево целей муниципалитета, разработанное независимыми от команды проекта реализации системы, специалистами. Такая процедура покажет, не забыты ли какие-либо ключевые цели МО.

### **Этап 5**

После построения взаимосвязей внутри системы следует **сбалансировать краткосрочные и долгосрочные цели.**

Все цели имеют временной горизонт, причем длительность периода достижения, как правило, пропорциональна значимости цели, т.к. итоговая цель достигается через промежуточные.

Задача данного этапа сходна с задачей построения причинно-следственных связей, и заключается в формировании из некоторого набора целей единой сбалансированной системы управления стратегическим развитием.

Основная цель этапа – подчинить/проверить подчиненность менее важных краткосрочных целей более значимым и долгосрочным.

### **Этап 6**

Как только все вопросы, связанные с формированием целей ССП, решены, команда проекта должна приступить к **разработке системы показателей и целевых значений**, соответствующих системе целей.

Каждой цели ставится в соответствие один или несколько показателей, достижение которых должно отражать продвижение к цели. Помня, что показатель – это *количественное «резюме»* цели, а система целей у каждого МО своя, то и поиск оптимального набора показателей должен восприниматься командой разработчиков ССП как уникальный проект.

Важнейшими *характеристиками* каждого показателя, которые должны быть указаны при его описании являются:

- определение/методика расчета принятая в МО,
- соответствующая стратегическая цель,
- целевое значение,
- единицы измерения,
- частота измерения,
- ответственные за измерения,
- источник информации,
- доступность в настоящий момент.

Для *отбора показателей* мы рекомендуем механизм аналогичный выбору стратегических целей. Он состоит из 2 этапов:

- 1) наработка максимального числа адекватных показателей по целям,
- 2) балльная оценка показателей с применением таблицы отбора показателей (табл. 3.2.3).

Заметим, что в таблице приведены оценки только для показателей вошедших в систему, в то время как при отборе показателей оценены должны быть все выбранные при мозговом штурме показатели.

Важным остается вопрос о *количестве* показателей.

С одной стороны они дают возможность не только менеджменту и сотрудникам, но и любому представителю клиентов МО (сообщества, бизнеса) получать информацию об эффективности работы нанятых им (пусть и опосредованно) работников органов МСУ и положении дел в месте его жительства, т.е. система показателей – основной источник понятной информации об объекте управления. По этой причине не стоит стараться обойтись минимальным числом показателей. Да и для того, чтобы отразить стратегию МО в числах требуется, как правило, большее количество элементов.

С другой – чрезмерное количество показателей размывает приоритеты, что может привести к неэффективному приложению усилий. Здесь следует учитывать и сложность измерений. Если много показателей требует дополнительных затрат ресурсов на измерение, то эффективность системы также снизится. Поэтому не стоит дополнять систему показателями только для ее объема.

На наш взгляд *число показателей* должно быть *около 30*, что позволит как адекватно отразить все стратегические цели сложной социально-экономической системы муниципалитета (в среднем по 1,5 показателя на цель), так и сохранит приемлемый уровень сложности ССП. Большое количество показателей социально-экономического развития, уже отслеживаемых органами МСУ и местными отделениями федеральных служб в соответствии с законодательством, снизят затраты дополнительных ресурсов на измерения.

Также при принятии решений о включении показателя в систему следует учитывать его форму измерений и общие сильные и слабые стороны их различных типов:

После утверждения списка показателей требуется определить их **целевые значения**. Здесь пригодятся найденные при разработке целей критерии установления. Наиболее распространенные критерии для муниципальных образований приведены ниже:

- общегосударственный уровень,
- результаты предыдущих периодов,
- общегосударственная тенденция,

Таблица 3.2.3

Таблица оценки показателей

карта	цель	показатель	параметры оценки										взвешенная сумма баллов
			релевантность		доступность		сложность измерения		доходчивость		наличие общего определения		
			вес	балл	вес	балл	вес	балл	вес	балл	вес	балл	
клиентов	рост доходов	средний совокупный доход	0,45	9	0,2	9	0,15	8	0,15	10	0,05	9	9,00
	повышение безопасности	раскрываемость преступлений	0,45	7	0,2	9	0,15	9	0,15	9	0,05	10	8,15
		число аварийных техногенных ситуаций	0,45	9	0,2	9	0,15	6	0,15	9	0,05	10	8,60
	цель 3	показатель 4	0,45	...	0,2	...	0,15	...	0,15	...	0,05	...	...
взаимодействий	...	...	0,45	...	0,2	...	0,15	...	0,15	...	0,05	...	...
органов МСУ	...	...	0,45	...	0,2	...	0,15	...	0,15	...	0,05	...	...
финансов и собственности	...	...	0,45	...	0,2	...	0,15	...	0,15	...	0,05	...	...

- уровень лучших сравнимых МО,
- законодательный стандарт,
- стандарт новой технологии.

Таблица 3.2.4

Сравнение форм измерения показателей

форма измерений	сильные стороны	слабые стороны
численная	просты и легко понимаемы	слабая обобщенность информации
индексная	позволяет обобщать показатели	сложно анализировать, не показывает факторность
процентная	наглядно отражает динамику	не дает представления об абсолютных значениях
рейтинговая	переводит в числа качественную информацию	сильная субъективность
расчет коэффициентов	обобщает категории в соотношения	сложно анализировать
ранжирование	способствует сравнительному анализу	сложно использовать для МО среднего уровня

Целевые значения должны устанавливаться для нескольких контрольных дат внутри общего периода использования системы. Очевидно, продолжительность внутренних сроков должна быть кратна интервалу между измерениями показателя. Мы полагаем рациональным установить контрольные даты общими для всех показателей.

**Этап 7**

Работа с показателями завершается установлением **причинно-следственных связей** между ними и проверкой баланса между *опережающими* и *запаздывающими* показателями, т.е. между отражением результата и движущего фактора в цепочках взаимосвязи.

Механизмы, применяемые на данном этапе, аналогичны используемым на 4 и 5, поэтому мы не будем на них останавливаться.

В заключение следует построить комплексную систему причинно-следственных связей между показателями и целями.

**Этап 8**

Без **разработки плана стратегических инициатив (программ)** Сбалансированная система показателей останется удобной системой мониторинга, но не станет инструментом стратегического управления.

Для целей ССП могут быть использованы как существующие, так и новые инициативы. Следует провести инвентаризацию реализуемых программ и программ *запланированных при разработке стратегии*.

Таблица 3.2.5.

Сравнение опережающих и запаздывающих показателей		
тип показателя	сильные стороны	слабые стороны
запаздывающий	объективен, легко рассчитать	ориентирован на результат (прошое)
опережающий	позволяет принимать проактивные (упреждающие) решения	трудно отслеживать

Последним следует уделить особое внимание. Если стратегия развития разработана качественно и со времени окончания работы над ней в МО и внешней среде не произошли существенные изменения, то возможно именно программы и проекты, включенные в стратегию, займут все места в Сбалансированной системе показателей. Каждая стратегическая инициатива может влиять на результат одного или нескольких показателей. Следует, однако, помнить, что не все программы, реализуемые в МО должны войти в ССП высшего уровня.

Для **определения** какие инициативы должны войти в систему мы предлагаем использовать матрицу приведенную в таблице 3.2.6. Большинство авторов книг по ССП предлагает аналогичные модели, но не использующие *числовые характеристики*, что на наш взгляд не оправданно, т.к. половина работы уже проделана ранее – значимость целей уже оценена.

В клетки пересечений *нужно* проставить оценочные значения влияния инициативы на достижение цели в интервале от -1 (исключает достижение цели) до 1 (полностью направлена на достижение цели либо позволяет достичь целевое значение). Значение с минусом, как правило, встречаются редко. Инициативы, имеющие несколько отрицательных и больших по модулю значений, не должны включаться в ССП. Отсутствие какого-либо влияния отражается нулем. В строке «средний балл» подсчитать по каждой инициативе результат, получаемый суммированием каждой оценки в столбце помноженной на балл соответствующей цели и деленный на число целей. Можно использовать разновидность данной матрицы, где вместо целей *используются показатели*.

Программы, получившие *наивысший суммарный балл* должны в первую очередь включаться в ССП, однако это не должно происходить механически, мнение команды разработчиков системы должно основываться и на логических построениях.

Такая оценка дает количественно измеренную связь инициативы с наполнением системы показателей. Кроме того, следует *учитывать* такие *параметры* программы как требуемые ресурсы, срок реализации, зависимость от других программ и т.д.

Матрица выбора инициатив

карта	цель	балл цели	инициатива				
			инициатива 1	инициатива 2	инициатива 3	инициатива 4	инициатива 5
клиентов	цель 1	9	0,9	0	0,8	...	...
	цель 2	7	1	0,75	...	...	...
	цель 3	8	0	...	...	...	...
	цель 4	7,5	...	...	...	...	...
взаимодействий	цель 5	...	...	...	...	...	...
органов МСУ	...	...	...	...	...	...	...
финансов и собственности	...	...	...	...	...	...	...
средний балл							

**Этап 9**

Если все предыдущие этапы выполнены, это означает, что общемуниципальный уровень ССП стратегического развития практически **построен**. Осталось собрать все части в единую таблицу. Примерно ее вид представлен на рисунке 3.2.2.

**Этап 10**

После того, как Сбалансированная система показателей построена на общемуниципальном уровне и представлена всем работниками органов МСУ, начинается процесс ее каскадирования на более низкие уровни управлений, отделов, служб и т.д.

В целом процесс разработки системы на любом уровне каскадирования аналогичен описанному выше механизму формирования общемуниципальной ССП. Однако не следует считать каскадирование простым разбиванием целей высшего уровня на небольшие задачи, распространяемые по всей организации.

Цели и показатели верхнего уровня нечасто могут быть перенесены в неизменном виде вниз по иерархической лестнице. Объяснение этому очевидно: цели стоящие перед главой города сильно отличаются от задач штатного электрика администрации.

Поэтому при каскадировании следует определить те цели и показатели ССП верхнего уровня, на которые может повлиять то ниже стоящее подразделение органов МСУ, для которого создается новая

часть системы. С помощью каскадирования ССП на все уровни органов МСУ, можно поставить перед каждым работником понятные и выполнимые задачи, создать адекватную систему оценки его работы, а также показать каждому человеку его вклад в общий успех.

карта	цели	показатель	целевое значение	инициативы
клиентов	цель 1	показатель 1	значение 1	инициатива 1
		показатель 2	значение 2	инициатива 2
	цель 2	показатель 3	значение 3	инициативы 1,3
	цель 3	показатель 4	значение 4	инициатива 2
взаимодействий	цель 4	показатель 5	значение 5	
органов МСУ	...	...	...	...
финансов и собственности	...	...	...	...

Рис. 3.2.2. Общая принципиальная схема ССП

В заключение данного раздела отметим, что рассмотрение вопроса внедрения системы выходит за рамки нашего исследования.

Подчеркнем только, что ключевым моментом в данном процессе нам представляется построение системы мотивации на основе ССП. Чтобы успешно внедрить и применять стратегические карты, необходимо постоянно стимулировать их использование в текущей деятельности во всех подразделениях органов МСУ.

В целом решения подобных задач должны находиться с использованием ситуационного подхода, т.е. для каждого МО индивидуально.

Как заметили одни из ведущих разработчиков-практиков ССП, «лишь в том случае, если стратегические карты становятся динамичной и функционирующей частью повседневной жизни компании, можно считать их внедрение законченным»<sup>104</sup>.

В следующем разделе мы приведем пример апробации описанного нами механизма формирования Сбалансированной системы показателей

<sup>104</sup> 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. 90.

стратегического развития при построении общемуниципального уровня ССП г.Владимира.

### **3.3. Апробация модели ССП стратегического развития МО на примере г.Владимира**

В данном разделе приведен пример формирования карт общемуниципального уровня ССП стратегического развития для действующей стратегии г.Владимира на 2005-2010 гг.

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 разработанной нами модели.

Однако в связи со значительной динамичностью и неоднородностью внешней среды МО на настоящем этапе развития РФ и ожидаемого ускорения реформирования основ местного самоуправления срок планирования в разрабатываемой системе ограничен 2010 годом.

На данное решение повлиял тот фактор, что ССП это не просто инструмент планирования, а управления в целом, что приводит к необходимости учитывать возможности связи стратегического и операционного управления.

Описание построения системы приведено в соответствии с пошаговым алгоритмом, обозначенном в предыдущем разделе.

#### **Фаза подготовки**

##### ***Этап 1. Определение уровня подразделения разработки ССП***

Несмотря на то, что ранее сказано о принятом решении разработать общемуниципальную ССП, было проведено ранжирование подразделений по очередности разработки системы. Веса и баллы по каждому показателю определены экспертным методом с привлечением некоторых руководителей МО.

К сожалению, не удалось подключить к данной работе всех главных управленцев муниципалитета, однако на начатом с одобрения мэра этапе формирования механизмов реализации стратегии г.Владимира вовлечение всех структур Администрации, Городского Совета и районных администраций, а также ведущих общественных организаций и бизнес-ассоциаций в процесс стратегического

управления станет возможным, также как это происходило при разработке стратегии.

В рамках публикации *приведена таблица оценки* только для общемуниципального уровня:

Таблица 3.3.1

Оценочная система выбора подразделения для разработки ССП –  
общемуниципальный уровень

№	фактор	оценка, балл	вес	взвешенный балл
1	поддержка руководства	8	0,30	2,00
2	место в стратегии МО	10	0,25	2,50
3	необходимость изменений	9	0,25	2,25
4	поддержка сотрудников	6	0,10	0,90
5	текущая система учета	6	0,05	0,30
6	свободные ресурсы	3	0,05	0,15
	<b>Итого</b>	<b>x</b>	<b>1,00</b>	<b>8,20</b>

Отметим, что в процессе определения значимости каждого показателя эксперты пришли к решению принять равной *значимость необходимости* (факторы 2 и 3) и *возможности/трудности* (остальные факторы) разработки ССП. Соответственно совокупный вес каждой из двух групп равен 0,5.

Суммарный балл получился очень высоким. Причем необходимость вообще составила 4,75 из 5 возможных, т.е. 95%.

Основной проблемой является недостаточность ресурсов, что связано скорее не с самим проектом, а внутренними проблемами органов МСУ, в большинстве которых управление построено по принципу «затыкания дыр». Учитывая, что внедрение ССП как раз призвано решить задачу перехода от оперативного реагирования к стратегическому развитию, а также поддержку со стороны глав исполнительной и законодательной власти МО, все участники работы над проектом сочли данное препятствие легко преодолимым.

## **Этап 2. Формирование команды разработчиков**

Как уже отмечалось, описываемая апробация модели ССП муниципалитета проводилась в качестве пилотного проекта, призванного проторить дорогу полномасштабному переходу на стратегическое управление на основе системы.

В результате команда разработчиков несколько отличалась по составу от рекомендованного. В нее прямо не вошли представители *топ-менеджмента* МО, хотя поддержка со стороны Главы города и председателя Городского совета проявлялась на всех этапах разработки системы.

По причине отсутствия группы топ-менеджмента роль *лидера* была разделена между не входящими в штат Администрации

консультантами и заведующим отделом перспективного планирования Игорем Владимировичем Фатеевым.

*Рабочая группа* была представлена отделом перспективного планирования и консультантами. *Группа по измерениям* в данном этапе не создавалась. Общегородской уровень создаваемых карт и отсутствие на данном этапе каскадирования сделали возможным точечное привлечение специалистов Администрации (прежде всего из управления экономики) для уточнения некоторых аспектов, связанных с определением показателей результативности, их целевыми значениями и связями.

При полномасштабной работе по построению общегородского уровня ССП в рамках этапа формирования механизмов реализации стратегии Владимира, являющемся продолжением работ по разработке стратегии города, целесообразно создать команду разработчиков ССП в соответствии со следующими рекомендациями:

1) Группа поддерживающего *топ-менеджмента* в составе совета по стратегическому планированию<sup>105</sup> за исключением членов совета, входящих в рабочую группу.

2) *Рабочая группа* в составе рабочей группы по стратегическому планированию<sup>106</sup>.

3) *Группа по измерениям* формируется членами рабочей группы из числа сотрудников, работающих в соответствующих подчиненных структурных подразделениях органов МСУ, с учетом описанных в предыдущем разделе требуемых качеств участников проекта.

### ***Этап 3. Календарный план разработки***

Особенности работы команды: ее немногочисленность и возможность постоянных, в т.ч. неформализованных коммуникаций – позволили провести формирования общегородского уровня ССП в сжатые сроки (смотри график на рис. 3.3.1).

При полной разработке системы всеми подразделениями органов МСУ ориентиром может служить график, приведенный в разделе 3.2 (рис. 3.2.1).

### **Фаза разработки**

#### ***Этап 1. Определение ключевых сфер стратегической деятельности***

При анализе информации по г.Владимиру, включающей результаты анкетирования представителей основных стейкхолдеров МО, была идентифицирована общая картина основных направлений

---

<sup>105</sup> состав см., например, в Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 4.

<sup>106</sup> см. там же – С. 5.

деятельности, мало отключающаяся по большинству параметров от среднестатистической по всем двадцати двум городам и районам.

Отметим, что традиционно значимая для Владимира необходимость развития туризма относится на наш взгляд не к отдельному направлению деятельности, а является, скорее, кроссфункциональным ключевым фактором успеха, учет которого обеспечивается продвижением по таким направлениям деятельности как инвестиции, развитие инфраструктуры, улучшение имиджа города и др. Также никаких других направлений деятельности, имеющих значительную специфику и значимость для города, требующую их выделения в обособленную сферу деятельности, эксперты не указали.

Таким образом, считаем необходимой и достаточной группировку направлений деятельности МО по четырем стратегически значимым картам: клиентов, взаимодействий, органов МСУ, финансов и собственности – в соответствии с логикой раздела 3.1.

### ***Этап 2. Выявление ключевых факторов успеха г.Владимира.***

Основная работа по данному направлению была проделана ранее в рамках разработки стратегии города. При формировании Сбалансированной системы показателей потребовалось лишь упорядочить факторы и ограничить их число (в данном случае пятью).

С учетом главной цели, обозначенной в стратегии – «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие нынешних и будущих поколений горожан»<sup>107</sup> – предполагающей устойчивое развития всех стейкхолдеров МО, были отобраны следующие важнейшие факторы в современной ситуации в г.Владимире, способствующие в наибольшей мере реализации стратегии:

- 1) Инновационное развитие всех стейкхолдеров и сфер общественной жизни;
- 2) Высокий уровень культуры жизни и сохранение исторического наследия;
- 3) Качественное образование и актуальный научный потенциал;
- 4) Безопасность жизни и работы, низкий уровень искусственных рисков;
- 5) Качественное выполнение централизованных функций МО.

Для проверки соответствия выбранных показателей требованиям, предъявляемым к КФУ использовали матрицу, приведенную в таблице 3.3.2.

---

<sup>107</sup> Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 15.

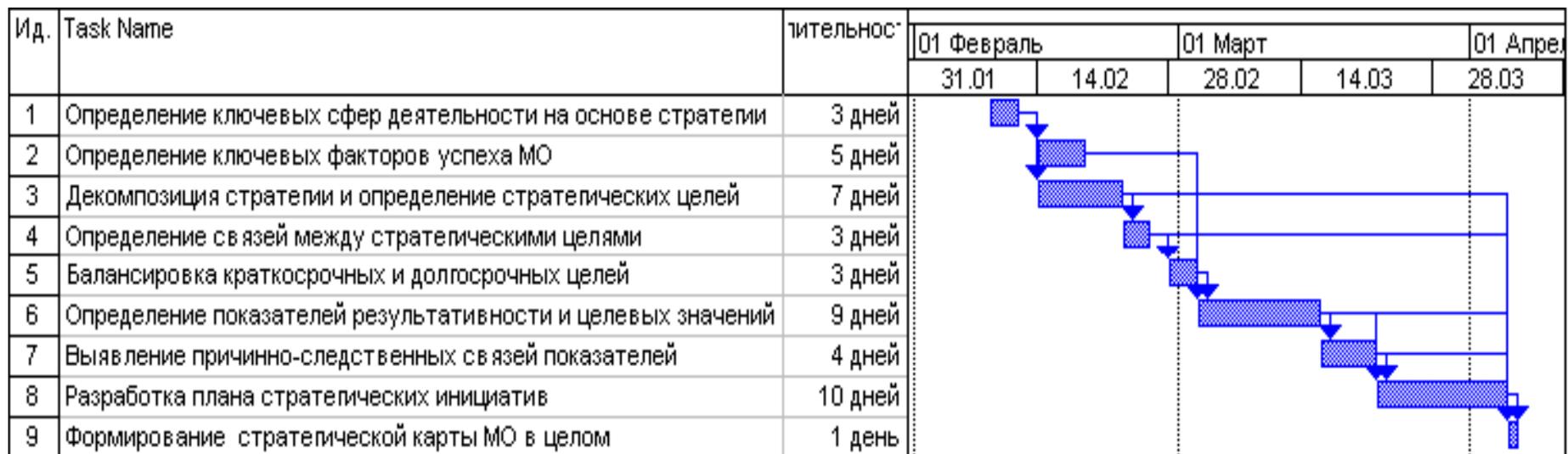


Рис. 3.3.1. Календарный график разработки общегородской ССП г.Владимира узкой командой<sup>108</sup>

<sup>108</sup> построен в MS Project

Таблица 3.3.2

## Матрица соответствия отобранных КФУ требованиям

требования	КФУ				
	1	2	3	4	5
реалистичность и достижимость	+	+	+	+	+
связь со стратегией	+	+	+	+	+
положительное влияние на развитие клиентов МО	+	+	+	+	+
высокая значимость	+	+	+	+	+
переводимость на тактический уровень	+	+	+	+	+
неповторяемость	+	+	+	+	+
широта охвата стратегических сфер	3/4	3/4	4/4	2/4	4/4

**Этап 3. Разработка стратегических целей**

Не будем здесь подробно останавливаться на ранжировании основных элементов внутри карт ССП. Скажем только, что во Владимире они получили те же места, что и в целом по области (см. табл. 3.2.2).

На следующей стадии рабочая группа первоначально собрала список из всех возможных целей, выявленных при разработке стратегии. Затем многие из них были разделены, т.к. использование их в первоначальном виде для нужд системы не представлялось возможным – они имели составной характер, что является следствием компоновки стратегических макроцелей для включения последних в стратегию<sup>109</sup>.

Затем была произведена перегруппировка целей в соответствии с картами ССП и их основными элементами, а также первичный отбор членами рабочей группы. В результате первоначальный список стратегических целей включал 43 цели по 15 элементам, из которых после обработки результатов анкетирования всех участников команды формирования ССП, а также ряда высших должностных лиц Администрации, депутатов Городского совета и представителей общественных и бизнес организаций было включено в систему 20 (по 12 элементам).

В анкетах участники проставляли баллы по значимости каждой цели (5 – максимальная значимость), причем целям внутри каждого элемента рекомендовалось не ставить одинаковые оценки. На следующем шаге отсекались в каждой группе цели, проигрывающие позиции набравшей наибольший средний балл более 50% ее результата.

Кроме того, если не одна цель в элементе «не набрала» средний балл более 2,5 и элемент не занимал первое место по важности внутри

<sup>109</sup> некоторые стратегические макроцели см. в «Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 15-16.

карты, такой элемент исключался вообще. В некоторых случаях при близком значении баллов целей и высшей приоритетности элемента для него добавлялась дополнительная цель, при условии не перегруженности карты.

Таблица 3.3.3

Структура стратегических целей ССП г.Владимира

карта	элемент	цель
клиенты	сообщество	создать условия для самореализации граждан
		повысить общественную безопасность
	бизнес	повысить доходы населения развивать местный бизнес
взаимодействия	инвестиционный климат	развивать местный бизнес
		улучшать инвестиционный климат
	социальное взаимодействие	стимулировать инновационное развитие бизнеса
		улучшать имидж города
		повышать деловую и общественную активность граждан
органы МСУ	партнерство	повысить социальную защиту малообеспеченных жителей
		наращивать выгоды от партнерских связей
	кадры	повышать квалификацию работников
		улучшить качество обслуживания населения
финансы и собственность	процессы	совершенствовать управление организационным знанием
		сократить избыточные функции и должности
	структура	внедрить систему стратегического управления и мотивации на ее основе
		технологии
финансы и собственность	финансы (бюджет)	создать конкурентную систему налогообложения
		инженерная инфраструктура
	прочая собственность	повысить эффективность использования коммерческого муниципального имущества

Как видно цели глобальны, но при выше обозначенных ограничениях, необходимых для обеспечения работоспособности системы, и для столь сложной социально-экономической системы,

какой является МО, большая детализация на верхнем уровне ССП не представляется эффективной.

#### ***Этап 4. Определение связей между целями***

Как отмечалось, причинно-следственные связи в ССП, на наш взгляд, являются декомпозицией дерева целей по картам системы. Для г.Владимира была построена схема основных связей, приведенная на рисунке 3.3.2.

#### ***Этап 5. Балансировка краткосрочных и долгосрочных целей.***

Следует сразу отметить, что не существует сколько-нибудь универсального алгоритма **балансировки целей**. Также как и управление в целом содержит значительную часть творчества (что делает его в значительной мере искусством), балансировка целей является продуктом человеческого мышления, точнее говоря, результатом оценки системы целей человеком или группой людей.

В балансировке целей в рамках ССП следует выделить **непротиворечивость** всей системы целей и **подчиненность** в рамках цепочки причинно-следственных связей менее значимых краткосрочных целей более важным долгосрочным.

Механизмом балансировки целей системы на непротиворечивость может являться попарное сравнение и согласование в соответствии с определенным на 3 этапе экспертами рангом значимости.<sup>110</sup>

Процесс балансировки краткосрочных и долгосрочных целей в рамках цепочки причинно-следственных связей был стандартизирован в ходе работы по построению системы. В качестве примера приведем цепочку целей, связанную с целью «сократить избыточные функции и должности». Данная цель относится к карте «Органы МСУ» и в контексте ССП является среднесрочной.

В целом сокращение избыточных функций и должностей представляет собой непрерывный процесс, однако в рамках системы целью является достижение определенного уровня, позволяющего выполнить вышестоящие в иерархии цели, уровень достижения которых в свою очередь ограничен целевыми значениями соответствующих показателей. Все это позволяет определить для исходной цели собственный временной горизонт.

---

<sup>110</sup> Один из возможных вариантов проведения (на примере показателей) см. в Лапыгин Ю.Н., Бобкова Е.В. Механизм формирования ССП реализации функциональных стратегий предприятия.//Современные модели стратегий развития организаций/Отв. ред. Ю.Н. Лапыгин. – Владимир: АНО «НИРР», АНО «АМР», 2004 – С.119-120.

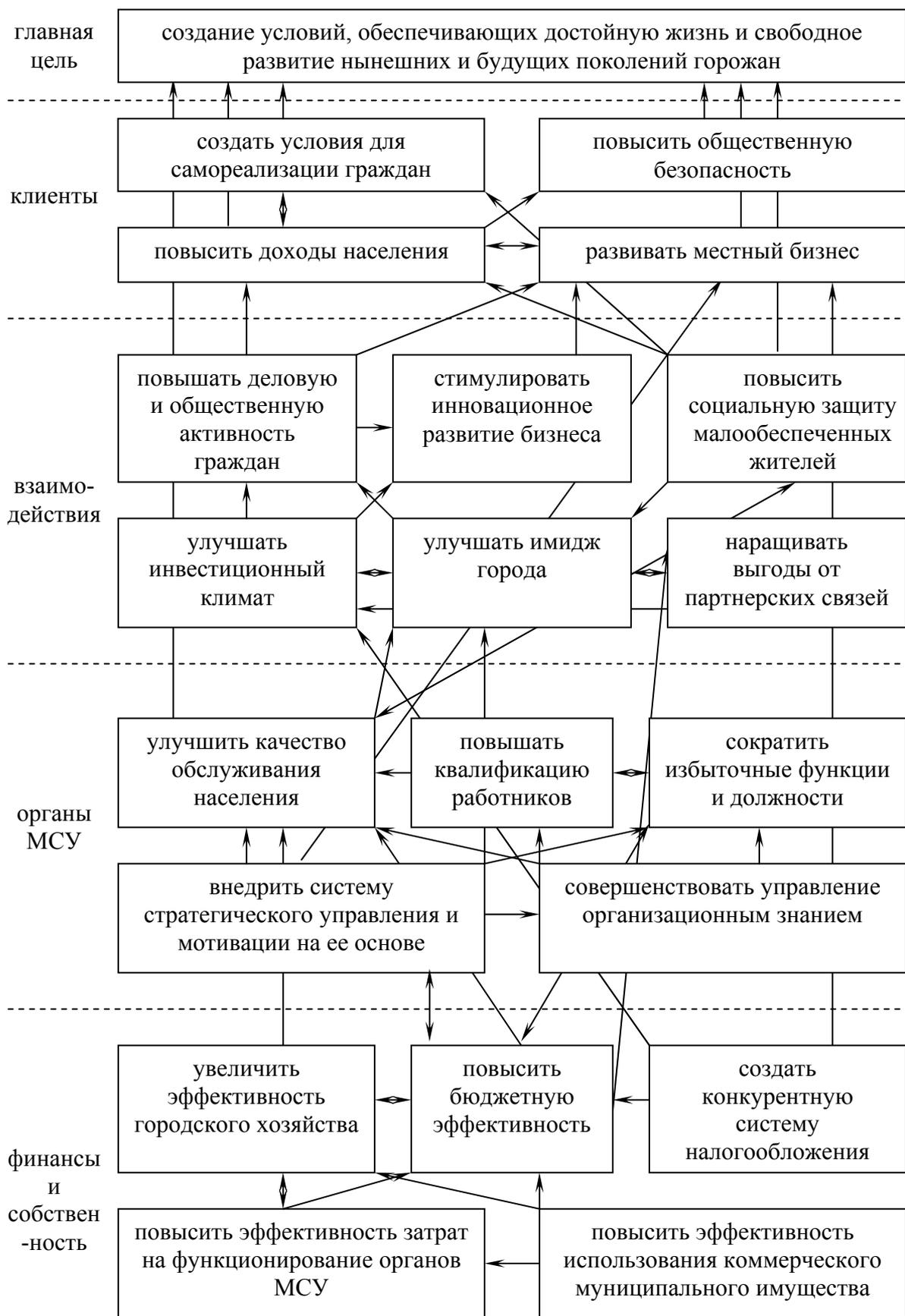


Рис. 3.3.2. Схема причинно-следственных связей ССП г.Владимира

В первую очередь из общей схемы причинно-следственных связей вычленяется дерево целей, относящееся к выбранной цели. Затем подтверждается экспертными оценочным или логическими методами однонаправленность целей непосредственного подчинения.

При создании ССП г.Владимира использовалось логическое определение взаимонаправленности целей. Например, совершенствование компьютерной системы распространения организационного знания постоянного действия даст возможность сократить лишние совещания, время вводной части собраний, объемы специально подготавливаемой аналитической информации, бумажной документации, ускорит доступ к информации для каждого работника и т.д., что *позволит* за счет повышения производительности труда снизить численность требуемых работников.

Если цели первого уровня подчинения имеют понижающиеся связи, то и для них проводилась аналогичная процедура.

Интересно, что только карта финансов и собственности не имеет целей, прямо связанных с главной целью стратегии, что подтверждает правильность отнесения данных аспектов деятельности МО в основание системы.

#### ***Этап 6. Разработка системы показателей и целевых значений***

Настоящий этап производился в полном соответствии с алгоритмом приведенном в предыдущем разделе. Для каждого показателя создается т.н. «паспорт» показателя, где указываются все характеристики показателя (см. параграф 3.2, шаг 6). Обобщение основных характеристик показателей приведены в табл. 3.3.4 – 3.3.7. Частота определения для всех показателей – один раз в квартал. Большая часть результирующих показателей и значительная опережающих уже используется в МО. Целевые значения, имеющие стоимостное выражение подразумевают использование сопоставимых (дефлированных) цен.

#### ***Этап 7. Установление связей между показателями***

Причинно-следственные связи между показателями в ССП стратегического развития г.Владимира представляют собой расширенную систему связей между целями. Их общая схема не приводится в данной работе из-за сложности размещения ее на стандартных листах в следствие большого размера и множества связей. В тоже время построение связей между показателями при наличии схемы связей между целями не представляет трудности.

Отнесение показателей к запаздывающим или опережающим приведено в табл. 3.3.4 – 3.3.7. В соответствии с логикой построения ССП, мы видим, что чем теснее карта связана с главной целью стратегии, тем больше в ней запаздывающих показателей.

### ***Этап 8. Разработка плана стратегических инициатив***

В основе плана стратегических инициатив легли политики, стратегические программы и проекты, согласованные при разработке стратегии г.Владимира. Отбор проводился в соответствии с описанным в предыдущем параграфе алгоритмом. В ССП вошли инициативы со средним баллом более 4. Во избежание повторения структура стратегических инициатив приведена в итоговой схеме ССП стратегического развития г.Владимира (таблица 3.3.8 – 3.3.11).

### ***Этап 9. Построение общей схемы ССП***

В общую схему Сбалансированной системы показателей стратегического развития помещены ее основные ***результатирующие*** части: цели, показатели, целевые значения, стратегические инициативы.

Таблица 3.3.4

Основные характеристики показателей карты **клиентов**

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/измерения	Доступность в настоящий момент	западающей/опережающей
повышение доходов населения	средний совокупный доход горожанина	ежегодный прирост на 9-10% сверх инфляции	общероссийская тенденция	отчеты комитета статистики	управление экономики	+	3
повышение общественной безопасности	раскрываемость преступлений	достижение 60% за 5 лет	уровень лучших сравнимых МО	отчеты УВД Владимира	комитет по местному самоуправлению, законности и порядку	+	3
	число аварийных техногенных ситуаций	уменьшение на 30% за 5 лет	результаты предыдущих периодов	отчеты подразделений ГО и ЧС	управление по делам ГО и ЧС	+	3
создание условий для самореализации граждан	% горожан удовлетворенных условиями для самореализации	30% к 2008 году	среднероссийский уровень	опросы	отдел перспективного планирования	-	3
развитие местного бизнеса	валовой муниципальный продукт (ВМП)	рост реального объема на 10-11% ежегодно	общероссийская тенденция	отчеты комитета статистики	управление экономики	+	3
	объем промышленного производства	рост реального объема на 7-8% ежегодно	общероссийская тенденция	отчеты комитета статистики	управление промышленности, предпринимательства и инвестиций	+	3
	доля малого бизнеса	достижение 30% к 2010 году	уровень лучших сравнимых МО	отчеты комитета статистики	управление промышленности, предпринимательства и инвестиций	+	3

Таблица 3.3.5

Основные характеристики показателей карты **взаимодействий**

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/ измерения	Доступность в настоящий момент	западающей/ опережающей
повышение социальной защиты малообеспеченных жителей	размер местных субсидий и дотаций на одного пользователя	рост на 8% сверх инфляции ежегодно	ожидаемый законодательный стандарт	отчеты по исполнению бюджета	управление социальной политики	+	3
	% исполнения местных льгот в соответствии с законодательством	99% к 2006 г.	законодательный стандарт	отчеты финансового управления	управление социальной политики, управление здравоохранения	+	3
повышение деловой и общественной активности граждан	переподготовка активных безработных за счет города	не менее 20% каждый год	зарубежный опыт	отчеты комитета статистики	управление социальной политики	-	0
	% горожан принимающих участие в выборах	не менее 60% на каждом голосовании	уровень лучших сравнимых МО	отчеты избирательных комиссий	управление орг работы и муниципальной службы	+	3
стимулирование инновационного развития бизнеса	доля высокотехнологичных инновационных продуктов в ВМП	30% к 2010 г.	уровень лучших сравнимых МО	анализ данных комитета статистики	управление промышленности, предпринимательства и инвестиций	-	3
	доля выпускников школ, поступающих в ВУЗы	95% к 2010 г.	общероссийская тенденция	статистика из школ и вузов	управление образования	+	0
улучшение имиджа города	положительное отношение к городу населения Центрального, Северо-западного и Поволжского ФО	75% к 2010 г.	уровень лучших сравнимых МО	опросы	отдел международных связей и туризма	-	3

Окончание табл. 3.3.5

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/измерения	Доступность в настоящий момент	запаздывающий/ опережающий
улучшение инвестиционного климата	объем иностранных инвестиций	рост на 12-15% ежегодно	результаты предыдущих периодов	отчеты управления экономики	управление экономики, отдел международных связей и туризма	+	0
	реинвестирование местным бизнесом прибыли в развитие	не менее 65% ежегодно	уровень лучших сравнимых МО	анализ данных комитета статистики	управление промышленности, предпринимательства и инвестиций	-	0
получение выгоды от партнерских связей	объем оборота (включая инвестиции) с городами-партнерами	рост на 15% ежегодно	результаты предыдущих периодов	отчеты управления экономики	отдел международных связей и туризма, управление торговли	+	3

Таблица 3.3.6

Основные характеристики показателей карты **органов МСУ**

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/измерения	Доступность в настоящий момент	западающей/ опережающей
улучшить качество обслуживания населения	доля горожан удовлетворенных работой органов МСУ	более 70% к 2010 г.	зарубежный опыт	опросы, результаты выборов	отдел по обращениям граждан	-	3
сократить избыточные функции и должности	% дублируемых и редко используемых функций	менее 5% к 2008 г.	общероссийская тенденция	различные	управление орг работы и муниципальной службы, управление делопроизводства	-	0
	% работников с дублирующимися обязанностями	менее 5% к 2008 г.	уровень лучших сравнимых МО	должностные обязанности, штатное расписание		-	3
внедрить систему стратегического управления и мотивации	охват подразделений администрации ССП и системой вознаграждений на ее основе	90% к 2007 г.	зарубежный опыт	информационная система поддержки ССП	управление перспективного развития	-	0
повышать квалификацию работников	число работников, прошедших переподготовку за последние 2 года	более 30% к 2008 г.	требования новых технологий управления	личные дела	управление орг работы и муниципальной службы	+	0
	удельный вес работников имеющих высшее образование	80% к 2010 г.	уровень лучших сравнимых МО	личные дела		+	0
совершенствовать управление организационным знанием	доступность организационной информационной системы	90% к 2007 г.	требования новых технологий управления	информационная система поддержки ССП	управление информатизации	-	0

Таблица 3.3.7

## Основные характеристики показателей карты муниципальных финансов и собственности

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/измерения	Доступность в настоящий момент	запаздывающий/ опережающий
повысить бюджетную эффективность	% использованных бюджетных средств вне рамок приоритетных стратегических инициатив	менее 50% к 2008 г.	требования новых технологий управления	информационная система поддержки ССП, бюджет	финансовое управление	-	0
создать конкурентную систему налогообложения	отношение уровня совокупного местного налогового бремени по отношению к среднему уровню по ЦФО	85% начиная с 2006 г.	уровень лучших сравнимых МО	отчеты комитета статистики	финансовое управление	+	0
повысить эффективность затрат на функционирование органов МСУ	доля расходов на органы МСУ в ВМП	снижение на 30% к 2010 г.	общероссийская тенденция	бюджет, итоги соц.-эк. развития	управление административно-хозяйственного обеспечения	+	0
увеличить эффективность городского хозяйства	отношение числа жителей, удовлетворенных качеством услуг городского хозяйства к доле расходов на него в ВМП	снижение на 30% к 2010 г.	уровень лучших сравнимых МО	опросы	управление ЖКХ	-	0
повысить эффективность использования коммерческого муниципального имущества	фондоотдача объектов муниципального имущества	рост на 25% ежегодно	результаты предыдущих периодов	бюджет	управление муниципальным имуществом, управление земельными ресурсами	+	0

Таблица 3.3.8

Обобщенная карта **клиентов** ССП стратегического развития

<b>цели</b>	<b>показатели</b>	<b>целевые значения</b>	<b>стратегические инициативы</b> <sup>111</sup>
повышение доходов населения	средний совокупный доход горожанина	ежегодный прирост на 9-10% сверх инфляции	-
повышение общественной безопасности	раскрываемость преступлений	достижение 60% за 5 лет	-
	число аварийных техногенных ситуаций	уменьшение на 30% за 5 лет	проект повышения экологической безопасности, инфраструктурные инвест. проекты
создание условий для самореализации граждан	% горожан удовлетворенных условиями для самореализации	30% к 2008 году	-
развитие местного бизнеса	валовой муниципальный продукт (ВМП)	рост реального объема на 10-11% ежегодно	программа повышения конкурентоспособности предприятий и расширения промышленной базы
	объем промышленного производства	рост реального объема на 7-8% ежегодно	
	доля малого бизнеса	достижение 30% к 2010 году	

Таблица 3.3.9

Обобщенная карта **взаимодействий**

<b>цели</b>	<b>показатели</b>	<b>целевые значения</b>	<b>стратегические инициативы</b>
повышение социальной защиты малообеспеченных жителей	размер местных субсидий и дотаций на одного пользователя	рост на 8% сверх инфляции ежегодно	проект повышения социальной защищенности граждан
	% исполнения местных льгот в соответствии с законодательством	99% к 2006 году	

<sup>111</sup> программы и проекты в редакции их включения в стратегию города.

Окончание табл. 3.3.9

цели	показатели	целевые значения	стратегические инициативы
повышение деловой и общественной активности граждан	переподготовка активных безработных за счет города	не менее 20% каждый год	программа развития социальных инноваций и общественных инициатив на основе межсекторного сотрудничества
	% горожан принимающих участие в выборах	не менее 60% на каждом голосовании	программа развития местного самоуправления
стимулирование инновационного развития бизнеса	доля высокотехнологичных инновационных продуктов в ВМП	30% к 2010 г.	программа развития науки и промышленных инноваций, программа повышения энергоэффективности города
	доля выпускников школ, поступающих в ВУЗы	95% к 2010 г.	программа развития трудовых ресурсов
улучшение имиджа города	положительное отношение к городу населения Центрального, Северо-западного и Поволжского ФО	75% к 2010 г.	программа повышения политической значимости Владимира, программа развития туризма и сервиса
улучшение инвестиционного климата	объем иностранных инвестиций	рост на 12-15% ежегодно	программа улучшения инвестиционного климата в городе
	реинвестирование местным бизнесом прибыли в развитие	не менее 65% ежегодно	
получение выгоды от партнерских связей	объем оборота (включая инвестиции) с городами-партнерами	рост на 15% ежегодно	программа расширения внешнеэкономических и межрегиональных связей города

Таблица 3.3.10

Обобщенная карта **органов МСУ**

<b>цели</b>	<b>показатели</b>	<b>целевые значения</b>	<b>стратегические инициативы</b>
улучшить качество обслуживания населения	доля горожан удовлетворенных работой органов МСУ	более 70% к 2010 г.	проект повышения качества социальных услуг, программа оздоровления населения
сократить избыточные функции и должности	% редко используемых функций	менее 5% к 2008 г.	программа развития местного самоуправления, проект повышения качества социальных услуг
	% работников с дублирующимися обязанностями	менее 5% к 2008 г.	
внедрить систему стратегического управления и мотивации	охват подразделений администрации ССП и системой вознаграждений на ее основе	90% к 2007 г.	проект разработки стратегии, проект внедрения ССП <sup>112</sup>
повышать квалификацию работников	число работников, прошедших переподготовку за последние 2 года	более 30% к 2008 г.	программа развития местного самоуправления, проект повышения качества социальных услуг
	удельный вес работников имеющих высшее образование	80% к 2010 г.	
совершенствовать управление организационным знанием	доступность организационной информационной системы	90% к 2007 г.	

<sup>112</sup> по понятным причинам не были включены в программы и проекты стратегии

Таблица 3.3.11

Обобщенная карта **финансов и собственности**

<b>цели</b>	<b>показатели</b>	<b>целевые значения</b>	<b>стратегические инициативы</b>
повысить бюджетную эффективность	% использованных бюджетных средств вне рамок приоритетных стратегических инициатив	менее 50% к 2008 г.	проект разработки стратегии, проект внедрения ССП
создать конкурентную систему налогообложения	отношение уровня совокупного местного налогового бремени по отношению к среднему уровню по ЦФО	85% начиная с 2006 г.	программа улучшения инвестиционного климата в городе
повысить эффективность затрат на функционирование органов МСУ	доля расходов на органы МСУ в ВМП	снижение на 30% к 2010 г.	программа развития местного самоуправления
увеличить эффективность городского хозяйства	отношение числа жителей, удовлетворенных качеством услуг городского хозяйства к доле расходов на него в ВМП	снижение на 30% к 2010 г.	проект повышения эффективности муниципального сектора экономики, инфраструктурные инвест. проекты
повысить эффективность использования коммерческого муниципального имущества	фондоотдача объектов муниципального имущества	рост на 25% ежегодно	проект повышения эффективности муниципального сектора экономики

## Заключение

Подводя итоги, необходимо выделить следующие результаты:

1. Определены две плоскости реализации процесса управления в МО: как функция муниципального образования, обеспечивающая достижение стоящих перед ним задач сохранения структуры и деятельности как самоуправляющейся территориальной целостности; как внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются субъект и объект, постоянно взаимодействующие на началах самоуправления;

2. Выявлены основные проблемы перехода к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований, которые объединены в 4 группы, связанные с неготовностью к внедрению ССП, качеством системы показателей, человеческим фактором и сложным взаимодействием стейкхолдеров.

3. Проведен анализ существующих моделей ССП для муниципального сектора. На основе их достоинств и недостатков, а также результатов проведенного анализа факторов внешней и внутренней среды МО, влияющих на формирование Сбалансированной системы показателей, синтезирована оригинальная модель ССП стратегического развития муниципалитета, включающая карты клиентов, взаимодействий, органов МСУ и местных финансов и собственности

4. Описан механизм формирования ССП стратегического развития муниципального образования, включающий фазу подготовки, состоящую из этапов определения уровня подразделения разработки, формирования команды разработчиков и составления календарного плана работ, а также фазу разработки, содержащую шаги по определению ключевых сфер деятельности, идентификации

ключевых факторов успеха МО, декомпозиции стратегии и определению стратегических целей, определению связей между стратегическими целями, балансировке краткосрочных и долгосрочных целей, определению показателей результативности и целевых значений, выявлению причинно-следственных связей показателей, разработке плана стратегических инициатив, формированию стратегической карты МО в целом и, наконец, по каскадированию стратегических карт.

5. Проведена апробация модели ССП стратегического развития МО и механизма ее формирования на общемуниципальном уровне г.Владимира узкой группой разработчиков, что подтвердило практическую ценность их использования., т.к. система смогла полностью охватить все сферы деятельности, обозначенные в стратегии, систематизировать их и выявить приоритеты на основе причинно-следственных связей.

Основной результат проведенного исследования заключается в разработке оригинальной модели Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципалитета, а также поэтапного механизма ее формирования, которые могут быть использованы в качестве инструмента комплексного стратегического управления в муниципальных образованиях.

## Список литературы

1. Боумен К. Стратегия на практике. – СПб.: Питер, 2003. – 251 с.
2. Браун Марк Г. Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / Марк Грэм Браун; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 226 с.
3. Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. Издание 2-е, дополненное – Н.Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2002.– 160 с.
4. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарика, 1998. – 296 с.
5. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 224 с.
6. Дженстер Пер, Хасси Дэвид. Анализ сильных и слабых сторон компании: определение стратегических возможностей.: Пер с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2003. – 368 с.
7. Джим Коллинз. От хорошего к великому. Почему одни компании совершают прорыв, а другие нет... / Пер. с англ. – СПб., Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2001. – 304 с.
8. Джини Даниель ДАК. Монстр перемен. Причины успеха и провала организационных преобразований. – М.: Альпина Паблишер, 2003. – 320 с.
9. Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – 752 с.
10. Инвестиционная политика / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – М.: КНОРУС, 2005. - 320 с.
11. Инструменты реализации стратегии / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, 2005. - 281 с.
12. Интервью Дана Клиффорда-мл. с Крейгом Нейлором на сайте консалтинговой компании Инталев (<http://www.intalev.ru/publications/?uin=112>)
13. Интервью с Марком Фединым приведено в статье «Эффективно управлять можно лишь тем, что можно достоверно измерить. Сбалансированная система показателей (Balanced Scorecard) и управление российскими компаниями»// Top-manager, № 11, ноябрь 2003.
14. 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.

15. 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.
16. Картаева Е., Родина Н., Яковлев О. Управление развитием: насущные проблемы и возможные варианты решений // Муниципальная власть. — 2003. № 4. — С. 22.
17. Кемпбэл Э., Саммерс Лаче К. Стратегический синергизм, 2-е изд. — СПб.: Питер, 2004. — 416 с.
18. Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятия в нестабильной экономической среде: риски, стратегия, безопасность. — М.: Экономика, 1997.
19. Контроллинг функциональных стратегий / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. — Владимир: Владимирская книжная типография, 2004. - 263 с.
20. Лапыгин Ю.Н. Основы стратегического управления. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2002. — 189 с.
21. Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. — Владимир: ВГПУ, 1999.
22. Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. — Владимир: ВГПУ, ВлГУ, 2005. - 336 с.
23. Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. — Владимир: Владимирская книжная типография, 2005 — 336 с.
24. Мащенко В.Е. Системное корпоративное управление. — М.: Сирин, 2003 г., 251с.
25. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. — СПб: Издательство «Питер», 2000. — 336 с.
26. Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. — СПб.: Питер, 2001. — 688 с.
27. Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов. /Гладышев А. Г., Иванов В. Н., Савченко Е. С. и др. Под общей ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М., Муниципальный мир, 2002. — 560 с.
28. Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей - шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов:/ Пер. с англ. - Днепрпетровск: Баланс-Клуб, 2003. - 328с.
29. Ольве 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.

30. Панов А.И., Коробейников И.О. Стратегический менеджмент: Учеб. пособие для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. -285 с.
31. Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации» Модуль 4. — М.: «ИНФРА-М», 1999. — 344 с.
32. Портер, Майкл, Э. Конкуренция.: Пер. с англ.: Уч. пос. — М.: Издательский дом "Вильямс", 2001. — 495 с.
33. Разработка сбалансированной системы показателей. Практическое руководство. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. — 88 с.
34. Рамперсад К. Хьюберт. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Хьюберт К. Рамперсад; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. — 352 с.
35. Редченко К. «Показательное несогласие balanced scorecard и tableau de bord» на [www.cfin.ru](http://www.cfin.ru).
36. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. — СПб: Питер, 2004. — 301 с.
37. Руководители о Balanced Scorecard - сборник цитат, на [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).
38. Смирнов С.А. Стратегическое планирование. — М.: Изд-во МГУЭСИ, 1998. — 94 с.
39. Смирнова В.Г. и др. Организация и ее деловая среда: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 2. — М.: ИНФРА-М, 2000. — 192 с.
40. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. — М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. — 336 с.
41. Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э.А. — М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ». — Издательство ЭКМОС, 1998. — 440 с.
42. Стратегическое развитие организаций / Под рук. и ред. д.э.н., проф. Ю.Н. Лапыгина. — Владимир: Владимирская книжная типография, 2004. - 273 с.
43. Стратегия предприятия и стратегический менеджмент: Учеб. пособие / Ю.В. Соболев, В.Л. Дикань, А.Г. Дейнека, Л.А. Позднякова. — Х.: ООО «Олант», 2002.-416с.
44. Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004
45. Стратегия развития муниципалитета. — М.: ЮРКНИГА, 2003. — 256 с.
46. Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. 2-е изд./ Р. Кох. — СПб.: Питер, 2003. — 320 с.
47. Тренев Н.Н. Стратегическое управление: учебное пособие для вузов. — М.: Издательство ПРИОР, 2003 - 288 с.

48. Уолш К. Ключевые показатели менеджмента: Как анализировать, сравнивать и контролировать данные, определяющие стоимость компании: Пер. с англ. — 2-е изд. — М.: Дело, 2001. — 360 с.
49. Уорд Кит. Стратегический управленческий учет / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп—Бизнес», 2002. — 448 с.
50. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
51. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
52. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства». М.: Дело, 2000. — 264 с.
53. 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.
54. Хамел Г., Прахалад К. К. Конкурируя за будущее. Создание рынков завтрашнего дня/ Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп—Бизнес», 2002. — 288 с.
55. Хамел Г., Прахалад К., Томас Г., О'Нил Д. Стратегическая гибкость. — СПб.: «Питер», 2004. — 382 с.
56. Чекалин В.С. Стратегическое управление в городском хозяйстве: Учеб. Пособие. — СПб.: СПбГИЭУ, 2001. — 135 с.
57. Эффективность стратегического управления. / Под ред. проф. Лапыгина Ю.Н. — Владимир, ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, АМУР, 2004. — 220 с.

Научное издание

**Лапыгин Юрий Николаевич**  
**Лешин Александр Евгеньевич**

***Сбалансированная система показателей  
муниципалитета***

Подписано в печать  
Формат 84 x 108/32  
Бумага для множительной техники. Гарнитура Таймс.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 7,7  
Тираж 300 экз. Заказ 1503 .

Макет подготовлен авторами

ФГУП Владимирская книжная типография  
600000, Владимир, Октябрьский проспект, д.7