

Министерство образования и науки Российской Федерации

*ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ:  
разработка и реализация  
стратегии*

2005

УДК 338. 4  
ББК 65.9 (2) 441  
Л 24

Рецензенты:

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

Скуба Р.В. - кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика городского хозяйства» Владимирского государственного университета.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Лапыгин Ю.Н., д.э.н., проф.; Захаров П.Н. к.э.н.; Илларионов А.Е. к.э.н.;  
Лапыгин Д.Ю. к.э.н.; Лачинина Т.А. к.э.н.; Лешин А.Е.

Государственное и муниципальное управление:  
разработка и реализация стратегии / Под ред. проф.  
Ю.Н. Лапыгина – Владимир: ВлГУ, 2005. - 480 с.

Монография посвящена формированию механизмов разработки и реализации стратегии развития муниципальных образований.

Представлены подходы к формированию стратегии развития муниципального образования, определены механизмы ее разработки и инструменты внесения стратегических изменений системы управления муниципальным образованием на основе сбалансированной системы показателей.

Для руководителей организаций, студентов, магистров и аспирантов.

ISBN – 5 – 87846 – 466 -7

© Коллектив авторов, 2005

© ВлГУ, 2005

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Институциональные основы управления муниципальным образованием.....	8
1.2. Аспекты стратегического управления муниципальным образованием .....	16
1.3. Развитие как социально-экономическая категория.....	34
1.4. Система стратегического управления муниципальными образованиями .....	47
1.5. Структура стратегий управления муниципальным образованием.....	62
1.6. Подходы к управлению изменениями в муниципальном образовании .....	77
<b>ГЛАВА 2. ПОСТРОЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....</b>	<b>102</b>
2.1. Анализ внутренней среды муниципального образования .....	102
2.2. Выявление внешних угроз и возможностей муниципального образования .....	124
2.3. Обзор типовых стратегий развития муниципальных образований.....	138
2.4. Формирование концепции стратегии развития муниципального образования .....	145
2.5. Определение содержания стратегии развития муниципального образования.....	159
2.6. Оценка социально-экономической эффективности механизма формирования стратегии развития муниципального образования .....	166
<b>ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ.....</b>	<b>183</b>
3.1. Анализ подходов и методов преодоления сопротивления стратегическим изменениям в муниципальном образовании .....	183
3.2. Анализ результатов анкетирования по оценке хода реализации стратегических изменений в муниципальных образованиях .....	201
3.3. Построение комплексной модели стратегических изменений в развитии муниципального образования.....	212
3.4. Формирование инструментов адаптации муниципальных образований в процессе стратегического развития .....	247
3.5. Разработка показателей оценки стратегических изменений муниципального образования.....	262
3.6. Оценка эффективности управления стратегическими изменениями в муниципальном образовании .....	267
<b>ГЛАВА 4. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МО.....</b>	<b>281</b>
4.1. Теоретические основы сбалансированной системы показателей стратегического развития социально-экономических систем.....	281
4.2. Проблемы перехода к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований.....	293
4.3. Определение параметров внешней среды МО, влияющих на формирование ССП .....	305
4.4. Анализ внутренних факторов стратегического развития МО, влияющих на формирование ССП.....	313
<b>ГЛАВА 5. РАЗРАБОТКА СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МО.....</b>	<b>323</b>
5.1. Построение модели ССП стратегического развития МО .....	323
5.2. Механизм формирования ССП стратегического развития МО .....	332
5.3. Апробация модели ССП стратегического развития МО на примере г.Владимира .....	349
<b>ГЛАВА 6. КОРРЕКТИРОВКА СТРАТЕГИИ В ПРОЦЕССЕ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ .....</b>	<b>369</b>
6.1. Определение факторов, влияющих на корректировку стратегии в процессе ее реализации .....	369

<b>6.2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОВЫШЕНИЯ СИНЕРГИИ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....</b>	<b>385</b>
<b>ТЕМА 7. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ.....</b>	<b>393</b>
<b>7.1. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>393</b>
<b>7.2. КРИТЕРИИ ВЫБОРА И ОЦЕНКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ .....</b>	<b>406</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>412</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>417</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>427</b>

## Ведение

В настоящее время все шире используются методы стратегического управления, основанные на различных подходах к эффективному развитию.

В мировой практике действительно существуют только подходы, а научная дисциплина «Стратегическое управление» находится в стадии формирования.

Наиболее активно методы и модели стратегического управления используются в организациях, ориентированных в своей деятельности на извлечение прибыли, однако стремление спланировать свой успех в будущем подталкивает и некоммерческие организации к адаптации для себя тех механизмов стратегического управления, которые зарекомендовали себя с положительной стороны в бизнесе.

Современные российские муниципальные образования, имея формальные основания для самоуправления, находятся в ситуации, которая характеризуется нехваткой всех основных видов ресурсов, необходимых для стратегического развития: людских (в плане квалификации), финансовых, материальных, информационных, да и временных. Справедливости ради следует заметить, что стратегическое развитие никогда не основывалось только на имеющихся ресурсах, а в первую очередь было ориентировано на возможности, предоставляемые внешней средой. Тем не менее, в ситуации, когда подавляющее большинство Субъектов Федерации еще не определилось со стратегиями своего развития, трудно рассчитывать на формирование согласованных стратегий развития муниципальных образований региона.

Однако в рамках программы «Стратегии развития муниципальных образований Владимирской области», финансируемой через автономную некоммерческую организацию «Агентство муниципального развития» удалось в течение 2003-2004 годов осуществить работу по всему циклу формирования и реализации стратегий развития всех 42 муниципальных образований целого Субъекта Федерации.

В работе рассмотрены методологические подходы к формированию стратегий муниципальных образований, в основе которых лежат, с одной стороны, методы стратегического управления и развития вообще, а с другой стороны, упор сделан на взаимодействие главных субъектов целеполагания в муниципальном образовании: бизнеса, сообщества и власти.

Сами механизмы формирования стратегии развития муниципального образования содержат не только результаты анализа

факторов внешней и внутренней среды муниципального образования, но и результаты обзора типовых стратегий развития муниципальных образований и существо философии стратегического развития муниципального образования, ядро концепции его развития.

В работе показано, что не меньшую сложность стратегического развития муниципальных образований составляют проблемы реализации стратегии, проблемы, связанные с внесением стратегических изменений. Инструменты стратегических изменений сформированы в результате анализа литературных источников и анализа первичной информации, собранной с помощью анкетирования руководителей органов местного самоуправления, населения и представителей малого, среднего и крупного бизнеса.

Разработанная комплексная модель стратегических изменений позволила определить наиболее значимые показатели стратегических изменений, а затем и оценить эффективность реализации стратегии.

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.

Корректировка принципов местного самоуправления в Российской Федерации, обусловленная принятием соответствующего федерального закона, начинает осуществляться. Но стратегические по своей сути изменения муниципальных образований должны сопровождаться разработкой соответствующих проектов и программ развития территорий. В этой части актуальность разработки стратегий развития муниципальных образований возрастает, а на теоретические

и практические наработки в отмеченной сфере деятельности возрастает спрос.

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

Эта книга представляет собой обобщение того практического опыта и научных изысканий, которые на протяжении трех лет сопровождали во многом поисковую работу, направленную на разработку и реализацию стратегий муниципальных образований региона.

Иллюстративный материал приведен в четырнадцати приложениях, а список рекомендуемой литературы содержит более ста пятидесяти наименований литературных источников.

Для облегчения чтения и последующего обращения к справочному материалу, по тексту приведены подстрочные ссылки. По тексту приведено 62 таблицы и 89 рисунков.

## **ГЛАВА 1. Методологические подходы к формированию стратегии развития муниципального образования**

### **1.1. Институциональные основы управления муниципальным образованием**

Стратегия развития муниципального образования как социально-экономическая категория предполагает рассмотрение трех ее составляющих: «муниципальное образование», «развитие» и «стратегия», а также еще одной существенной категории, которая первые три объединяет – речь идет о понятии «муниципальное управление».

Ст.1 Федерального Закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает следующее определение муниципального образования: «Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

К сожалению, Федеральный Закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вообще не дает трактовки муниципального образования, хотя сам термин используется в Законе значительно чаще, чем ранее. Сопоставление статей Конституции РФ и Гражданского Кодекса, в которых впервые употребляются термины «муниципальный» и «местное самоуправление», и вышеназванного определения из Федерального Закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволяет дать следующее краткое понятие муниципального образования. Муниципальное образование – это определенная населенная территория с юридическим статусом местного самоуправления, имеющая возможность осуществлять самостоятельную социально-экономическую политику.

Цели создания муниципального образования соответствуют целям местного самоуправления – обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, №17.

<sup>2</sup> Статья 130 Конституции Российской Федерации.



В современной литературе нет однозначной трактовки взаимосвязи этих терминов. Рассуждения иногда противоречивы. По мнению Роя О.М. «муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов или учреждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти».<sup>1</sup> Из этого утверждения следует ложный вывод о том, что муниципальное образование может существовать и без атрибутов, присущих местному самоуправлению, а также и вне самого местного самоуправления.

Не вдаваясь в полемику, необходимо заметить, что полного и научно-обоснованного понятия и сущности местного самоуправления в его взаимосвязи с целями и задачами государственного и общественного развития России еще не выработано. Пример тому – жесткая и многогранная полемика последних двух лет вначале о проекте, а затем о самом новом Федеральном Законе 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наиболее приемлемо в рамках и целях данной работы понимание сути местного самоуправления, данное Ковешниковым Е.М. Он пишет, что базовыми элементами местного самоуправления по Конституции РФ являются человек и муниципальная собственность. С юридической точки зрения местное самоуправление объединяет в себе субъект и объект управления на местном уровне. В качестве субъекта выступают граждане, а в качестве объекта – вопросы местного значения и муниципальная собственность. Муниципальная собственность выступает главным элементом экономической основы местного самоуправления. Из этого следует, что местное самоуправление реально только при наличии муниципальной собственности<sup>2</sup>.

Таким образом, можно дать еще одно короткое, но более емкое определение муниципального образования – это территория, население которой наделено юридическими и экономическими правами осуществления своей власти по вопросам местного значения. При этом важно отметить, что местное самоуправление не просто важнейшая форма народовластия, но и самостоятельный институт гражданского общества. Что же относится к вопросам местного значения? Неужели они настолько важны, чтобы ради этого через

---

<sup>1</sup> Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб. 2004. С.154.

<sup>2</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М, 2002. С.25-26.

долгую процедуру обсуждений, прений, полемики и т.д. на самом высоком государственном уровне принимать законодательные акты о местном самоуправлении и муниципальных образованиях?

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. То есть практически все вопросы, которые касаются повседневной жизни людей данного поселения или муниципального образования<sup>1</sup>.

Это в полной мере соответствует Европейской хартии местного самоуправления, подписанной 15 октября 1985 года представителями государств – членом Совета Европы (Россия присоединилась к Хартии в 1998 году). Европейская Хартия определяет местное самоуправление следующим образом:

«1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членом, избранных путем свободного тайного равного прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону»<sup>2</sup>.

Объектом муниципального управления является, прежде всего, его население, представляющее собой местное сообщество. Это не

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления. Статья 3. Серия Европейских договоров №122. Страсбург, Совет Европы, Отдел изданий и документов.ISB №92-871-0804-8. Май,1990.

просто группа людей, проживающая на определенной территории, а важнейшая социальная общность людей, которая на основе совместных ценностей и общих интересов способна изменять местное хозяйство в соответствии с этими интересами. В социологии различается два типа сообществ: сообщества интересов (друзья, родственники, объединения, клубы по интересам, производственные ассоциации и т.д.) и сообщества места (определенной территории). Идеальный вариант для местного сообщества, когда оба эти понятия совпадают и характеризуют единое сообщество людей, находящихся в социальном взаимодействии и обладающих определенным психологическим чувством сообщества (чувством сопричастности к этому сообществу).

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>1</sup>. Причем статус муниципального образования могут иметь не все местные сообщества. Например, далеко не каждое село или поселок являются муниципальными образованиями, но термин «местное сообщество» к их населению может применяться.

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.

Федеральный Закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дает целостного понятия «местное сообщество», а только определяет его составные части - «население» (достаточно размытое понятие для исследования) и «территориальное общественное самоуправление» (оно может рассматриваться как составная часть местного сообщества, а может и вообще отсутствовать в конкретном муниципальном образовании).

Создание муниципальных образований, как и в целом развитие местного самоуправления, не самоцель. В учебном пособии «Муниципальное управление» А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др. считают, что «главная цель самоорганизации и самодеятельности населения муниципального образования — обустроить свою территорию, создать благоприятные условия жизни

---

<sup>1</sup> Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства». Тема 2. М., 2000.

не только для себя, но и для будущих поколений, решая совместно общие проблемы для более полного удовлетворения своих корпоративных интересов»<sup>1</sup>.

Причем осуществлять эти корпоративные интересы местное самоуправление должно за счет своих местных ресурсов, инициативы и самодеятельности местного сообщества. Общественные потребности местного населения решаются, прежде всего, за счет предприятий и организаций, осуществляющих на территории муниципального образования свою хозяйственную и иную деятельность, и представляющих в своей совокупности муниципальное хозяйство. Хотя трактовка понятия «муниципальное хозяйство» в экономической литературе неоднозначна.

Некоторые исследователи рассматривают муниципальное хозяйство лишь как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности. Но при таком подходе с муниципального образования снимается забота о создании условий для развития всей территории муниципального образования. Другие исследователи к муниципальному хозяйству относят всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, мотивируя это тем, что властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все субъекты, хозяйствующие на его территории. Такой подход не совсем корректен, т.к. при этом местное самоуправление ставится выше хозяйствующих субъектов регионального и федерального уровня.

В данном случае очень важным видится определение муниципального хозяйства, данное известным российским ученым Л. Велиховым: это «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная на удовлетворение известных коллективных потребностей городского населения».<sup>2</sup> В этой же работе Л. Велихов отмечает следующие особенности местного самоуправления:

- в отличие от государственной, это власть подзаконная (она действует на основании законов, принимаемых государственной властью);
- законодательно определены предметы ведения самоуправления (в этом их отличие от советов);
- для выполнения своих полномочий самоуправление должно иметь бюджет и муниципальную собственность;
- выборность органов местного самоуправления.

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Велихов Л. Основы городского хозяйства. – М., 1928. С.217.

То есть, местное самоуправление является властью, производной от государственной власти, действующей с позволения государства и по его законам. Чтобы более полно представить российские тенденции в развитии местного самоуправления, а также возможность их учёта в стратегических планах развития поселений, в таблице 1 предлагается сопоставление моделей организации местной власти в некоторых субъектах Российской Федерации и отдельных странах<sup>1</sup>.

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, рассматривается как составная часть местного самоуправления, а с другой – как низовое звено исполнительной вертикали, ответственное за реализацию задач, имеющих общегосударственное значение.

Опыт организации местной власти в Республике Турция был рекомендован Конгрессом местных властей Совета Европы для стран, проводящих реформу местной власти. Эта турецкая модель основывается на жестком разграничении полномочий государства и муниципальных властей на местном уровне. Аналогичная система жесткого разграничения полномочий и, соответственно, доходных источников, существует в США, Испании, Франции. Интересно, что модели, которые действуют в Республике Татарстан, Ставропольском крае и Саратовской области, имеют некоторые общие черты с турецкой моделью.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. С 1995 года в России начато формирование новых территориальных социально-экономических целостностей под названием «муниципальные образования», население которых получило право на местное самоуправление.

2. Субъектом и объектом муниципального управления выступает сложная система, социальная организация под названием «местное сообщество» (или «муниципальное сообщество»).

3. Главная цель местного сообщества – обеспечивать свои корпоративные интересы, создавать и улучшать условия жизни населения, прежде всего, за счет муниципального хозяйства.

---

<sup>1</sup> Стратегия развития муниципалитета./Под общ.ре. Г.В.Гутмана и А.Е.Илларионова. – М., Юркнига, 2003. – С. 70-73.

Формы организации местной власти

Таблица 1

Органы власти	Татарстан	Ставропольский край	Саратовская область	Турция	США
<b>Субфедеральные органы государственной власти</b>	Президент Республики избирается всенародно	Глава администрации избирается всенародно	Губернатор области избирается всенародно	Губернатор провинции назначается Президентом	Губернатор штата избирается
<b>Местные органы государственной власти</b>	На уровне районов и городов главы администрации назначаются Президентом республики по представлению местных советов. Отвечают за реализацию государственных полномочий, контролируют около 75% консолидированного бюджета района. Президент республики утверждает мэра Казани.	Глава района назначается губернатором. В ряде городов существуют местные органы государственной власти, отвечающие за образование, здравоохранение и т.д.	Формально органов государственной власти на уровне районов нет.	Префект (глава государственной исполнительной власти в городе) назначается Президентом, отвечает за реализацию государственных полномочий и выполнение государственных программ, контролирует 88-93% бюджета города или крупного поселения.	В США более 78 тыс. различных административно-территориальных единиц. Обычный городской житель одновременно имеет дело с тремя – четырьмя различными уровнями администрации на уровне графства, города и на уровне района в городе. Органы государственной власти существуют на уровне графства.

## Окончание таблицы 1

<p><b>Муниципалитет</b></p>	<p>МСУ осуществляется в поселках и сельских округах (около 500 муниципалитетов) в форме в основном соответствующей Конституции РФ. Хотя глава местного самоуправления контролирует весь бюджет муниципалитета, доля бюджета за счет местных налогов и сборов не превышает 14%</p>	<p>В соответствии с решениями органов МСУ сельских поселений на уровень района переданы практически все полномочия, в т.ч. и бюджетные. Главы городов избираются населением.</p>	<p>Главы районов избираются представительными органами МСУ из числа кандидатур, предложенных Губернатором. Учитывая, что в составе районов находятся сельские муниципальные образования, районные администрации по сути определяют функции органов государственной власти. Главы городов избираются представительными органами МСУ из числа кандидатур, предложенных Губернатором.</p>	<p>Мэр избирается всенародно. МСУ осуществляется как в городах, так и сельских поселениях. Доля местного бюджета в консолидированном бюджете провинции 7-12%. К вопросам местного значения относятся: уборка мусора и отходов; городская планировка; благоустройство муниципалитета; дошкольное образование.</p>	<p>Муниципальная власть имеет основные формы: мэр- совет; совет управляющий, комиссия и Городское собрание, избираемые населением. Из 23-х городов с населением 500 тыс. и более, в 19 совет возглавляется мэром, а в 4 – совет, возглавляемый менеджером (по контракту). Из 182 городов с населением 100 тыс. и более, 42,3% совет возглавляется мэром; 56% - совет возглавляется менеджером (по контракту); и лишь 1,6% - муниципалитетом управляет комиссия. В качестве формы управления городское собрание не используется.</p>
-----------------------------	---	--	--	--	---

4. Регулирование деятельности муниципального хозяйства в интересах муниципального образования и его жителей осуществляют органы местного самоуправления.

Принимаемые в последние годы на государственном уровне попытки укрепить местное самоуправление Российской Федерации сводятся по большому счету к одной ясной и конкретной цели: заменить существующую сегодня в местных сообществах и их органах управления философию выживания на философию стратегического развития за счет совокупности местных, региональных и государственных факторов.

## 1.2. Аспекты стратегического управления муниципальным образованием

Стремление лиц принимающих решения предвидеть ход развития событий и определить модель необходимых действий в будущем не покидает менеджеров различного уровня с тех самых пор, когда возникла потребность управления малыми и большими группами людей. Особую актуальность, отмеченная потребность приобрела последние годы ушедшего столетия в связи с усложняющейся конкурентной борьбой на локальных и глобальных рынках.

Среди зарубежных авторов изучающих проблемы стратегических изменений необходимо выделить научные труды Минцберга Г., Альстрэнда Б., Лэмпела Дж.<sup>1</sup>, Мескона М.Х., Альберта М., Хедоури Ф.<sup>2</sup>, Шендела Д.Е., Хаттена К.Дж.<sup>3</sup>, Хиггенса Дж.М.<sup>4</sup>, Пирса Дж.А., Робинсона Р.Б.<sup>5</sup>, и ряда других видных ученых. Отражая отечественную специфику управления, такие видные ученые как Виханский О.С.<sup>6</sup>, Наумов А.И.<sup>7</sup>, Зуб А.Т., Локтионов М.В.<sup>8</sup>, Лапыгин

<sup>1</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>2</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С.257.

<sup>3</sup> Schendel D.E., Hatten K.J. Business Policy or Strategis Management: A Broader View for an Emerging Discipline. Academy of Management Proceedings, August 1972. – P. 5.

<sup>4</sup> Higgens J.M. Organizational Policy and Strategic Management: Text and Cases, 2 nd ed. Chicago: The Dryden Press, 1983. – P. 3.

<sup>5</sup> Pearce II J.M., Robinson R.B. Jr. Strategic Management, 2 nd ed. Homewood, III: Richard D. Irwin, 1985. – P. 6.

<sup>6</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. - С. 29-32.

<sup>7</sup> Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. – 3-е изд. – М.: Гардарики, 2002. – С. 220.

<sup>8</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 5-6.



Ю.Н.<sup>1</sup>, заложили основу современной российской школы стратегического управления, которая находится на этапе формирования.

В данном случае необходимо рассмотрение теоретических аспектов стратегического управления для достижения, которых решаются следующие задачи:

- систематизировать подходы различных школ стратегического управления;
- определить критерии выбора из всего многообразия подходов те аспекты, которые необходимы для анализа предмета нашего исследования;
- сформулировать основные положения стратегического управления, которых будем придерживаться.

Стройной науки стратегического управления пока не существует. Имеются только отдельные школы и подходы к стратегическому управлению. В каждом подходе есть свое рациональное зерно. Для решения поставленных нами задач можно выявить отдельные аспекты, которые позволят сформировать обоснованные положения по разработке и реализации стратегических изменений муниципальных образований с опорой на адекватную стратегии кадровую политику.

Слово «стратегия» в среде менеджеров приобрело широкую популярность. Вместе с тем этот термин для менеджеров обозначает высшее проявление управленческой деятельности. Это слово является важным, и поэтому исследователи в области стратегического управления дают различные определения этого понятия. Рассмотрим научные взгляды некоторых специалистов.

По мнению авторов книги «Школы стратегий» Генри Минцберга, Брюса Альстренда, и Джозефа Лэмпела, слово «стратегия» не может иметь одной простой дефиниции. Они утверждают, что стратегия, требует пяти определений. Стратегия – это:

- 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 (создание уникальной и ценной позиции посредством разнообразных действий);

---

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

- перспектива, т.е. основной способ действия организации (это «□нрия бизнеса» данной организации);
- ловкий прием, особый «маневр», предпринимаемый с целью перехитрить соперника или конкурента<sup>1</sup>.

Специалисты в теории и практике управления Майкл Х. Мескон, Майкл Альберт и Франклин Хедоури считают, что стратегия представляет собой детальный всесторонний комплексный план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии организации и достижение ее целей<sup>2</sup>.

Один из отечественных основоположников стратегического менеджмента О.С. Виханский рассматривает стратегию как долгосрочное качественно определенное направление развития организации, касающееся сферы, средств и форм ее деятельности, системы взаимоотношений внутри организации, а также позиции организации в окружающей среде<sup>3</sup>.

Безусловно, универсального определения стратегии не существует. Каждое из приведенных выше определений по-своему верно. Но так как стратегия является одной из основных составляющих стратегического управления, а ее выбор и реализация составляют основную часть содержания деятельности по стратегическому управлению, то на наш взгляд определение стратегии как явления данное О.С. Виханским является наиболее четким и развернутым.

В 60-70-е г.г. прошлого века для обозначения разницы между текущим управлением на нижних уровнях и управлением, осуществляемым на высшем уровне, был введен в обиход термин «стратегическое управление». Необходимость фиксации такого различия была вызвана изменениями в условиях ведения бизнеса.

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>4</sup>.

Существует немало формулировок термина «стратегическое управление» как отечественных, так и зарубежных авторов. Вот некоторые из них.

---

<sup>1</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: «Питер», 2001. - С. 16-19.

<sup>2</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 257.

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

<sup>4</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. - С. 29.

Зарубежные специалисты, одни из разработчиков теории стратегического управления Шендел Д.Е. и Хаттен К.Дж., рассматривают его как «процесс определения и установления связи организации с ее окружением, состоящий в реализации выбранных целей и в попытках достичь желаемого состояния взаимоотношений с окружением посредством распределения ресурсов, позволяющего эффективно и результативно действовать организации и ее подразделениям»<sup>1</sup>.

Согласно мнению еще одного авторитетного зарубежного ученого Хиггенса Дж. М., «стратегическое управление – это процесс управления с целью осуществления миссии организации посредством управления взаимодействием организации с ее окружением»<sup>2</sup>.

Исследователи Пирс Дж.А. и Робинсон Р.Б. определяют стратегическое управление «как набор решений и действий по формулированию и выполнению стратегий, разработанных для того, чтобы достичь цели организации»<sup>3</sup>.

Отечественные исследователи в области стратегического управления Анатолий Тимофеевич Зуб и Михаил Вячеславович Локтионов придерживаются сразу трех определений стратегического менеджмента:

1. Подход, акцентирующий внимание на параметрах организационного окружения (анализ окружения).
2. Подход, основывающийся на определении долгосрочных целей организации и путей их достижения (цели и средства).
3. Подход, ставящий во главу угла деятельность по реализации стратегии (деятельностный подход)<sup>4</sup>.

Изучив зарубежный опыт и учитывая особенности управления в России Олег Самуилович Виханский под стратегическим управлением понимает следующее: «Стратегическое управление – это такое управление организацией, которое опирается на человеческий потенциал как основу организации, ориентирует производственную деятельность на запросы потребителей, гибко реагирует и проводит своевременные изменения в организации, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности дает возможность организации

---

<sup>1</sup> Schendel D.E., Hatten K.J. Business Policy or Strategis Management: A Broader View for an Emerging Discipline. Academy of Management Proceedings, August 1972. – P. 5.

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

<sup>3</sup> Pearce II J.M., Robinson R.B. Jr. Strategic Management, 2 nd ed. Homewood, III: Richard D. Irwin, 1985. – P. 6.

<sup>4</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 5-6.

выживать в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей»<sup>1</sup>.

В очередной раз мы соглашаемся с мнением видного ученого современности, изучающего проблемы стратегического управления О.С. Виханского, который основательно и подробно исследует теорию и изучает практику стратегического управления в контексте со спецификой работы современных российских организаций. Данное определение представляется нам наиболее полным и точным, так как в нем сконцентрированы все наиболее важные элементы присущие стратегическому управлению, раскрывающие всю его сущность.

Стратегический менеджмент представляется как циклический процесс, состоящий из нескольких отдельных, но последовательных фаз – анализа, формулирования, внедрения и контроля<sup>2</sup>.

С различными этапами развития стратегического управления связано возникновение школ стратегий. Каждая из школ переживала пору своего расцвета в разное время, поэтому воззрения ее представителей на формирование стратегии существенно отличаются друг от друга.

Научных школ, описывающих видение их сторонниками стратегического процесса, выделяется десять.

Первые три школы имеют предписывающий характер. Их сторонников интересует, как должны формироваться стратегии:

1. Моделирование на базе процесса осмысления и проработки (школа дизайна).
2. Относительно изолированный систематический процесс формального планирования (школа планирования).
3. Выбор стратегических рыночных позиций фирмы (школа позиционирования).

В следующих шести школах основное внимание уделяется специфическим аспектам процесса формулирования стратегии. Приверженцев этих школ интересует описание реальных процессов разработки стратегии:

1. Проникновение в будущее через озарение менеджера (школа предпринимательства).
2. Опираясь на логику когнитивной психологии, проникнуть в сознание стратега (когнитивная школа).
3. Разработка стратегии идет шаг за шагом по мере развития организации (школа обучения).

---

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. - С. 32.

<sup>2</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 2000. - С. 23.

4. Стратегия как процесс переговоров конфликтующих сторон внутри и во вне организации (школа власти).
5. Принципы формирования стратегии определяются культурой организации (школа культуры).
6. Стратегия формируется под влиянием внешних обстоятельств (школа внешней среды).

Последняя, школа конфигурации, объединяет разрозненные элементы рассмотренных школ – процесс построения стратегии, ее содержание, организационную структуру и ее окружение – в отдельные стадии, составляющие жизненный цикл организации.

Как замечает Генри Минцберг, самые последние сведения об успешности функционирования организаций в современных условиях не укладываются в рамки какой-либо одной школы стратегического управления.

Различия в особенностях школ стратегического управления говорят о том, что все они возникли в разное время, и поэтому отличаются подходами к определению главных лиц, принимающих стратегические решения; к определению основного содержания, особенностей и стратегического образа самой организации.

Особенности школ стратегического управления представлены в таблице 2.

Теоретиков, занимающихся управлением, в большей степени интересуют процессы и этапы стратегического развития организаций, в то время как для практиков важны процедуры стратегических изменений, а также макроподход школы власти (изучение союзов, коллективной стратегии) и изыскания когнитивной школы. Необходимо отметить, что в последние годы возрастает популярность подходов школы обучения в части так называемых самообучающихся организаций и ключевых факторов успеха (стержневых компетенций)<sup>1</sup>.

Очевидно, что в силу разнообразия организаций стратегические изменения, проводимые в них, всегда разнообразны, как и условия внедрения таких изменений, что обуславливает сложности определения содержания самих изменений.

В процессе выработки стратегических решений и проведения изменений меняется не только форма, но и содержание организации как самообучаемой системы в процессе: деятельности (как утверждает школа обучения), мышления (школа дизайна), нормирования деятельности (школа планирования), анализа внешней и внутренней среды (школа позиционирования) или обсуждения проблем (школа

---

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

Таблица 2

## Основные особенности школ стратегического управления

Первые авторы	Наименование школы	Ключевое слово	Девиз	Стадия развития организации	Основное действующее лицо	Руководство (как процесс)	Форма организации	Особенности стратегии	Содержание стратегии
Селзник Ф., 1957; Ньюман У., 1951	<b>Дизайна</b>	Соответствие	Размышление	Переосмысление деятельности	Руководитель	Доминирование, оценивание	Машина	Потребность в новом курсе	Уникальные перспективы
Ансофф И., 1965	<b>Планирования</b>	Формализация	Программирование	Стратегическое планирование	Плановики	Чуткое восприятие процесса	Большая машина	Внешняя и внутренняя среда стабильны	Стратегический план
Шендел Д. Хаттен К., 1970 Портер М., 1980	<b>Позиционирования</b>	Анализ	Расчеты	Оценка	Аналитики	Чуткое восприятие анализа	Большая машина в отрасли	Одна из типовых стратегий	Запланированные позиции, хитрые приемы
Шумпетер Й., 1950 Коул А., 1959	<b>Предпринимательства</b>	Предвидение	Централизация	Зарождение, реструктуризация	Лидер	Интуитивное	Простая предпринимательская	Видение образа будущего	Уникальный взгляд, поиск ниши
Саймон Г., 1947 Марч Дж., 1958	<b>Когнитивная</b>	Фреймы	Воображение	Переосмысление	Разум	Пассивное и творческое	Любая	Стратегия как познание	Интеллектуальный взгляд, индивидуальное понимание
Линдблом Ч., 1959 Марч Дж., 1963	<b>Обучения</b>	Обучение	Игра	Развитие, крупные изменения	Тот, кто учится	Чуткое к обучению	Специально созданная, профессиональная	Нет четкой стратегии	Образцы и схема действий, уникальная
Аллисон Г., 1971	<b>Власти</b>	Овладение	Тайное обладание	Политические проблемы, блокирование	Облеченные властью	Слабое, точно не установленное	Закрытая машина, своя сеть	Стратегия – маневр, а не перспектива	Политические образцы, тайные методы
Ренман Э. и Норманн Р., 1960	<b>Культуры</b>	Объединение	Сохранение	Укрепление, инертность	Коллектив	Символическое	Миссионерская, застывшая машина	Сохранение традиций	Коллективная перспектива, уникальная
Ханнан М. И Фриман Дж., 1977	<b>Внешней среды</b>	Преодоление	«Руки вверх»	Зрелость, смерть	«Окружение»	Бессильное	Покорная машина	Определяется внешней средой	Особые позиции, ниши
Чандлер А., 1962	<b>Конфигурации</b>	Трансформация	Классификация	Упор на трансформации	Все варианты	Проводник изменений	Любая	Процесс трансформации	Любая

власти). Однако способность систем к самообучению – свойство специфичное и не присущее всем организациям одновременно<sup>1</sup>.

Раскрыв общие теоретические основы стратегического управления, на следующем шаге нашего исследования целесообразно рассмотреть основные аспекты, связанные с муниципальной тематикой. Изначально термин «муниципальное образование» был введен в юридическую практику Гражданским кодексом РФ. Однако ни в конституции РФ, ни в Гражданском Кодексе прямых определений понятию «муниципальное образование» не дается.

Согласно Федеральному Закону 1995г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ст.1: «Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Закон 2003г. (ст.2) определяет МО следующим образом: «Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения»<sup>3</sup>.

Определение МО, данное в Законе 1995г., на наш взгляд, дается лишенным точных и ясных (не двусмысленных) формулировок, столь необходимых при осуществлении государственной политики территориального устройства местного самоуправления.

В связи с тем, что до принятия Закона 2003г. В РФ отсутствовала универсальная территориальная единица, способная стать муниципальным образованием, регионы подходили к созданию МО произвольно, т.е. в соответствии с личным пониманием федерального закона и с собственными взглядами на организацию местного самоуправления. Поэтому практика муниципального строительства серьезным образом разошлась с требованиями законодательства, что послужило причиной провала плана организации местного самоуправления в масштабе всей страны.

Определение МО, приведенное в новом Законе, представляется нам более императивным, т.к. содержит подробные характеристики – описания муниципального образования, как общего, так и специального типа, и это, по нашему мнению, должно препятствовать

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 10.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. № 154-ФЗ.

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ.

проявлению регионального субъективизма при создании МО в будущем.

Именно неопределенность видов МО, по нашим убеждениям, обусловленная Законом 1995г. Негативным образом отразилась на практике в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Разнообразие видов муниципальных образований регламентированных Законом 2003г. Иллюстрирует рисунок 1.

Например, к началу 2003г. Во Владимирской области насчитывалось 40 муниципальных образований, из них 22 областного бюджетного регулирования. Среди МО: 6 городов, 4 округа, 12 сельских районов. 18 муниципальных образований – районного (внутригородского) бюджетного регулирования: 3 города и 15 поселков. Особое место в области занимает закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) – г. Радуга, финансируемое непосредственно из федерального бюджета<sup>1</sup>.

Структура МО Владимирской области представлена на рисунке 2.

Все МО разные по структурному, отраслевому, экономическому и т.д. потенциалу. Это подтверждает и областная статистика Владимирской области в части муниципальных образований, которая строится на данных, прежде всего, 22 МО областного бюджетного регулирования. Часть экономических показателей МО Владимирской области представлена на рисунках 3-5 и в таблице 3.

Проведя полемику по основным терминам, касающихся предмета нашего исследования и учитывая особенности управления МО, уместно, на наш взгляд, сформулировать одно полноценное определение стратегического управления МО.

На наш взгляд данное определение должно звучать следующим образом: Стратегическое управление муниципальным образованием – это процесс управления, ориентированный на своевременные изменения в МО, продиктованные изменчивой внешней средой, которые необходимы для достижения поставленных целей и конкурентных преимуществ МО в будущем, и опирающийся на человеческий потенциал как основу эффективного взаимодействия всех субъектов МО.

Стратегическое управление муниципальным образованием базируется на построении полной системы управления стратегическим развитием, которая включает в себя следующие блоки.

---

<sup>1</sup> Гутман Г.В., Илларионов А.Е., Кретинин В.А., Лапыгин Ю.Н., Муратов А.И. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – С. 62.



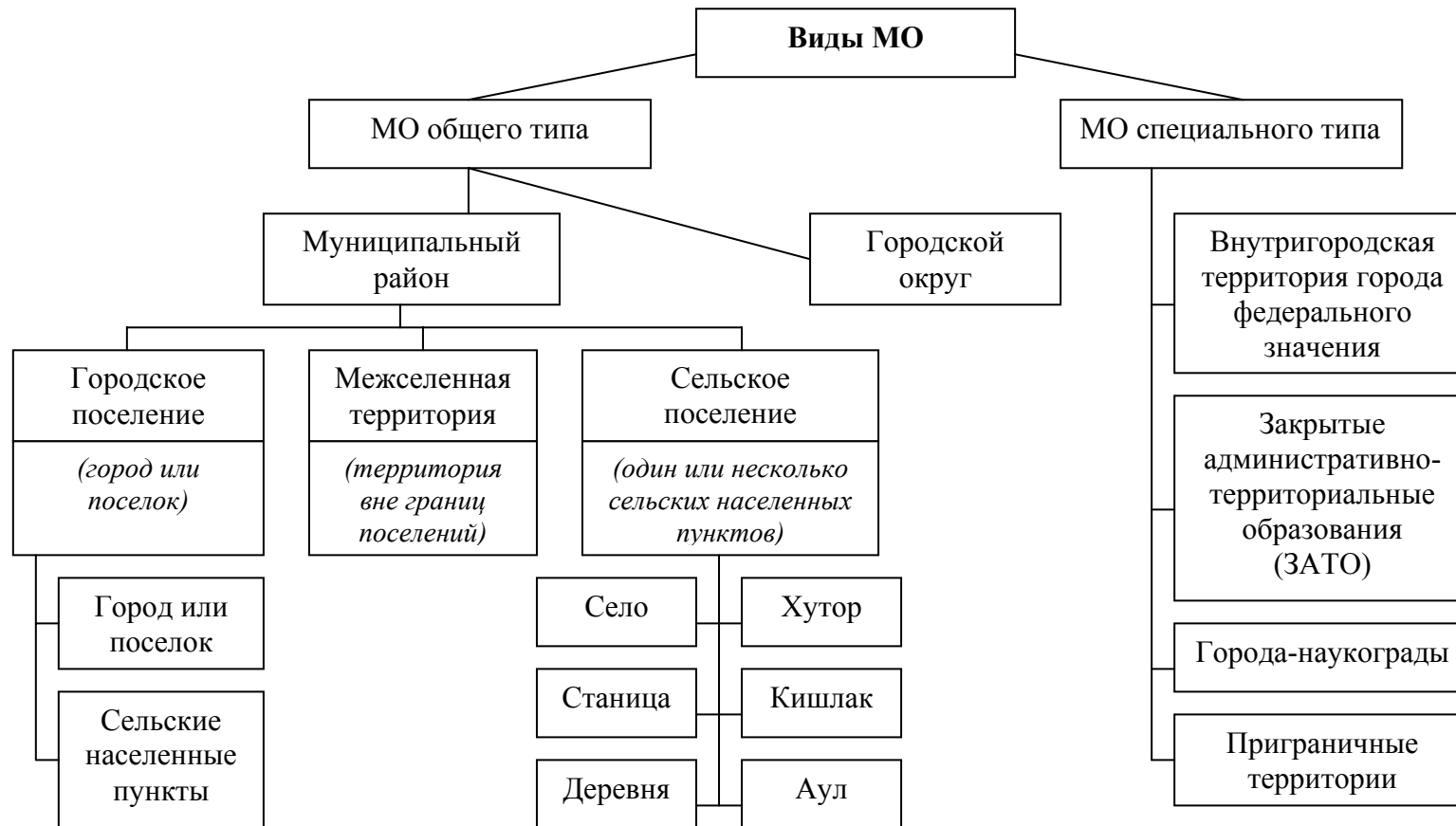


Рис. 1. Виды муниципальных образований<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Построено по определению МО, регламентированному Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ.

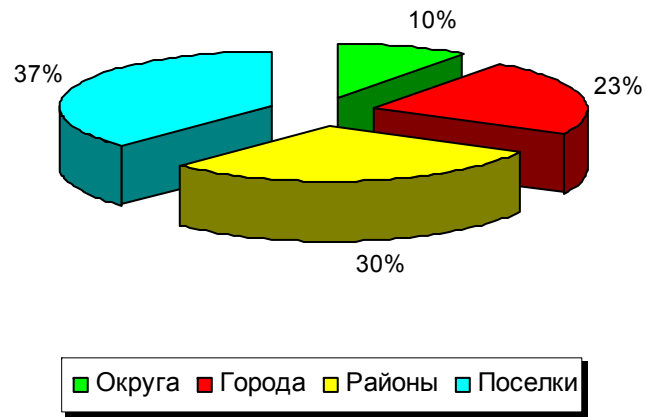


Рис. 2. Структура МО Владимирской области

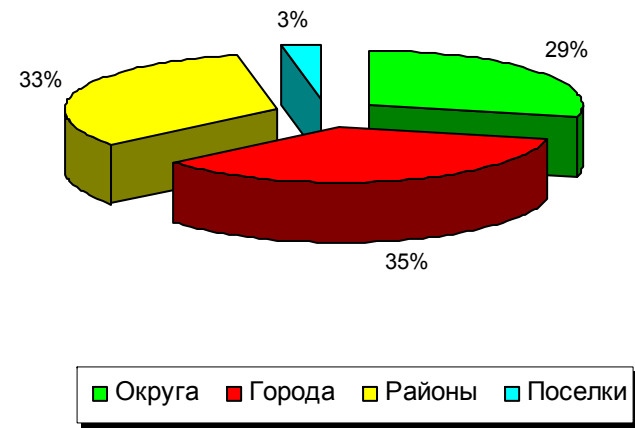


Рис. 3. Структура численности населения МО Владимирской области (выборка за 2003г.)

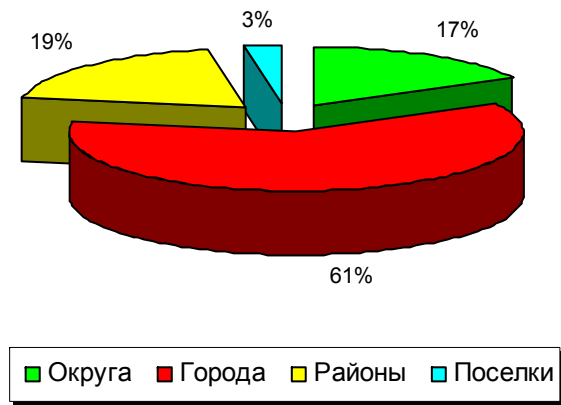


Рис. 4. Количество малых предприятий в МО Владимирской области (выборка 2003г.)

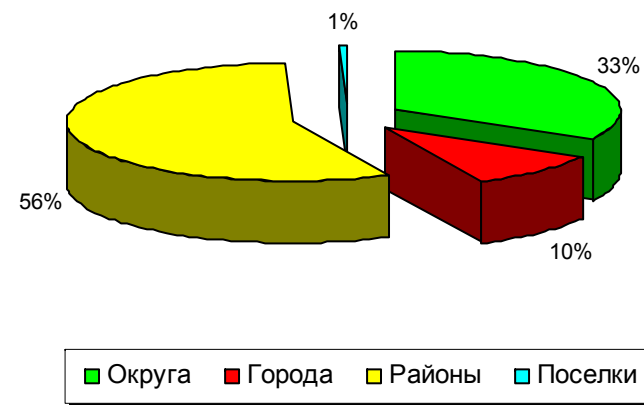


Рис. 5. Количество муниципальных предприятий в МО Владимирской области (выборка 2003г.)

Таблица 3

Сопоставление в динамике некоторых экономических показателей МО Владимирской области<sup>1</sup>

Наименование МО	Среднемесячная начисленная зарплатная плата, всего (руб. в месяц)			Поступления в бюджет от налоговых платежей и др. доходов, всего (млн. руб.)			Доля дефицита бюджета в общем объеме бюджетных расходов, %		
	2001г.	2002г.	2003г.	2001г.	2002г.	2003г.	2001г.	2002г.	2003г.
Округ Александров	2542,8	3318,7	4307,9	442,6	551,2	587,3	1,1	2,0	4,6
Округ Кольчугино	3124,8	3909,1	4447,1	272,7	293,7	342,5	2,8	0,8	3,2
Округ Муром	2008	2797	3641	527,1	739,7	855,3	-	-	0,5
г. Владимир	2765,4	3698,1	4550,0	1182,1	1471,0	1593,2	2,0	1,2	0,1
г. Лакинск	1828,8	2605,2	2868,9	47,784	59,992	76,255	4,59	0,8	14,2
г. Радужный	2449,9	3397,8	4417,1	280,60	368,169	417,01	-	-	-
г. Собинка	1828,8	2605,2	2868,9	144,9	181,2	226,7	0,03	0,08	12,0
Гороховецкий район	1838,5	2978,6	3765,1	107,9	161,4	156,8	-1,4	0,4	-3,2
Камешковский район	1685,5	2282	2767,7	137,2	180,5	198,4	-2	1,6	-0,8
Киржачский район	2063,3	3022,8	3727,2	78,3	91,6	98,3	1,2	1,5	9,3
Меленковский район	1443	2133,2	2691	149	232,3	268	1,83	0,48	3,27
Петушинский район	2217,3	3274,2	-	254,9	362,4	414,1	7,1	-	3,7
Собинский район	2048	2840	3271	56,1	61,8	67,5	-	-	1,5
Судогодский район	1848,6	2536,4	3209,6	57,1	68,7	66	-	-	-
Суздальский район	1835,5	2564	3065,5	128	192	221,1	4,5	-	26,7
Юрьев-Польский район	1915	2742	3455	174,9	232,8	251,3	-	-	2,8
п. Красный Октябрь	2063,3	3022,8	3727,2	24,1	18,2	14,0	9,7	9,8	9,8
п. Юрьевец	2910	3741	4344	33,028	34,403	35,657	-	-	-

<sup>1</sup> Построено по материалам отчетов МО в рамках программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области», 2003.

1. Политику в сфере управления развитием муниципального образования – как список основных принципов, которыми руководствуется субъект управления в своей деятельности.
2. Операторов системы управления муниципальным образованием (субъекты управления) – те организации и структуры, которые не только могут влиять на развитие муниципального образования, но и реально занимаются этим, т.е. наделены конкретными функциями и регулярно участвуют в процессе управления развитием муниципального образования, являясь организаторами или исполнителями конкретных задач. В число операторов могут входить администрация муниципального образования, органы представительной власти, агентство развития или иная аналогичная структура, местные консалтинговые компании, специально созданный координационный совет, тематические комиссии и др.
3. Пакет стратегических документов.
4. Пакет нормативно-правовой документации.
5. Процедуры и инструменты системы управления, используемые на стадиях инициирования, разработки, реализации и контроля реализации комплексных программ развития муниципального образования.
6. PR-поддержку процесса комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Указанные блоки системы стратегического управления территорией связаны между собой определенными процессами, которые в совокупности и представляют процесс стратегического управления муниципальным образованием. Так, 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>1</sup>.

На основе муниципальных образований строится местное самоуправление (МСУ) в РФ.

Не претендуя на всестороннее рассмотрение сущности местного самоуправления, приведем лишь основное определение МСУ и выделим специфику его деятельности.

В законе 2003г. (ч.2 ст.1) установлено, что «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>2</sup>.

Характерной особенностью муниципальной власти – местного самоуправления – является двойственность ее природы, то есть зависимость становления социального института местного самоуправления, как от государства, так и от общества. Такая двойственная государственно-общественная природа закреплена в российской конституционной модели местного самоуправления<sup>3</sup>.

Местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем и синергетики не может не подчиняться общесистемным качествам<sup>4</sup>.

Муниципальное управление – это управление социальными общностями на основе территориального принципа. Целью муниципального управления является обеспечение оптимальных условий для функционирования и развития территориальных

---

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

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ.

<sup>3</sup> Миронова Н. Природа свое возьмет. Местное самоуправление и гражданское общество // Муниципальная власть. – 2001. № 2. – С. 4.

<sup>4</sup> Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – С. 251.

общностей, располагающих статусом относительно самостоятельной хозяйственной единицы<sup>1</sup>.

Муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов или учреждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти<sup>2</sup>.

Непременным атрибутом в системе муниципального управления являются нормативы, закладываемые в основу государственной политики выравнивания социального качества территорий. Нормативы, определяющие границы функционирования муниципалитета делятся на следующие группы: по доходам (заработная плата, детские пособия, пенсии и т.д.), по обеспеченности жилой площадью, в т.ч. по строительным нормам, по техническому обслуживанию жилища (температура в квартире, наличие воды, газа и т.д.), по соблюдению льгот (по инвалидности, потери кормильца и т.д.), по профессиональной принадлежности и т.д.

Наличие материально-технической сферы, закрепленной за МО в виде собственности, является условием извлечения стабильного дохода, обращенного на поддержание жизнеобеспечения и развития территории. К перечню объектов материально-технической сферы относятся недвижимость МО, представленная в виде земельных ресурсов, жилых и нежилых строений, основные и оборотные средства муниципальных предприятий, банковские кредитные ресурсы, а также контролируемые органами муниципальной власти материальные активы.

Функционально-территориальная сфера отображает полномочия муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения. К основным категориям расходных статей муниципалитета относят: ЖКХ и жилищную политику; социальную помощь, в т.ч. помощь учреждениям социальной сферы; взаимодействие с общественными организациями по широкому кругу проблем местного значения; поддержание инженерной инфраструктуры и систем жизнеобеспечения; благоустройство территорий; организация досуга, а также работа по информированию населения.

Полноценный же субъект МСУ – это все местные граждане, представленные как в персонифицированной форме, так и огромным

---

<sup>1</sup> Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2004. – С. 167.

<sup>2</sup> Там же. – С. 154.

разнообразием формальных и неформальных объединений этих граждан<sup>1</sup>.

Концептуальная схема системы муниципального управления представлена на рисунке 6.

Однако, на наш взгляд, население МО является полноценным субъектом МСУ лишь теоретически, так как полноценного социального института МСУ нет, и с этим мнением также согласна начальник отдела методического и правового обеспечения Фонда поддержки демократического единства Нина Миронова. По ее мнению «На данном этапе с полным правом можно говорить о частично сформированном правовом институте местного самоуправления (пусть неполном, пусть противоречивом), о функционировании определенной системы организационных структур в сфере муниципального управления, включая существование более 12 тысяч муниципальных образований, но пока нельзя говорить о создании социального института местного самоуправления.

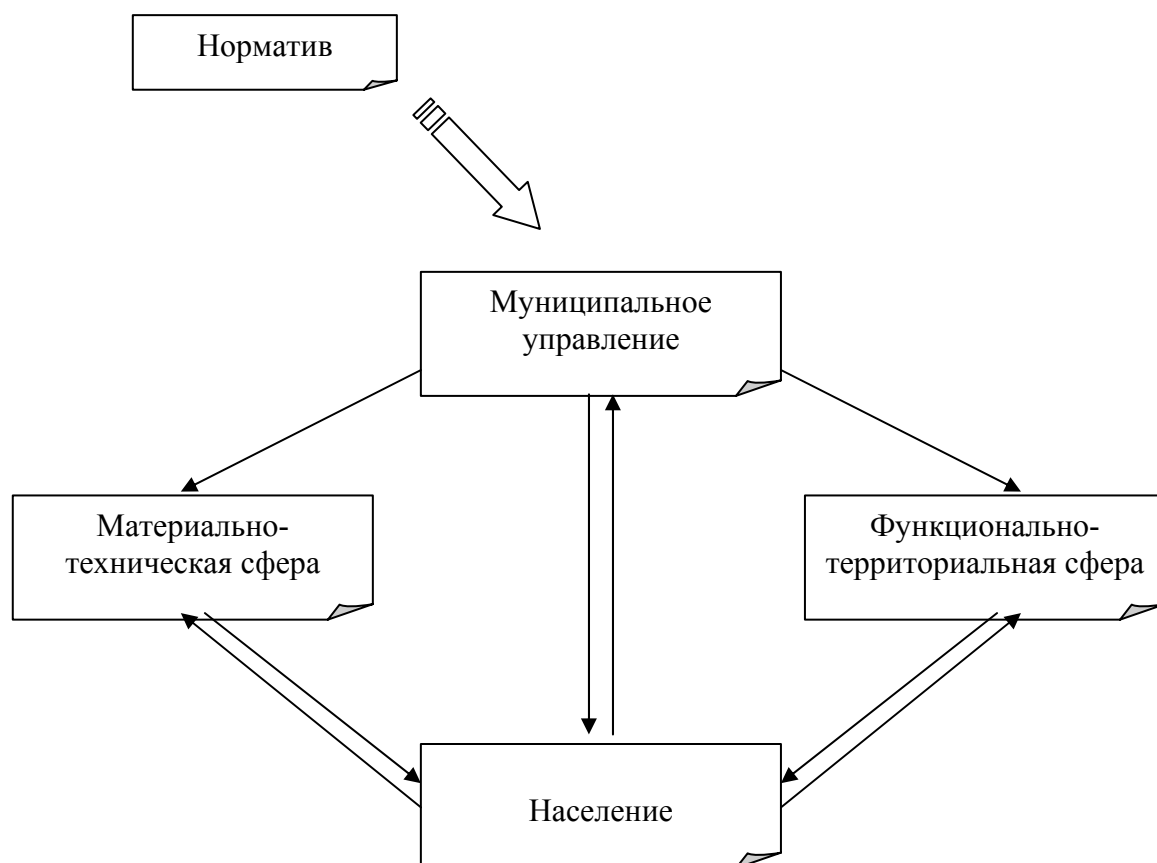


Рис. 6. Общая схема системы муниципального управления<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – С. 98.

<sup>2</sup> Построено по: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2004. – С. 168.

Социальный институт – это не только организационные и законодательные основы, учрежденные государством, но еще и система ценностей, традиций, установок, неписанных правил, которые должны сложиться в головах и сердцах российских граждан, чтобы побудить их к общественной активности и социальной включенности в дела местных сообществ. Социальный институт местного самоуправления – это институт взаимного доверия: граждан – органам муниципальной власти, а муниципальных органов – избравшим их гражданам. Кроме того, это система органов, лиц, учреждений, действующих в сложившейся системе ценностей и традиций муниципального сознания»<sup>1</sup>.

Неудачи современных российских муниципалитетов при формировании стратегии развития, судя по всему, обусловлены недостатком знаний стратегического менеджмента у их руководителей и отсутствием опыта проведения стратегических изменений.

Все больше российских муниципалитетов вносят изменения в свою деятельность. И в первую очередь предпринимаются действия, направленные на решение первоочередных жизненно важных проблем. Конечно, на первых этапах реализации программ развития МО, эти действия дают свои положительные результаты, особенно когда решаются вопросы, связанные с финансами, производством или структурой управления. Это логично, так как в начале проводятся мероприятия по наведению необходимого порядка в работе организации.

По истечении некоторого времени менеджеры, осуществляющие процесс преобразований, сталкиваются с серьезными трудностями. В основном эти трудности напрямую связаны с проводимыми изменениями, которые люди воспринимает настороженно, а в ряде случаев с явным сопротивлением. Все это говорит о том, что любая организация является не только технико-экономической, но и социальной системой, а трудности с внедрением новой стратегии развития организации связаны со сложившейся культурой.

Общественная сила культуры рассматривается одной из школ стратегического управления организациями (школой культуры) как главный источник формирования стратегии организации.

Для представителей школы культуры организационная культура ассоциируется с коллективным познанием. Она является «мнением организации», общими убеждениями, которые отражаются в

---

<sup>1</sup> Миронова Н. Природа свое возьмет. Местное самоуправление и гражданское общество // Муниципальная власть. – 2001. № 2. – С. 4-5.



традициях и привычках, а также и более осязаемо – в бытующих в организациях преданиях, ее символах, даже сооружениях и продуктах. В каком-то смысле культура представляет собой жизненную силу организации, душу ее физического тела. Известный французский исследователь Эндрю Петтигрю, увидел в организационной культуре «ясно выраженную социальную ткань», которая, подобно соединительным тканям в теле человека, прикрепляет «кости» организационной культуры к «мышцам» организационных процессов<sup>1</sup>.

Основные послышки культурной школы состоят в следующем:

1. Формирование стратегии – это процесс социального взаимодействия, основанный на общих для членов организации убеждениях и понимании.
2. Верования индивида есть результат процессов приобщения к определенной культуре или социализации, как правило, не выраженных явно и невербальных, хотя иногда усиливаемых более формальным воспитанием.
3. Следовательно, члены организации способны лишь отчасти охарактеризовать убеждения, на которых базируется их культура, в то время как ее источники и объяснения могут оставаться для них малопонятными.
4. Как следствие, стратегия принимает форму, прежде всего перспективы и только во вторую очередь позиции, укоренившейся в коллективных устремлениях (не обязательно явно выраженных) и отраженной в моделях, защищающих глубинные ресурсы и возможности организации, образующие основу ее конкурентных преимуществ. Таким образом, основной характеристикой стратегии выступает предначертанность (даже если она не вполне осознанна).
5. Культура и в особенности идеология содействуют, скорее, не стратегическим изменениям, а сохранению текущей стратегии; в лучшем случае они допускают корректировки в рамках общей стратегической перспективы организации.

Как сказал Карл Вейк: «Корпорация не обладает культурой. Корпорация и есть культура. Вот почему ее чрезвычайно трудно изменять»<sup>2</sup>.

Но, огромный выигрыш получит руководство муниципального образования в том случае, если откажется от приверженного

<sup>1</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 2000. - С. 219.

<sup>2</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 2000. - С. 223.

отношения к сложившимся традициям и станет активно выстраивать, формировать, выращивать новую систему правил и традиций, отвечающую целям развития муниципального образования и способствующую формированию социального института МСУ.

Конечной целью органов МСУ является повышение отдачи от людей, живущих и работающих в каждом конкретном МО. А чтобы культура «работала» на повышение эффективности их деятельности и проявление заинтересованного участия в делах МО, она должна поддерживать стратегию его развития.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что муниципальным образованиям в период стратегических изменений предпочтительно использовать рекомендации школы культуры, на основе которой выстраивать развитие самого муниципального образования.

### **1.3. Развитие как социально-экономическая категория**

Развитие – это необратимое, направленное, закономерное изменение систем.<sup>1</sup> Только одновременное наличие всех трех указанных свойств выделяет процессы развития среди других изменений: обратимость изменений характеризует процессы функционирования; отсутствие закономерности свойственно случайным процессам катастрофического типа; при отсутствии направленности изменения не могут накапливаться, и потому процесс лишается характерной для развития единой, внутренне взаимосвязанной линии. В результате развития возникает новое качественное состояние объекта, которое выступает как изменение его состава или структуры.

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.

Существуют две формы развития – эволюционное (постепенные количественные и качественные изменения) и

---

<sup>1</sup> Стратегическое развитие организаций./под рук. и ред. Лапыгина Ю.Н. – Владимир, 2004. С.6.

революционное (скачкообразный переход от одного состояния к другому).<sup>1</sup> Выделяют также прогрессивное и регрессивное развитие. Местное самоуправление в России в своей истории переживало и те, и другие формы. Например, сегодняшняя реформа местного самоуправления больше похожа на революционное развитие, так как принципиально отличается от действующей системы местного самоуправления и насаждается сверху при активном сопротивлении как субъектов Российской Федерации, так и большинства органов местного самоуправления.

Развитие организаций обусловлено следующими факторами<sup>2</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;
- 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.

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>3</sup>. Сам факт образования муниципальных образований, повышение их роли и значения в государстве, внимание государства к их развитию подтверждают этот тезис. Ведь цель всех преобразований – наращивание и использование потенциала местного самоуправления на благо всех жителей муниципальных образований. По крайней мере, такие цели и задачи провозглашаются.

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

---

<sup>1</sup> Кусков А.Н., Чумаченко А.П. Теория организации. - М.: МГИУ, 1999. С. 92.

<sup>2</sup> Стратегическое развитие организаций. / Под рук. и ред. Лапыгина Ю.Н. – Владимир, 2004. С.7.

<sup>3</sup> Стратегическое развитие организаций. / Под рук. И ред. Лапыгина Ю.Н. – Владимир, 2004, с. 8

Организация может сохраниться и перейти вновь к следующему циклу развития только в том случае, если она сможет найти новый, привлекательный для потребителя товар, занять новое место на рынке. Если это удалось, то она уже в превращенном виде может вновь пережить стадии формирования, интенсивного роста и стабилизации, которые неизбежно будут сменены новым кризисом. То же самое происходит и с муниципальными образованиями: они создаются, развиваются, проходят этап стабильности, а затем начинаются различные сбои, которые со временем могут привести к кризисным ситуациям.

На каждой стадии организация реализует специфическую стратегию развития. Взгляд на организацию относительно стадий развития позволяет определить, в какой степени ее основные целевые и стратегические установки и ориентации адекватны внутренней ситуации в организации.

Многочисленные исследования показывают, что организации в течение жизненного цикла уверенно развиваются лишь тогда, когда имеют обоснованную стратегию и эффективно используют ресурсы.

По оценкам американских исследователей<sup>1</sup>, лидерство организаций мирового бизнеса при прочих равных условиях определяется их видением основы движущих сил собственного развития. Аутсайдеры при этом придерживаются классических схем стратегического управления по формированию качеств, гарантирующих победу над конкурентами.

Определение ключевых факторов успеха и ориентация на стратегические цели обеспечивает не только лидерские позиции победителям, но и позволяет предвидеть возможные изменения внешней среды, а в отдельных случаях и формировать изменения внешней среды по своему сценарию.

Отмеченная процедура направлена на снижение неопределенности внешней среды, вызванной хаосом многофакторного взаимодействия различных систем внешней среды.

Недостаточная изученность закономерностей динамики хаотических систем и тенденций развития организационного окружения затрудняет оценки потенциально благоприятных и неблагоприятных состояний внешней среды. Последнее обстоятельство обусловило стремление лиц, принимающих решения, концентрировать внимание на понятных и обозримых показателях сильных сторон организаций и выстраивать стратегию развития организации, основанную на потенциале организации.

---

<sup>1</sup> Стратегическое развитие организаций. / Под рук. И ред. Лапыгина Ю.Н. – Владимир, 2004, с. 17

В этом случае «выдающиеся корпорации, - пишет В.Е. Машенко в пособии по системному корпоративному управлению<sup>1</sup>, - становятся заложниками своих сильных сторон, которые становятся причиной их гибели. В таких организациях успешная деятельность на основе сильных сторон, вызывая специализацию и рост производства, способствует усилению самоуверенности и догматических начал в работе».

Четыре варианта подобного организационного развития приведены в таблице 4<sup>2</sup>. Аналогичную таблицу несложно построить непосредственно для муниципальных образований.

Организационные изменения изначально задаются стратегией развития, для реализации которой организация должна выполнить определенные функции, трансформируемые в структуру управления организацией. Далее реализуется фаза децентрализации и делегирования полномочий, сопровождаемая совершенствованием внутриорганизационной кооперации и координации деятельности.

На пике развития организации возникает необходимость в новых формах коллективной работы на базе команд-единомышленников<sup>3</sup>.

Новые направления развития организаций проявляются в том, что усиливается интеграция организационной деятельности; формируются организации «без внутренних перегородок» (формируется своего рода сеть внутри организации); создается новая модель корпоративного управления с использованием информационных технологий; идет непрерывное формирование стратегических альянсов.

Развитие организаций осуществляется как за счет внутреннего роста, так и за счет внешнего. Внутренний рост, например, частных компаний осуществляется за счет реинвестирования доходов предыдущих лет и заемного капитала в существующий бизнес или экономику. Внутренний рост типичен для начальных стадий развития организаций, когда они развивают рынки и товары. Поскольку развитие осуществляется в пределах компетенции организаций, риск изменений, связанных с развитием, не велик. Но развитие за счет реализации механизмов внешнего роста дает более быстрые результаты. К таким механизмам следует отнести слияние, поглощение, присоединение.

Слияние представляет собой объединение организаций на добровольной основе. Поглощение – процесс, в котором одна

---

<sup>1</sup> Машенко В.Е. Системное корпоративное управление. — М.: Сирин, 2003. С.224.

<sup>2</sup> Там же, С. 225

<sup>3</sup> Лапыгин Ю.Н., Петров С.В. Управленческая команда. - Владимир: ВГПУ, 2003.С.168.

организация приобретает другую. Поглощающая организация становится юридическим лицом, а поглощаемая ликвидируется, передав первой все имущество, обязательства, долги. В результате появляется более крупная и финансово более мощная организация.

Таблица 4

## Траектории развития «парадокса Икара» (по Миллеру)

<i>Исходное состояние</i>	<i>Характеристика содержания траектории развития</i>	<i>Конечное состояние</i>
«Конструкторы»	<b>Организации, в которых основные конкурентные преимущества строятся на их исключительных инженерно-конструкторских достижениях, развивая стратегии улучшения качества и экономии на издержках, сами незаметно для себя рано или поздно начинают игнорировать мнение своих клиентов в отношении выпускаемой ими продукции</b>	«Лудильщики»
«Строители»	<b>Быстро растущие организации, управляемые с самого начала одаренными лидерами, с хорошо организованным персоналом, развивая стратегию экспансии, рано или поздно оказываются вовлеченными в такие виды бизнеса, о которых они имеют очень слабое представление. Это приводит к пустому растрчиванию их внутренних ресурсов.</b>	«Застройщики»
«Пионеры»	<b>Организации, имеющие в своем составе мощные научно-исследовательские центры, позволяющие им добиваться создания уникальных продуктов. Развивая только эту сторону, они оказываются заложниками футуристических проектов ведущих конструкторов и изобретателей.</b>	«Отшельники»
«Коммивояжеры»	<b>Организации с развитыми маркетинговыми способностями, широкими рынками сбыта и известными торговыми марками. Сосредоточиваясь на развитии исключительно этих качеств, теряют цели существования. Из-за этого страдают дизайн и качество продукции, все функционирование сосредоточивается на обслуживании заказов.</b>	«Дрейфовщики»

Слияния и поглощения осуществляются для того, чтобы<sup>1</sup>:

- увеличить свою долю на рынке для усиления влияния на ценовую политику в отрасли;
- выйти на новый рынок, скорее всего, для того, чтобы расширить рыночный портфель;
- снизить конкуренцию;
- получить контроль над брендами или определенной интеллектуальной собственностью;
- получить предпочтительный доступ к каналам распределения;
- расширить ассортимент товаров для использования рыночных возможностей и уменьшения риска;
- создать новый продукт для рынка быстрее, чем это смогут сделать исследовательские отделы в самой фирме;
- получить доступ к новому производству или инновационным технологиям;
- достичь эффекта от масштаба;
- эффективнее использовать свободные ресурсы;
- «раздробить» активы («asset strip») поглощаемой компании и получить больше, чем можно было бы получить в случае продажи компании целиком;
- улучшить корпоративную репутацию.

Слияния и поглощения характерны для всех видов организаций, в том числе и для социальных систем, каковыми являются муниципальные образования. Эти трансформации происходят как добровольно по решению представительных органов с учетом мнения местного населения (что предусмотрено законодательством РФ), так и принудительно. Последнее характеризует происходящие сегодня процессы реорганизации местного самоуправления. Правда, здесь чаще предусматривается дробление муниципальных образований. Но можно предположить, что оно дает еще большие возможности для поглощения и объединения в будущем.

Организация стремится к внешнему росту в особых случаях реализации стратегических целей, которые не могут быть достигнуты путем развития изнутри.

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

---

<sup>1</sup> Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. С.177.

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.

Но развитие организаций указанными способами не всегда обеспечивает положительный результат. Причины кроются в проявлении следующих факторов<sup>1</sup>:

1) отсутствие исследований, причиной неудачи в этом случае может стать какой-либо неожиданный сюрприз уже после объединения;

2) несовпадение корпоративных культур объединяющихся организаций;

3) отсутствие коммуникации как внутри объединенной организации, так и между объединяющимися организациями;

4) потеря ключевых штатных сотрудников в приобретаемой организации;

5) слишком большая цена вопроса.

А также ряд других факторов, в зависимости от типа организаций.

К параметрам, обеспечивающим успех развития организаций при слияниях и поглощениях, следует отнести:

- правильно выбрана организация для слияния;
- оценена конкурентоспособность присоединяемой организации (прибыльность, рыночная доля, портфель товаров и т. Д.);
- определена совместимость соединяемых культур (социальной и корпоративной);
- выявлены наиболее квалифицированные менеджеры, с которыми следует заключить контракты;
- произведена оценка реальной стоимости (или затрат) присоединяемой организации.

Внешний рост без слияний и поглощений представляет собой формирование стратегических альянсов как формы сотрудничества между двумя или несколькими организациями (от достаточно формальных объединений, представляющих собой новые совместные акционерные компании, до неформальных объединений, которые создаются для какого-то краткосрочного проекта). Примером таких стратегических альянсов среди муниципалитетов могут служить их общественные объединения, в том числе международные. Так, в

<sup>1</sup>Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. С.179.



рамках программы «Малые города России» Института «Открытое общество» была создана ассоциация малых и средних городов «Межмуниципальное экономическое развитие» (МЭР), название объединения уже само говорит о его целях.

Потребность в объединении проявляется и в стремлении объединить знания и опыт специалистов различных организаций, и в объединении финансовых ресурсов, и получении эффекта от увеличения масштабов деятельности. Успеху деятельности альянсов способствуют снижение уровня конкуренции (за счет договоренностей) и рост уровня доверия между партнерами.

Однако многие исследователи отмечают, что стремление организации к росту ведет к отвлечению внимания от принятой стратегии развития и компромиссам, что снижает запланированную эффективность развития, ограничение роста числа продаж. Потери, вызванные стремлением к росту, требуют соответствующих шагов по их преодолению, что размывает контуры стратегии<sup>1</sup>.

Отчасти, поэтому стратегии развития не всегда направлены на рост организаций, а иногда ориентируются на внутреннее сокращение, на отделение (отторжение части организации в противоположность процессу поглощения) или на разделение слившихся ранее организаций (противоположность процессу слияния).

К наиболее существенным причинам разукрупнений относятся: изменение целей развития организации; недостаточная эффективность отделяемой части организации; потребность получения финансовых ресурсов. 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.

Развитие любой системы циклично: за подъемом следует спад, наступает депрессия, после которой снова наступает рост, и цикл повторяется.

Цикличность развития обусловлена кризисами (например, экономическими или социальными). Каждый спад (рецессия) оказывает негативное воздействие на экономику, так как в этот период происходит застой в развитии, увеличивается безработица, снижается жизненный уровень и т. Д. Но, в свою очередь, кризисная ситуация является источником активизации различного рода деятельности, направленной на то, чтобы найти выход из кризиса и обеспечить последующий рост.

---

<sup>1</sup> Портер М.Э. Конкуренция / Пер с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2001. С.79.

Цикличность можно рассматривать как своеобразную форму развития экономики организаций как единого целого, это движение от одного равновесия к другому.

Как отмечали наш соотечественник Николай Дмитриевич Кондратьев и другие ученые<sup>1</sup>, «перед началом волны очередного подъема наблюдались значительные изменения в хозяйственной жизни общества. Эти изменения связаны с появлением принципиально новых и значительных изобретений и открытий, изменением условий денежных отношений, усилением воздействия стран в мировой хозяйственной жизни».

На рисунке 7 приведены факторы, влияющие на цикличность. 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.

Организация народного хозяйства (структура отраслей, их приоритетность)	Жизненные циклы технологий и продуктов (принципиально новых)	Процессы обмена на товарных и денежном рынках
Демографические изменения	<u>Цикличность</u>	Неправильная организация банковского дела
Инновационные и инвестиционные процессы		Изменения цен на материальные ресурсы
Аграрно-ценовые изменения (неурожай, цены на сельхоз. Продукты и т.п.)	Нарушения производственного равновесия (перепроизводство)	

Рисунок 7. Основные факторы, влияющие на цикличность<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Анискин Ю.П., Бударов Л.Ю., Попов Л.Н., Привалов В.В. Управление инвестиционной активностью / Под ред. Ю.П. Анискина. - М.: ИКФ Омега-Л, 2002. С.17.

<sup>2</sup> Составлено по: Анискин Ю.П., Бударов Л.Ю., Попов Л.Н., Привалов В.В. Управление инвестиционной активностью / Под ред. Ю.П. Анискина. - М.: ИКФ Омега-Л, 2002. С.16.

В свое время Иосиф Шумпетер показал обязательность смены фаз депрессии и подъема и одновременно отсутствие строгой регулярности кризисов. Циклические изменения Шумпетер считает формой отклонения от равновесия, к которому всегда стремится организация. При этом можно выделить три цикла (волны) – короткий, с периодом 40 месяцев, средний – в 7-11 лет и длинный, продолжающийся 45-60 лет («цикл Кондратьева»).

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.

Направленность развития муниципального образования определяется целью или системой целей. Сам факт существования муниципальных образований, их природа уже предполагают достижение определенных целей. При положительной направленности развития муниципальное образование характеризуется термином «прогресс», а при отрицательной – «регресс» или «деградация». Период неопределенности развития муниципального образования характеризуют термины «стагнация» или «застой».

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 (собственно, такую цель ставит большинство государств, в том числе и Россия и все ее субъекты). Поэтому логично характеризовать процесс социально-экономического развития такими понятиями, как повышение доходов, улучшение здоровья, повышение уровня образования населения, создание условий для самореализации

и самоуважения людей, для увеличения их степени свободы, в том числе и экономической. Часто цели социально-экономического развития муниципального образования идентичны этим понятиям: увеличение доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, уменьшение нищеты, оздоровление окружающей среды, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни и т.п.

Целям развития муниципального образования соответствуют определенные критерии или характеристики развития, а также показатели, которыми измеряются эти критерии. Многие международные организации оценивают степень развития стран и территорий по универсальным интегральным показателям, одним из таких показателей является индекс развития человека, разработанный в рамках Программы развития ООН. Этот индекс ранжирует все страны от 0 до 1, а для расчета его используются три показателя экономического развития<sup>1</sup>:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода.

Наряду с интегральными показателями используются отдельные частные показатели развития территорий, такие как национальный доход или внутренний валовой (региональный) продукт на душу населения, уровень потребления отдельных материальных благ, степень дифференциации доходов, продолжительность жизни, уровень физического здоровья, уровень образования и т.д.

Цели принято подразделять на долгосрочные, краткосрочные и тактические. Примером долгосрочных целей для муниципальных образований являются, например, повышение уровня жизни населения, становление и развитие новых перспективных отраслей народного хозяйства. К краткосрочным целям можно отнести достижение конкретных величин, например, прироста ВВП территории в предстоящем году, квартале или месяце.

Долгосрочные и краткосрочные цели сильно отличаются не только по содержанию, но и по мерам их достижения. Если достижение долгосрочных целей относится непосредственно к развитию, то достижение краткосрочных целей больше имеет

---

<sup>1</sup> Муниципальное управление и поддержка предпринимательства./Под. Редакцией В. П. Белянского, А. Г. Воронина, Б. Т. Пономаренко. – М., 2001. С.142.

отношение к функционированию. В связи с этим как самостоятельные перед органами местного самоуправления ставятся задачи как устойчивого функционирования, так и устойчивого развития муниципальных образований. Целесообразно считать, что устойчивое развитие невозможно без устойчивого функционирования.

К тактическим целям муниципального развития относятся промежуточные задачи, являющиеся необходимым условием успешного развития. Это развитие малого бизнеса, привлечение новых видов бизнеса, развитие отдельных отраслей экономики, расширение сферы услуг, развитие каких-то частей города, района, поселка, повышение уровня занятости населения.

В определении уровня экономического развития муниципального образования особое значение имеют традиционные показатели оценки уровня производства и потребления благ и рост этого уровня в расчете на душу населения – валовой национальный доход, валовой внутренний продукт, реальный ВВП на душу населения, темпы роста этих показателей.

Динамика развития оценивается темпами экономического роста, прежде всего, темпами роста по душевого дохода и производительности труда. Темпы экономического роста – один из главных вопросов не только для муниципальных образований, но и для регионов и страны в целом. Устойчивая динамика количественных показателей экономического роста – один из показателей устойчивого развития.

Как известно, экономическое развитие городов, регионов и стран сопровождается сегодня изменением структуры общественного производства. На смену индустриальному обществу постепенно приходит, так называемое, постиндустриальное. Увеличивается число занятых в нематериальной сфере при уменьшении их в промышленности и сельском хозяйстве. Базовые отрасли перестают быть таковыми. Углубляется интеллектуализация производства, основными его факторами становятся информационные ресурсы, все отрасли становятся наукоемкими. Все большая часть добавленной стоимости создается в нематериальной сфере, а сам труд также приобретает новые черты – в нем начинают преобладать творческие начала. При этом нематериальное производство становится парадигмой экономического развития, что требует новых подходов к оценке степени богатства того или иного государства, региона, муниципального образования. На уровне муниципальных образований принято в настоящее время рассматривать критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП в абсолютных величинах на душу населения и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения и уровень их дифференциации;
- продолжительность жизни;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, качество предоставляемых медицинских услуг);
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг);
- состояние окружающей среды, а также некоторые другие показатели.

Местные власти любого муниципального образования от большого города до поселка выполняют две основные функции: предоставление жителям и предприятиям услуг жизнеобеспечения (коммунальные услуги, содержание дорог, мест отдыха, санитарная очистка поселений и т.д.) и управление социально-экономическим развитием территории. Управление 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).

Можно выделить несколько основных методов работы муниципалитетов по экономическому развитию территорий.

Во-первых, это формирование благоприятных условий для развития бизнеса и в целом деловой активности.

Во-вторых, это регулирование выше названной деловой активности.

В-третьих, это непосредственная кооперация администрации муниципального образования, бизнеса и местного сообщества (не имеет ничего общего с коррупцией).

Таким образом, следует выделить три основных момента:

1. Развитие любой организации характеризует процесс возникновения ее нового качественного состояния, которое выступает как изменение состава или структуры организации.
2. Развитию организаций соответствуют как унифицированные законы, принципы, фазы и циклы, так и индивидуальные

характеристики, способы и факторы внутреннего и внешнего роста.

3. Социально-экономическое развитие муниципальных образований как сложных социальных систем – регулируемый процесс, характеризующийся конкретными целями и задачами, критериями оценки и их показателями, а также формами и методами работы органов местного самоуправления в части его стратегического развития.

#### **1.4. Система стратегического управления муниципальными образованиями**

Деятельность по упорядочению процессов функционирования и развития естественных, технических и социальных объектов есть управление<sup>1</sup>. Перефразируя это определение исходя из сути и содержания местного самоуправления, можно сказать, что муниципальное управление – это самостоятельный вид профессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом.

Как правило, муниципальное управление отождествляется с муниципальным менеджментом. Так, в учебнике Зотова В.Б. и Макашевой З.М. по муниципальному управлению говорится, что «термины «менеджмент» и «управление» определяют одну функцию – управление явлениями и процессами, протекающими в социально-экономических системах независимо от экономических формаций. Если меняется формация, то меняются только методы, организационные формы и принципы управления этими процессами и явлениями, но суть управления остается»<sup>2</sup>.

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

Маркетинг в сфере муниципального управления объединяет и интегрирует все виды управленческой деятельности, которые

---

<sup>1</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. - М., 2004. С.3.

<sup>2</sup> Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: Учебник для вузов. – М., 2002. С.7.

основываются на выявлении и учете потребностей и интересов всего общества и отдельных социальных слоев и групп населения, на стимулировании полезным обществу новых потребностей и интересов. Поэтому система маркетинговой деятельности органов муниципального управления включает множество составляющих: кадровый и политический маркетинг, маркетинг жилищной сферы, маркетинг услуг здравоохранения и образования и т.д.

Зайцев Л.Г. и Соколова М.И. в учебнике «Стратегический менеджмент» отмечают, что «для любой организации, работающей на рынке, создание условий для эффективной деятельности и обеспечения непрерывности развития – одна из основных проблем»<sup>1</sup>. Эта задача различными организациями решается по-разному в зависимости от складывающихся внешних условий и внутренних обстоятельств. Но в основе решения этой проблемы лежит работа по созданию, реализации и поддержанию конкурентных преимуществ. Муниципальный маркетинг, на мой взгляд, и призван решать эту задачу. При этом органам муниципального управления важно понять, правильно оценить и вовремя использовать свои конкурентные преимущества. А это можно осуществить на основе стратегического подхода к управлению.

В настоящее время существует много подходов к стратегическому менеджменту. Например, в том же учебнике по стратегическому менеджменту 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>2</sup>.

В учебнике В. Р. Веснина стратегическое управление рассматривается как «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>3</sup>.

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. Методы

---

<sup>1</sup> Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. – М., 2002. С. 59.

<sup>2</sup> Там же. С.61.

<sup>3</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. – М., 2004. С. 4.



стратегического управления впервые были разработаны консалтинговой фирмой «Мак-Кинси» и применены на практике в компаниях «Дженерал Электрик», ИБМ, «Кока-кола», «Техас Инструменте». Это было в 1972 году, а в начале 1980-х гг. ими уже пользовались чуть ли не половина крупных корпораций. Фактически начался новый этап эволюции менеджмента. Теоретическими основами стратегического управления явились следующие концепции:

- «корпорации, ориентированной на цели» (внутренняя структура фирмы и окружающая ее социально-экономическая и технологическая среда рассматривались как единое целое; вначале акцент делался на гибкой адаптации компании к окружению, а затем на его активном изменении);
- «управления по целям» (цели корректируются, исходя из реальной ситуации, и возможностей персонала эти цели реализовать);
- «ситуационного подхода» (управление как реакция на воздействие обстоятельств; решение проблем с учетом взаимодействия внутренней и внешней среды, существующих ограничений, квалификации менеджеров и стиля руководства);
- «экологической школы» (главная задача управленческой деятельности – функционирование компании в органической взаимосвязи со средой);
- «обслуживающих среду организаций» (при изменении окружения – адаптация фирмы путем перестройки структуры и корректировки целей);
- «маркетинга» (фирма не навязывает свои товары, а исходя из потребностей клиентов перестраивает свою производственную систему);
- «стратегического планирования» (предусматривает выявление и анализ стратегических проблем, постановку целей, определение долгосрочных ориентиров развития, курса действий и перераспределение в соответствии с этим ресурсов).

Анализ специальной литературы убеждает в том, что в настоящее время отсутствует единое определение понятия стратегического управления, как в России, так и за рубежом. Например, среди западных специалистов имеют место такие взгляды на сущность и природу стратегического управления<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. – М., 2004. С. 5

Минцберг Г. Считает, что оно используется фирмами, готовыми к революционным изменениям, к которым их подталкивает динамика внешнего окружения. Стратегическое управление для таких фирм является механизмом самоопределения;

Джонсон Г. И Склуз К. сводят стратегическое управление к анализу текущего положения фирмы в конкурентной среде, к выбору альтернатив и реализации выбранной стратегии;

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;

Роув А. считает, что стратегическое управление - это процесс принятия решений, при котором объединяются внутренние организационные ресурсы с благоприятными возможностями внешней среды;

Томпсон А. и Стрикленд Р. Главным в стратегическом управлении фирмы видят план по укреплению ее позиций, удовлетворение потребностей и последовательное достижение целей<sup>1</sup>.

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>2</sup>.

В книге О.С. Виханского «Стратегическое управление» под этим термином понимается «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>3</sup>.

Из перечисленных формулировок понятия стратегического управления можно выделить общее: стратегическое управление представляет собой деятельность по разработке и реализации

---

<sup>1</sup> Томпсон А.А., Стрикленд А.ДЖ. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Под научн.ред. Л.Г.Зайцева, М.И. Соколовой. М., 1998.

<sup>2</sup> Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. Под научн. Ред. Л.И. Евенко. М., 1989.

<sup>3</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. М., 2002. С.32.

стратегии в масштабе реального времени. Оно 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.

Стратегическое управление имеет ряд принципиальных отличий от оперативного (или текущего) управления, что наглядно отображено на приводимой ниже сравнительной таблице 5<sup>1</sup>.

В книге В. Р. Веснина «Стратегическое управление» дается другой сравнительный анализ различий оперативного и стратегического управления, который приводится в таблице 6<sup>2</sup>.

Главным компонентом управления организацией является принятие решения. Принятие решения в любой ситуации – это выбор действий, направленных на решение проблемы или извлечение выгоды из представившейся возможности. Управленческое решение признается директивным актом целенаправленного воздействия на объект управления, основанный на анализе существующей ситуации, определения целей действия и содержащей программу достижения целей. Исходя из этого, можно сделать сравнительный анализ принимаемых решений при стратегическом и оперативном управлении, который дается в таблице 7 по учебнику «Стратегический менеджмент» Л. Г. Зайцева и М. И. Соколовой<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. М., 2002. С. 31

<sup>2</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление: Учебник. – М., 2004. С. 16.

<sup>3</sup> Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: учебник. – М., 2002. С. 79

Таблица 5

Сравнение стратегического и оперативного управления

Характеристика	Оперативное управление	Стратегическое управление
Миссия, предназначение	Производство товаров и услуг с целью получения доходов от их реализации	Выживание организации в долгосрочной перспективе посредством установления динамичного баланса с окружением, позволяющего решать проблемы заинтересованных в деятельности организации лиц.
Объект концентрации внимания	Взгляд внутрь организации, поиск путей более эффективного использования ресурсов	Взгляд вовне организации, поиск новых возможностей в конкурентной борьбе, отслеживание и адаптация к изменениям в окружении.
Учет фактора времени	Ориентация на краткосрочную и среднесрочную перспективу.	Ориентация на долгосрочную перспективу.
Основа построения системы управления	Функции и организационные структуры, процедуры, техника и технология.	Люди, рынок, системы информационного обеспечения.
Подход к управлению персоналом	Взгляд на работников как на ресурс организации, как на исполнителей отдельных работ и функций	Взгляд на работников как на основу организации, ее главную ценность и источник ее благополучия
Критерий эффективности управления	Прибыльность и рациональность использования производственного потенциала	Своевременность и точность реакции организации на новые запросы рынка и изменения в зависимости от изменения окружения

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

подсистемах общей системы управления: структурно-функциональной и инновационно-эвристической»<sup>1</sup>.

Таблица 6

## Сравнение стратегического и оперативного управления

Показатель	Стратегическое управление	Оперативное управление
Тип поведения	Предпринимательский	Приростной
Тип реакции	Инновационный	Производственный
Результат	Рост потенциала, гибкости	Рост прибыли
Факторы успеха	Изобретательность, предвидение	Эффективное производство, активная конкуренция
Тип планирования	Программирование	Бюджетирование
Объект информации	Проблемы, возможности	Спрос, прибыльность
Структура	Динамичная	Статичная
Власть	Сосредоточена в общем руководстве, развитии, НИОКР	Сосредоточена в производстве у менеджеров среднего звена
Уровень принятия решений	Высшее руководство	Руководство подразделений
Степень неопределенности решений	Высокая	Низкая
Риск	Допускается	Не допускается
Временные рамки	Более 1 года	До 1 года

Таблица 7

## Стратегические и оперативные решения

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

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

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

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

Различие между этими понятиями определяется расстановкой основных акцентов анализа и построения процесса планирования. Говоря о социально-экономическом развитии, основное внимание концентрируется на тех предпосылках муниципального образования, которые даны как объект управления, на его «объективных» предпосылках. Стратегическое планирование, напротив, сосредотачивает внимание на «субъективных» составляющих управления, на том, как и на каких принципах оно организовано, какие технологии использует и т.д. (рисунок 8).

Невозможно рассматривать «объективные» составляющие муниципального развития, не обращаясь к «субъективным», и наоборот, поэтому подходы стратегического планирования и планирования социально-экономического развития, не противоречат, а дополняют друг друга. Основные характеристики и различия стратегического и перспективного планирования приводятся в таблице 8.

В практике муниципального планирования «субъективной составляющей» уделяется существенно меньше внимания, что превращает «планы социально-экономического развития» муниципалитетов в сборники статистической информации.

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

ресурсов – прежде чем начать действовать, приходится анализировать разные варианты, оценить балансы затрат, рисков и приобретений, взвешивать ресурсы, выделять критические точки, формировать специальные сценарии действий в этих точках и т.д. В этих условиях точный выбор приоритетов и направлений деятельности, которые могут быть реально обеспечены имеющимися ресурсами, приобретает особенное значение.

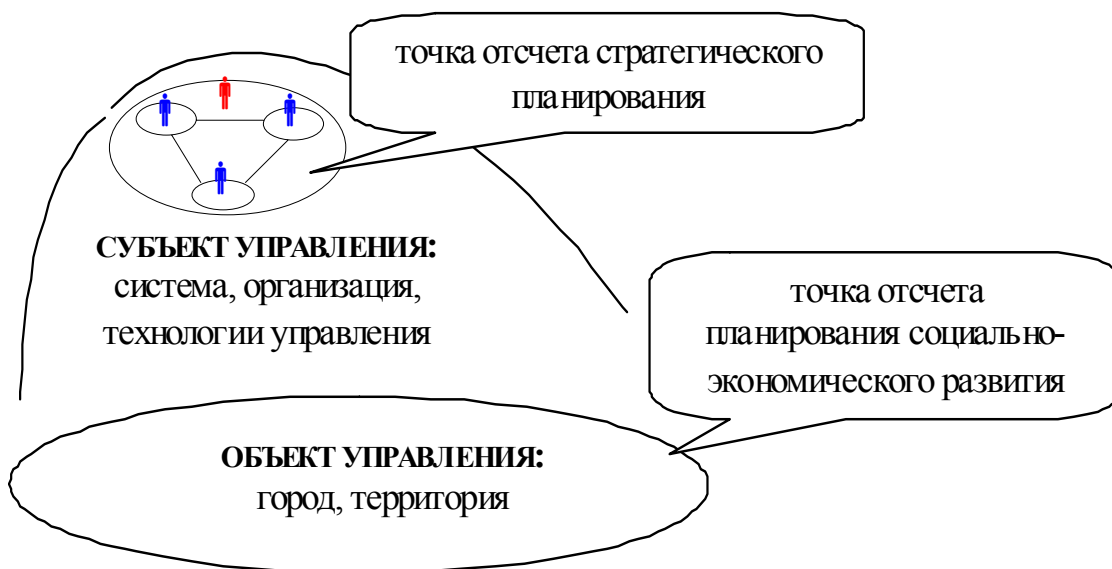


Рис. 8. Объект и субъект управления.

В практическом плане, стратегия есть не что иное, как инструмент, дающий специалистам муниципалитетов возможность адекватно ситуации отвечать на основные вопросы организации работы:

- Что делать?
- Как делать?
- Кто будет делать?
- Зачем?
- Когда (последовательность)?
- Кем и чем (в части ресурсов)?

Инструментом, отвечающим на все эти и многие другие вопросы, и призвано стать стратегическое планирование.

Минцберг Г., Альстрэнд Б. и Лэмпел Д., анализируя и обобщая опыт стратегического планирования в западных корпорациях, выделяют «пять П стратегии», составляющих этот управленческий инструмент<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Д. 2000. С. 16-20

Таблица 8

## Сравнительная характеристика планирования

Стратегическое планирование	Перспективное планирование
Концентрируется на СПОСОБЕ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛИ	Концентрируется на ОПИСАНИИ ЖЕЛАЕМОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ в будущем, включает общие ориентиры и ЦЕЛИ, КОТОРЫЕ ПЛАНИРУЕТ ДОСТИЧЬ, опирается на ожидания и прогнозы
РЕАЛИСТИЧНЫЙ, ориентирован на действие и конечный результат, предполагает и учитывает возможность изменений, рассматривает наличные и потенциальные ресурсы	Ориентирован на УМОЗРИТЕЛЬНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И ЦЕННОСТИ, реагирует на изменения, после того, как они происходят, не учитывает разнообразия ресурсов
Предполагает, что тенденции могут неожиданно меняться, подчеркивает важность изменений, готовности адаптироваться к ним	Исходит из предположения, что существующие тенденции сохранятся в будущем по принципу линейной экстраполяции
Исходит из предположения, что интересы разных участников работы различаются, оценивает их потенциал и вырабатывает наборы действий, специфичные для разных случаев, ключевое слово – СТИМУЛИРОВАНИЕ	Исходит из предположения, что все участники работы одинаково заинтересованы в ее выполнении, в соответствии с разработанным планом, ключевое слово – РЕГУЛИРОВАНИЕ
Опирается на выработку общего видения, разрабатывает набор сценариев, учитывает факторы риска и неопределенности	Опирается на разработку планов по секторам, обычно плохо скоординированных друг с другом, разрабатывает один сценарий
Предполагает переговоры и сделки по поводу конфликтов, стимулирует вовлечение всех заинтересованных групп в процесс планирования, поощряя их инициативу и включая в принятие решений	Способом решения конфликтов считает вмешательство власти в интересах общего дела, концентрирует принятие решений и инициативу в едином центре
Особое значение уделяет составляющим, которые не поддаются количественной оценке, позициям, характеристикам качества жизни	Отдает приоритет вниманию к физическим и пространственным характеристикам места в ущерб вниманию к социальным, культурным и экономическим составляющим жизни
Гибкий процесс, способный адаптироваться к происходящим изменениям и событиям, непрерывный, интегрирующий, интерактивный, вовлекающий	Инструмент регулирования, обладающий высокой степенью инертности



ПЛАН (намечаемая стратегия);  
ПРИНЦИП ПОВЕДЕНИЯ (осуществляемая стратегия);  
ПОЗИЦИЯ (проявление и выбор разных возможностей);  
ПЕРСПЕКТИВА (представление об основном способе действия, «теория и философия дела» организации);  
ПРИЕМ (нетривиальный «маневр», предпринимаемый для того, чтобы занять лучшее положение на рынке).

Этот взгляд не выделяет ни одного пункта, который был бы связан, в первую очередь, не с субъектом, а с объектом управления.

Другой важный аспект «пяти П стратегии» состоит в том, что среди них нет ни одной позиции, связанной с длительностью, потому что стратегия определяет поведение субъекта не только «завтра» и «послезавтра», но и в очень коротком интервале времени (в том числе «здесь и теперь»). Смена обстоятельств вызывает пересмотр разработанной стратегии: чем чаще меняются обстоятельства, тем чаще осуществляется такой пересмотр, поэтому стратегии вполне могут иметь короткий срок жизни. То есть, продуманная долгосрочная стратегия может смениться относительно быстро, если этого потребуют изменившиеся обстоятельства.

Основа стратегии связана с ориентациями, объемом и организацией мышления управленца. Удобно показать это на военном материале – стратегия, ведь, изначально, военное понятие (рис. 9)<sup>1</sup>.

Ориентация и объем тактического мышления связаны с вопросами подготовки и проведения операции, замыслом и целью. Более того, именно замысел и цели являются структурообразующими элементами стратегического мышления, поскольку именно они определяют то, как стратег видит характер подготовки и проведения операции. Стратег не тот, кто не обращает внимания на «мелочи» и не тот, кто видит их отдельно от замысла и цели операции, он видит все это в связке, системно. Именно такое видение позволяет ему понимать, как и какие из частных элементов могут оказаться ключевыми элементами, определяющими успех или неудачу всей операции.

Второй смысл, который содержится в словосочетании «стратегическое планирование», акцентирует внимание на планировании, т.е. разработке набора предписаний, определяющих деятельность. Эта составляющая активно разрабатывалась в практике деятельности больших организаций (корпораций), озабоченных обеспечением согласованности действий всех своих звеньев: от

---

<sup>1</sup> Управление реализацией стратегий развития муниципальных образований (материалы проекта). Серия «Библиотека местного самоуправления». Выпуск 52. М.: Московский общественный научный фонд. Ассоциация «Муниципальное экономическое развитие». 2004. С.321.

миссии и целей, провозглашенных руководством до организационной структуры разного уровня и наборов операций, которые выполняют отдельные работники. Стратегическое планирование деятельности организации – это попытка создать такие управленческие технологии, которые позволили бы перевести *искусство* стратегии в управленческую *работу*, превратить стратегическое планирование в набор процедур, и тем самым максимально использовать потенциал всей организации, а не только ее выдающихся руководителей.

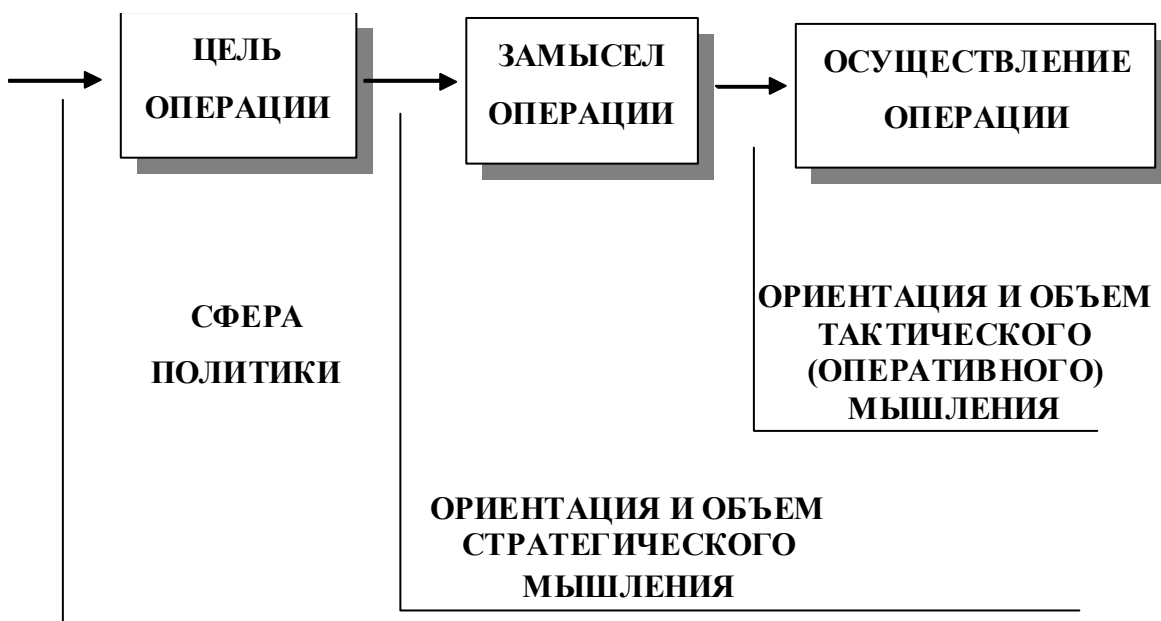


Рис. 9. Стратегия в военном искусстве

Принципиальная система стратегического планирования в корпорации, предложенная О.С. Виханским, показана на рис. 10<sup>1</sup>, но отсутствие в этой схеме прямой связи между стратегическими целями и разработкой стратегии вызывает несогласие.

Исходной точкой стратегического планирования в организации является формулирование ее миссии и целей. В миссии формулируются фундаментальные представления о смысле и назначении деятельности организации. Их конкретизация с указанием на положение дел, которое предстоит достичь, осуществляется в постановке целей работы. На основе сформулированных миссии и целей, а также анализа и оценки среды деятельности разрабатываются конкретные стратегии и программы работы, которые затем реализуются, а достигнутые результаты в сочетании с новым

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. М., Гардарики, 2002. С. 39.

анализом ситуации деятельности, возможностей и перспектив развития организации, позволяют сформулировать новое представление о миссии, задающее горизонт работы на следующем отрезке времени.



Рис. 10. Стратегическое планирование в корпорации

Однако более убедительным представляется подход, в соответствии с которым стратегия развития муниципального образования формируется под воздействием параметров внешней и внутренней среды; интеллектуальных моделей, представляющих собой сочетание видения, миссии и стратегических целей; устоявшихся эталонов стратегического развития в бизнесе, а так же вербального описания действующей стратегии развития муниципального образования (см. рис. 11).

Муниципальное образование, в отличие от коммерческой организации, нельзя поставить на службу целям, заданным ему извне. Формирование целей муниципального управления должно ориентироваться на представления, интересы и потребности жителей. А они все разные и потому найти единый ответ на вопросы о сущности и характере муниципального образования, направлениях и горизонтах его развития невозможно. Формирование представления о желаемом будущем для разных групп населения МО должно строиться на основе анализа их интересов и ожиданий. На этой основе

формируется набор целей деятельности, разрабатываются конкретные проекты и программы, которые затем реализуются, а оценка результатов и последствий этой реализации, составляет основу для формирования нового цикла планирования

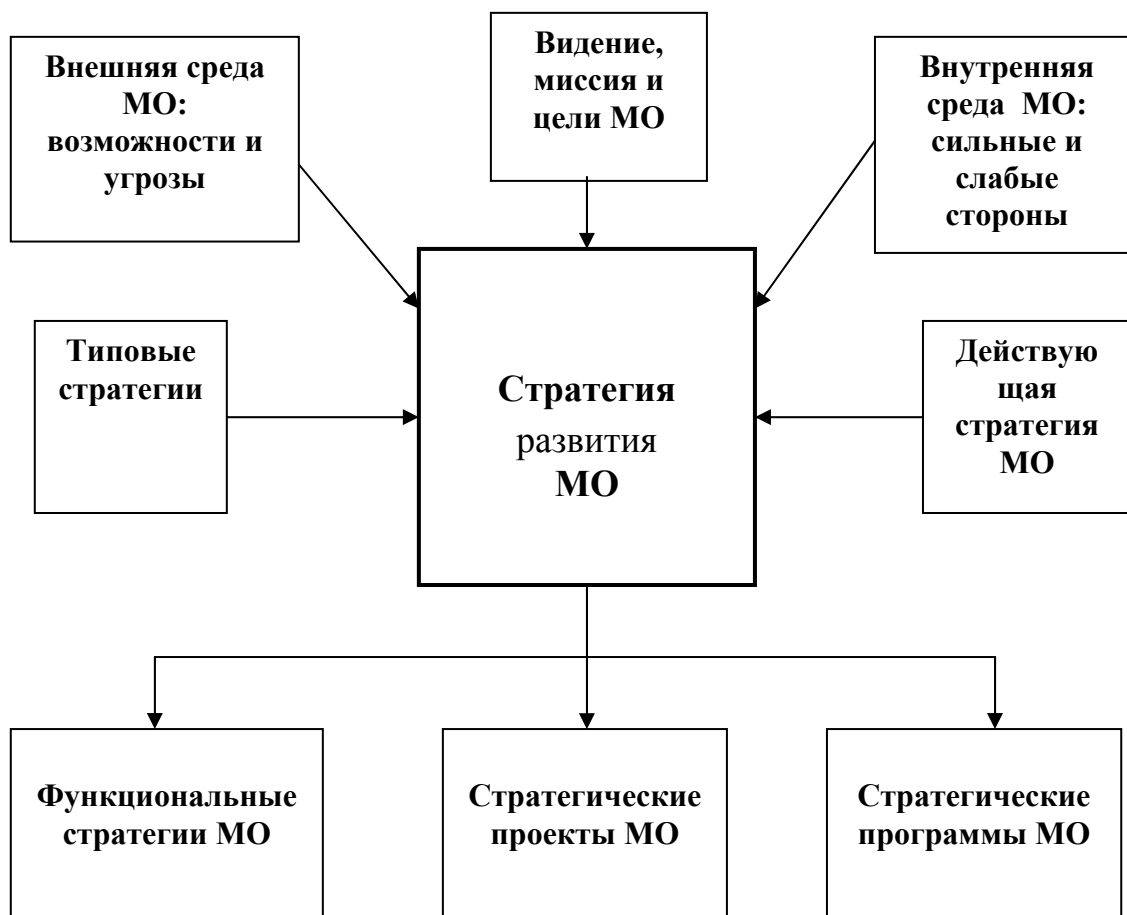


Рис. 11. Стратегическое планирование в муниципальном образовании

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

Устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования в рамках выделенной компетенции обеспечивается путем создания условий для оживления производственной сферы, для роста благосостояния граждан и т.д. Сравнительная динамика показателей социально-экономического развития одного из муниципальных образований Владимирской

области, использованная при разработке стратегии его развития, приведена в приложении 1.

В рыночной экономике главным методом муниципального управления становится выработка экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение публичных интересов в целях социально-экономического развития муниципального образования в пределах имеющихся полномочий и выделенных ресурсов. Формы воздействия на процессы жизнедеятельности людей и функционирования муниципального образования тоже разнообразны: бюджетные, налоговые, законодательные, общественно-политические, рыночные, ресурсные, информационные и т.д. часто используются разновидности, сочетания или комбинации этих форм.

К числу основных инструментов механизма муниципального управления относятся:

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

Таким образом, система стратегического управления муниципальным образованием представляет собой часть общего управления и имеет все ее составные части:

- 1) получение и оценка необходимой информации;
- 2) анализ информации, выработка и принятие решений;
- 3) организация выполнения решений;
- 4) анализ полученных результатов и внесение корректировок в ход дальнейшей работы.

С другой стороны, если мы говорим о системе стратегического управления, то речь идет обо всем комплексе управленческих процедур, направленных на разработку и реализацию стратегии развития муниципального образования. То есть, вышперечисленные составные части в отличие от текущего управления нацелены на решение глобальной задачи управления – формировать уже сегодня

условия для устойчивого функционирования территории в далеком будущем. При этом цели и задачи текущего управления служат основой, исходной точкой для этой работы.

Задача стратегического управления в том, чтобы текущее управление уже на этом начальном этапе «работало» на стратегические цели. Но, с другой стороны, стратегия развития муниципального образования сама должна стимулировать органы местного самоуправления и население муниципального образования на успешное решение текущих проблем и задач. В этом один из главных смыслов стратегического управления – сформировать такую стратегию развития, которая «повела» бы за собой людей.

### **1.5. Структура стратегий управления муниципальным образованием**

Существует декомпозиция стратегий по уровням иерархии. В диверсифицированной организации стратегии разрабатываются, как правило, на четырех различных организационных уровнях:

1. Корпоративная стратегия (стратегия для организации и сфер ее деятельности в целом).
2. Деловая стратегия (для каждого отдельного вида деятельности организации).
3. Функциональная стратегия (для каждого функционального направления определенной сферы деятельности). Каждая сфера деятельности имеет производственную стратегию, стратегии маркетинга, финансов и т.д.
4. Операционная стратегия (более узкая стратегия для основных структурных единиц: торговых региональных представителей и отделов (внутри функциональных направлений)<sup>1</sup>).

**Корпоративная стратегия** является общим планом управления для диверсифицированной организации. Корпоративная стратегия распространяется на всю организацию, охватывая все направления деятельности, которыми она занимается. Она состоит из действий, предпринимаемых для утверждения своих позиций в различных отраслях промышленности, и подходов, используемых для управления делами организации. Корпоративная стратегия создается руководителями высшего звена. Они несут главную ответственность

---

<sup>1</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.

за анализ сообщений и рекомендаций, поступающих от руководителей более низкого звена управления.

**Деловая стратегия** концентрируется на действиях и подходах, которые связаны с управлением, направленным на обеспечение успешной деятельности в одной специфической сфере бизнеса. Сущность деловой стратегии состоит в том, чтобы показать, как завоевать сильные долгосрочные конкурентные позиции. Деловая стратегия нацелена на установление и укрепление долгосрочной конкурентоспособной позиции организации на рынке.

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

**Операционные стратегии** определяют, как управлять ключевыми организационными звеньями (отделами продаж, центрами распределения), а также как обеспечить выполнение стратегически важных оперативных задач (покупка материалов, ремонт, рекламные кампании и т.д.) Главная ответственность за разработку операционных стратегий ложится на руководителей среднего звена, предложения которых должны быть рассмотрены и приняты вышестоящим руководством. Несмотря на то, что операционная стратегия является основанием пирамиды разработки стратегии организации, ее важность не должна быть принижена<sup>1</sup>.

На рисунке 12 показана взаимосвязь стратегий четырех выше рассмотренных организационных уровней управления диверсифицированной организации.

Поток данных о направлениях развития организации должен идти от высшего уровня к хозяйственным подразделениям и от них на функциональный и операционный уровни. Соответствие между деловой стратегией и функциональной и операционной стратегиями наступает при переходе от организационного взаимодействия к целям.

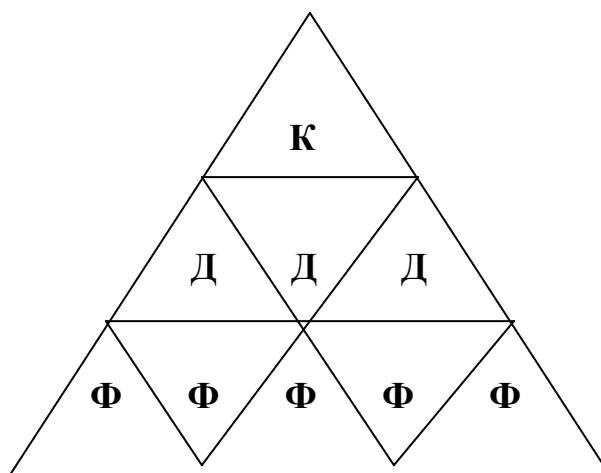
---

<sup>1</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. 74-84.

Содержание стратегических действий, соответствующих каждому из перечисленных ранее уровней разработки стратегии иллюстрировано в таблице 9.

Более подробно остановимся на рассмотрении сущности функциональной стратегии и ее предназначения в части развития организаций.

Функциональная стратегия как категория все больше входит в оборот менеджеров. С ее помощью обозначается направление деятельности той или иной функциональной службы или отдела в рамках общей стратегии данного хозяйственного субъекта. Ныне понятие функциональной стратегии приобрело особый смысл, поскольку оно отражает проникновение стратегического мышления на тот уровень управления, который еще недавно находился под прямым контролем и был во власти правил и инструкций, жестко обусловленных организационной миссией<sup>1</sup>.



Примечание:

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

Рис. 12. Стратегическая пирамида\*

<sup>1</sup> Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 241.

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



Таблица 9

Иерархия уровней разработки стратегии<sup>1</sup>

Уровень стратегии	Лица, принимающие решения	Мероприятия, характерные для каждого уровня стратегий
Корпоративная стратегия	Управляющие высшего ранга, другие ключевые менеджеры (решения обычно принимаются советом директоров)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создание и управление высокопродуктивным хозяйственным портфелем структурных подразделений организации (приобретение организаций, укрепление существующих деловых позиций, прекращение деятельности, не соответствующей управленческим планам).</li> <li>2. Достижение синергизма среди родственных структурных подразделений и превращение его в конкурентное преимущество.</li> <li>3. Установление инвестиционных приоритетов и направление организационных ресурсов в наиболее привлекательные сферы деятельности.</li> </ol>
Деловая стратегия	Генеральные директора / руководители подразделений (решения обычно принимаются высшим руководством или советом директоров)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Разработка мер, направленных на усиление конкурентоспособности и сохранение конкурентных преимуществ.</li> <li>2. Формирование механизма реагирования на внешние изменения.</li> <li>3. Объединение стратегических действий основных функциональных подразделений.</li> <li>4. Усилия по решению специфических вопросов и проблем организации.</li> </ol>
Функциональная стратегия	Руководители среднего звена (решения принимаются главой подразделения)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Действия по поддержке деловой стратегии и достижению целей подразделения.</li> <li>2. Обзор, пересмотр и объединение предложений менеджеров на местах.</li> </ol>

В специальной зарубежной и отечественной экономической литературе можно встретить различные толкования определения «функциональная стратегия». Рассмотрим взгляды ряда ведущих специалистов, которые профессионально исследуют основные проблемы, чаще всего, возникающие при разработке определенной стратегии организации.

<sup>1</sup> Построено по: Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – С. 73-74.

По мнению профессионала – практика из Швеции, специалиста в области консультационного бизнеса, Бенгта Карлофа функциональная стратегия сводится к такой ориентации того или иного функционального подразделения (отдела) в соответствии с общей деловой стратегией, которую каждый имеющий к ней отношение работник воспринимает как логическое продолжение своей деятельности<sup>1</sup>.

Российские специалисты в области управления Иван Иванович Мазур, Валерий Дмитриевич Шапиро и Наталия Георгиевна Ольдерогге придерживаются следующего определения: «Функциональные стратегии – это комплекс мероприятий и программ развития отдельных функциональных сфер и подразделений организации, которые имеют подчиненное значение, являются по существу ресурсными программами, обеспечивающими развитие фирмы»<sup>2</sup>.

В работе «Стратегический менеджмент» известных зарубежных специалистов, занимающихся проблемами стратегического управления А.А. Томпсона и А.Дж. Стрикленда сказано, что «...функциональная стратегия в производстве представляет собой план производства, содержащий необходимые мероприятия для поддержки деловой стратегии и достижения производственных целей и миссии компании...»<sup>3</sup>.

Мы привели лишь некоторые определения функциональной стратегии, на основе которых предлагаем свое видение (формулировку) этого понятия, которое является симбиозом основных характеристик приведенных выше определений, а именно: «Функциональная стратегия – это совокупность действий определенных структурных подразделений направленных на достижение главной стратегии организации посредством конкретизации отдельных элементов плана работы организации в целом и за счет осуществления реальных шагов, которые вписываются в стратегические задачи, поставленные менеджерами на уровне организации, и всецело осознаются ее непосредственными исполнителями».

Таким образом, функциональные стратегии представляют план действий организации в частных направлениях. Функциональные стратегии добавляют детали в стратегию бизнеса и показывают, какие

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 241.

<sup>2</sup> Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Под общ. ред. И.И. Мазура. – М.: Высшая школа, 2003. – С. 208.

<sup>3</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. 83.

функциональные действия будут предприняты. Главная роль функциональной стратегии – поддержка общей стратегии бизнеса<sup>1</sup>. Кроме этого, значение функциональной стратегии заключается в создании управленческих ориентиров для достижения намеченных функциональных целей организации<sup>2</sup>.

Распространение сферы принятия стратегических решений на более низкие функциональные уровни способствует формированию в организации совершенно нового подхода к бизнесу и расширению возможностей выбора для назначения на должности исполнителей, которые теперь также требуют знаний в области бизнеса. Разработка функциональной стратегии подразумевает поиск правильного поведения в рамках заданной функции.

Автор популярной книги «Деловая стратегия» Бенгт Карлоф считает, что при разработке функциональной стратегии необходимо сделать следующее:

- определить роль и конкретное содержание данной функции;
- заручиться уверенностью в том, что соответствующему менеджеру ясна организационная миссия;
- уточнить, как выполнение данной функции способствует развитию вашего бизнеса;
- четко провести разграничения между функциями;
- если это, возможно, провести одновременную ревизию всех функций;
- направить энергию исполнителей всех функций в единое русло организационной миссии, чтобы избежать угрозы узкофункционального подхода;
- сбалансировать тенденции, связанные с профессиональной компетентностью, профессиональной этикой и предпринимательством, таким образом, чтобы не допустить возникновения конфликтов<sup>3</sup>.

Идеальное функциональное подразделение должно быть и производительным и эффективным: оно должно выполнять ту работу, с которой способно хорошо справляться, и располагать продуманной

---

<sup>1</sup> Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Под общ. ред. И.И. Мазура. – М.: Высшая школа, 2003. – С. 226.

<sup>2</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. 83.

<sup>3</sup> Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 241-242.

функциональной стратегией, увязанной с деловой стратегией хозяйственного подразделения<sup>1</sup>.

Функциональные стратегии являются основными рабочими стратегиями, которые отражают пути достижения специфических целей организации, стоящих перед ее отдельными подразделениями и службами. К функциональным стратегиям относятся: стратегия производства, стратегия маркетинга, стратегия НИОКР, кадровая стратегия, финансовая стратегия и ряд других стратегий<sup>2</sup>.

По мнению старшего научного сотрудника Института экономики РАН, кандидата экономических наук Александры Московской, при анализе кадровых стратегий организаций, проводимых с 1994 г. Под руководством Центра исследований рынка труда (ЦИРТ) Института экономики РАН, становится очевидным, что они являются конкретизацией, частным случаем общей экономической стратегии владельцев, при этом на качество кадровой стратегии влияет «качество» собственников и менеджмента.

Можно выделить три основных типа экономических стратегий организаций, в зависимости от которых, как правило, реализуются и кадровые стратегии.

✓ *Стратегия, направленная на самосохранение, поддержание социально-экономической стабильности организации и его коллектива в широком смысле слова, включая удержание рынков или их ключевых сегментов.*

Образцом при реализации такой стратегии считается способ существования организаций до начала рыночных реформ, включающий планирование, фондирование и патернализм в отношении работников.

В случае осуществления такой экономической стратегии кадровая стратегия нередко носит характер удержания избыточной рабочей силы с соответствующим «размазыванием» фонда заработной платы по всему контингенту работников, ориентацией на сохранение кадрового ядра и воспроизводством кадров традиционных для организации профилей.

Как правило, на подобную кадровую стратегию ориентированы организации, существовавшие и в дореформенный период, приватизированные по второму типу с контрольным пакетом акций в руках трудового коллектива.

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 242.

<sup>2</sup> Основы менеджмента: Учеб. для вузов / Д.Д. Вачугов, Т.Е. Березкина, Н.А. Кислякова и др.; Под ред. Д.Д. Вачугова. – М.: Высш. школа, 2002. – С. 280.

- ✓ *Стратегия, направленная на максимизацию прибыли в краткосрочной перспективе («стратегия рыночного спринтера»).*

Экономической основой для реализации подобной модели явились массовая первичная приватизация организаций 1992-1994 гг. и глубокий экономический спад 1992-1995 гг., следствием которых стало попадание большого количества организаций в руки недобросовестных или случайных собственников и (или) менеджеров, не имевших долговременных установок, связанных с подконтрольным им производством. В большинстве случаев реализация такой экономической политики приводит к смене собственника, банкротству или ликвидации организации.

Кадровая стратегия при этом не носит целостного характера. На наш взгляд, следовало бы говорить не о стратегии, а, скорее, о ситуативном реагировании, характеризуемом потребительским отношением к человеческим ресурсам, кадровой чехардой, стремлением сэкономить (вплоть до злоупотреблений) на фонде заработной платы, отсутствием целенаправленной политики по воспроизводству рабочей силы и основных фондов.

На такое отношение к персоналу, как правило, бывают ориентированы сторонние (и случайные) владельцы организации, которые не могут или не хотят заниматься улучшением бизнеса.

- ✓ *Стратегия, направленная на развитие производства, - внедрение новых технологий, завоевание рынков, улучшение бизнеса в целом («стратегия рыночного стайера»).*

Кадровая составляющая такой стратегии носит характер поиска адекватного улучшения кадрового потенциала организации, что создает условия для оптимизации численного и качественного состава работников, соответствующих капиталовложений в повышение квалификации и переквалификацию рабочей силы, и обеспечение условий для ее наиболее полного использования.

Как правило, на подобное отношение к производству и кадрам ориентированы владельцы организации (в основном сторонние и «вторичные», т.е. получившие контрольный пакет акций или долей уже в послереформенные годы от «первичных» собственников или осуществившие приватизацию по третьему типу), которые готовы на существенные инвестиции в технологии и менеджмент<sup>1</sup>.

На данном этапе диссертационной работы перейдем к рассмотрению специфики стратегий развития и управления

---

<sup>1</sup> Московская А. Кадровые стратегии промышленных предприятий (по результатам выборочных обследований) // Проблемы теории и практики управления. – 2003. № 3. – С. 116-117.

муниципальным образованием, которые должны отражать содержание деятельности МСУ.

Как и для любой организации, для МО также характерно деление стратегий по уровням управления.

Распределение стратегий МО по уровням значимости изображено на рисунке 13.

При разработке стратегии развития, прежде всего, нужно ясно представлять, к чему необходимо стремиться, каковы видение, миссия и цели МО. Их содержание и отражает специфику стратегий управления МО, где, на наш взгляд, пристальное внимание должно уделяться разработке кадровой политики. Как подметил Ханс Виссема: «...любой стратегический план без вовлечения в него людей – это только груда бумаг<sup>1</sup>. Именно поэтому исследователи в области муниципального менеджмента основную задачу при разработке стратегии видят в построении такой «деятельностной кооперации», которая позволила бы консолидировать усилия отдельных людей<sup>2</sup>.

Специфика разработки конкретной стратегии развития МО представлена на рисунке 14.

Сначала, при разработке стратегии, необходимо наполнить ее содержание конкретными ориентирами деятельности, т.е. сформулировать видение будущего МО. «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>3</sup>.

Конечно же, каждое МО имеет свои особенности, которые влияют на видение, но в общих чертах идеальная картина будущего самоуправления видится в достижении высокого профессионализма органов МСУ и освоения больших полномочий по управлению самим населением за счет включения в процесс самоуправления его материальной, духовной и интеллектуальной деятельности.

Видение определяет миссию организации – то, что организация собирается делать и чем она хочет стать, то есть определяет ее предназначение.

по отношению к каждому члену местного сообщества»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Виссема Х. Менеджмент в подразделениях фирмы (предпринимательство и координация в децентрализованной компании) / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 281.

<sup>2</sup> Алексеев О.Б. К проблеме организационного проектирования. // Реорганизация структур муниципального управления. Часть 1. – Обнинск: Институт муниципального управления, 1998. – С. 50.

<sup>3</sup> Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э.А. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998. – С. 298.

<sup>4</sup> Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – С 159-160.

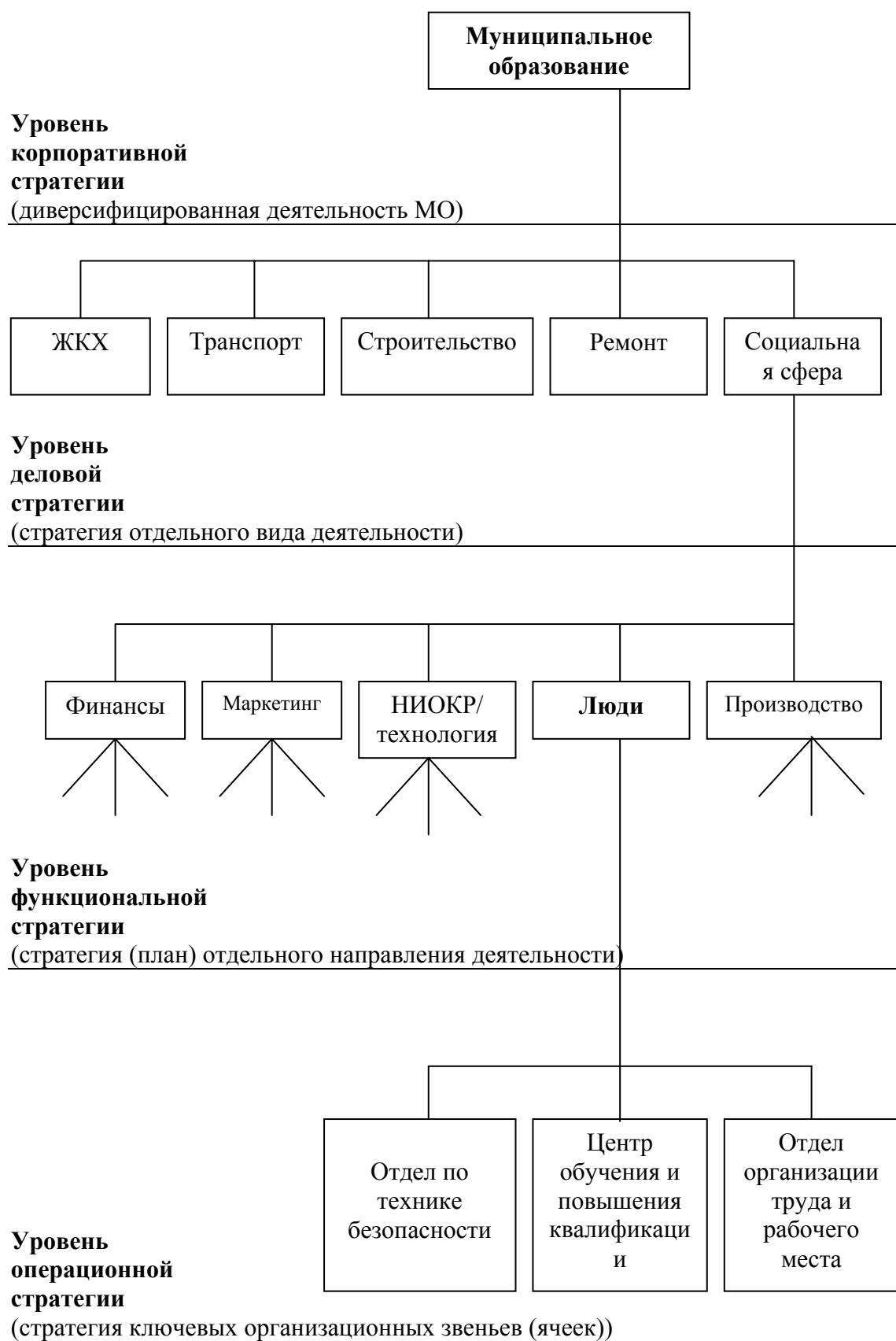


Рис. 13. Стратегии основных уровней управления МО

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. Перейти от общей формулировки миссии к конкретным планам работы помогает определение конкретных целей МСУ. Каким целям развития отдать предпочтение, каждое МО вправе решать самостоятельно.

К примеру, О.Б. Алексеев президент консультативной фирмы ИМС о целях самоуправления пишет так: «Есть две, хотя и тесно связанные, но различные цели развития МСУ: одна – совершенствование, повышение социальной эффективности деятельности органов городского управления, как функционально специализированной и профессионализированной деятельности, и другая – саморазвитие местного сообщества и усиление его непосредственного (и электорально опосредованного) участия в делах городской жизни, в развитии города и управлении им. Только при условии одновременного движения к достижению этих далеко не совпадающих целей местное самоуправление сможет стать действительно самоуправлением, перестав быть политическим и идеологическим лозунгом...»<sup>1</sup>.

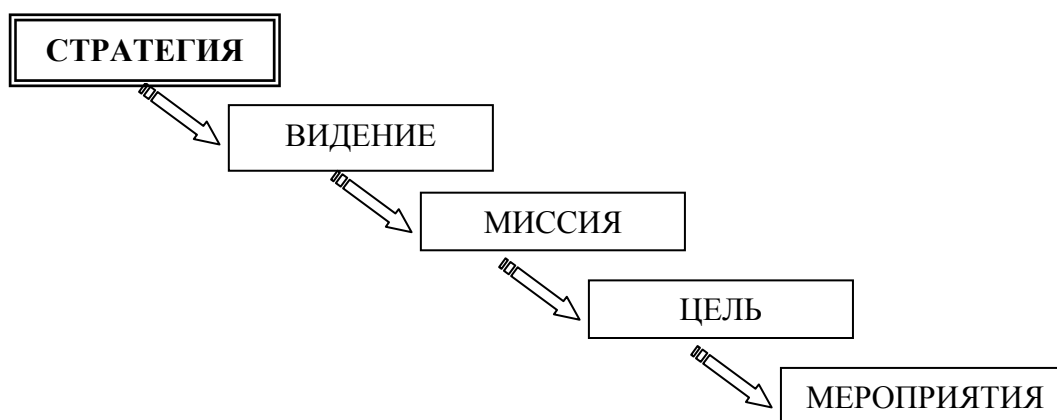


Рис. 14. Последовательность разработки стратегии развития МО

<sup>1</sup> Алексеев О.Б. К проблеме организационного проектирования. // Реорганизация структур муниципального управления. Часть 1. – Обнинск: Институт муниципального управления, 1998. – С. 57-58.



Помимо определения видения, миссии и целей, каждая стратегическая программа должна включать в себя характеристику потребности в ее разработке, описание места программы в общей или функциональной стратегии, формулировки общей цели и целей подсистем (участников программы), описание взаимосвязей подсистем и ресурсов, необходимых для реализации программы. Кроме того, программа должна содержать также мероприятия с планами работ и механизмами контроля по достижению ожидаемых результатов и механизмами предъявления программы жителям МО и другим заинтересованным лицам.

Стратегия как модель достижения цели, должна разрабатываться органами власти каждого МО самостоятельно, для предъявления ее населению и последующего уточнения в процессе реализации.

Консультанты компании «Прогрессор: аудит и консалтинг» (Москва) Елена Картаева, Наталья Родина и Олег Яковлев утверждают, что «Разработка пакета стратегических документов строится по принципу от более общего (определения миссии территории и приоритетов ее развития) к частному (детальной проработке программ и проектов) и состоит из следующих этапов.

1. *Изучение внешних условий; анализ тенденций и ресурсов развития города: определение приоритетов развития, анализ и согласование интересов участников городского развития* – при анализе ресурсов нельзя ограничиваться просто описанием ресурсов или их поверхностным рассмотрением, а важно провести такую оценку, при которой может возникнуть новый взгляд на них, на новые возможные направления развития территории. Здесь может быть уместен глубокий ретроспективный анализ, проведение мозговых штурмов, деловых игр и т.д.

2. *Разработка концепции развития города* – представляет собой документированное закрепление приоритетов развития территории, выбранных на основе предшествующего анализа и прогнозирования развития территории.

3. *Разработка комплексной программы городского развития.*

4. *Разработка целевых программ.*

5. *Согласование и стыковка целевых программ* – необходимо добиться их соответствия друг другу и приоритетам развития муниципального образования, непротиворечивости, отсутствия дублирования на содержательном и организационном уровнях и т.п.

6. *Экспертиза программ и проектов* – должна (помимо оценки соответствия приоритетам) включать экономическую, социальную, экологическую и другие виды оценок»<sup>1</sup>.

Формирование стратегических документов требует соблюдения следующего перечня ключевых принципов:

- При разработке стратегических программ необходимо помнить, что стратегические программы (программы развития территории) и антикризисные программы – не одно и то же. Задача стратегических программ – не обеспечить выживание территории, а привести к росту потенциала муниципального образования, обеспечить его конкурентными преимуществами на региональном, федеральном и международном уровнях, реально изменить к лучшему уровень и качество жизни населения.

- Прогнозирование методом экстраполяции существующих тенденций неминуемо должно смениться сценарным планированием. Перспектива устойчивого развития муниципального образования значительно более реальна, если в наличии несколько вариантов сценариев и постоянно корректируемой стратегии развития территории, учитывающей изменения внешних условий, в том числе «макроэкономических, политических, экологических и других факторов».

- Принципиален порядок формирования стратегических программ – целевые программы, разрабатываемые межведомственными рабочими группами, соотносятся с определенными ранее приоритетами развития и вписываются в комплексную программу развития муниципального образования. Такой подход позволяет консолидировать усилия всех участников территориального развития и избежать «дележки лоскутного одеяла» далеко не всегда пухлого муниципального бюджета. А такая процедура весьма типична при существующей практике формирования комплексных программ развития по отраслевому принципу «снизу вверх». Подразделения пишут каждое о своем, потом это сшивается в один весьма противоречивый документ, распределение ресурсов становится весьма непрозрачным и малообоснованным процессом. Но главное, что реального сотрудничества территориальных участников (и даже подразделений муниципальной администрации) добиться невозможно. Конкурентный характер ситуации явно абсурден, ведь цель-то у всех одна – необходимо развивать одно и то же муниципальное образование!

- Городское сообщество не должно оставаться пассивным в

---

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

процессах формирования стратегических программ. От степени вовлечения населения в разработку и реализацию муниципальных программ и проектов во многом зависит их результат. Кроме того, программы и проекты, направленные на развитие территории, поддерживаемые населением, в значительной степени застрахованы от электоральных рисков, что весьма и весьма важно.

▪ При наполнении целевых программ проектами в подразделение стратегического планирования (на экспертизу) подаются не только проекты, подготовленные межведомственными рабочими группами и структурными подразделениями администрации. Сторонние физические и юридические лица также могут подавать проекты на рассмотрение экспертов стратегического подразделения администрации. Процедура и критерии отбора не меняются<sup>1</sup>.

Реализация подобных программ и проектов позволяет населению выражать свое отношение к муниципальным проблемам и участвовать в выработке их решений, что способствует не только вовлечению в процесс самоуправления лидеров мнений, но и рядовых жителей, социальная культура которых при этом изменяется адекватно окружающей действительности<sup>2</sup>.

Авторы коллективной монографии «Стратегия развития муниципалитета» считают, что «...эффективность управления территорией значительно возрастает, когда комплексно решаются вопросы развития как региона в целом, так и входящих в его состав муниципальных образований с учетом их миссий, целей и задач. Исходя из этих посылок, в 2002 г. Родилась идея программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области», непосредственными разработчиками и руководителями которой стали авторы этой книги»<sup>3</sup>.

Оценка презентаций стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Владимирской области, разработанных 38 специализированными группами стратегического развития округов, городов, районов и поселков, выявила не только единство стратегического видения путей решения существующих масштабных проблем, но и значительные различия в их осмыслении, поиске путей решения и мобилизационных возможностей. Это потребовало от организаторов проведения целого комплекса мероприятий разработки качественных и количественных критериев оценки представленных презентаций стратегических программ.

---

<sup>1</sup> Картаева Е., Родина Н., Яковлев О. Управление развитием: насущные проблемы и возможные варианты решений // Муниципальная власть. – 2003. № 4. – С. 23-24.

<sup>2</sup> Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – С. 172.

<sup>3</sup> Гутман Г.В., Илларионов А.Е., Кретинин В.А., Лапыгин Ю.Н., Муратов А.И. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – С. 3.

Критерии качественных и количественных оценок стратегий социально-экономического развития муниципальных образований представлены в таблице 10.

Местное самоуправление призвано решать задачи жизнедеятельности населения, имея непосредственный контакт с ним, ощущая его насущные проблемы, местные власти должны управлять портфелем вопросов местного значения, не забывая при этом о задачах стратегического управления.

Недооценка человеческих ресурсов ведет к реализации необоснованных решений и сдерживает внедрение в практику изменений в других функциональных сферах управления, что не позволяет органи

Таблица 10

Критерии оценок стратегий социально-экономического развития муниципальных образований<sup>1</sup>

<b>КРИТЕРИИ</b>	
<b>качественные</b>	<b>количественные</b>
1.Насколько разработчиками программ проявлено новое сценарное мышление для исследования проблем и постановки стратегических задач развития муниципальных образований.	1.Выявленность и систематизированность проблем на основе SWOT-анализа и другой аналитической работы.
2.Насколько предлагаемая система управления социально-экономическим развитием поселений соответствует организационной этике и существующей практике.	2.Точность и полнота выявления возможностей и предпосылок (ресурсов) развития муниципальных образований.
3.Насколько полно вовлечены в разработку стратегий представители различных социальных групп муниципального образования.	3.Обоснованность выделения приоритетов и точек роста социально-экономического развития.
4.Насколько доказательными и проверенными оказались предположения, положенные в основу разработанной стратегии.	4.Разработанность механизмов реализации стратегии.
5.Насколько проявились в планах способности их разработчиков к стратегическому и этическому мышлению.	

<sup>1</sup> Построено по: Гутман Г.В., Илларионов А.Е., Кретинин В.А., Лапыгин Ю.Н., Муратов А.И. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – С. 125-126.

зовать эффективную систему управления МО в целом, поскольку все уровни управления тесно взаимосвязаны между собой и дают наиболее полную отдачу лишь во взаимодействии друг с другом.

К сожалению, на современном этапе управление людьми до сих пор остается наиболее слабым звеном в любой системе управления (организация, МО и т.д.), что в свою очередь мешает достичь стабильного предпринимательского успеха. Это неизбежно, если работа так и будет продолжаться в рамках прежней системы управления человеческими ресурсами. Поэтому, необходимо кардинально изменить отношение к кадровой политике МО и выработать прогрессивные подходы к управлению изменениями. Изменения в кадровой политике неизбежно приведут к разработке новой кадровой стратегии и изменениям в работе всего МО. Данному вопросу и будет посвящена работа в очередном параграфе.

### **1.6. Подходы к управлению изменениями в муниципальном образовании**

Следует согласиться с тем, что нет ничего более сложного для осуществления и более сомнительного с точки зрения достижения успеха, ничего более опасного для управления, чем установление нового порядка вещей.

За последние два десятилетия организационные изменения стали неотъемлемой чертой современного бизнеса и приобрели особую актуальность. Организации, желающие сохранить свою конкурентоспособность, вынуждены реагировать на действия своих конкурентов, растущие запросы потребителей, возможности, предоставляемые новыми материалами и технологиями производства, а также на отношение сотрудников к происходящим переменам.

Многие организации уже сталкиваются или столкнутся в ближайшем будущем с необходимостью осуществления изменений. Претворение в жизнь организационных изменений можно сравнить с восхождением на неизвестную вершину. Всегда существует вероятность неудачи, но тщательная подготовка и знание ошибок, сделанных другими, повышают вероятность успеха.

Стратегические изменения в организациях закладывают основу будущих успехов. Процесс проводимых изменений должен получить всестороннюю поддержку во всех сферах деятельности организации, а также и со стороны кадровой политики, так как в первую очередь изменения кадровой политики направлены на достижение стратегических целей, выработанных руководством. Поэтому важно

разобраться в управлении изменениями с позиции различных подходов и концепций организационного развития организации.

Среди наиболее значимых научных исследований, внесших существенный вклад в управление изменениями, являются работы следующих российских и зарубежных ученых: Д.А. Аакера<sup>1</sup>, Х. Маккейа, Б. Карлофа<sup>2</sup>, Дж. Б. Куинна<sup>3</sup>, Д. Кэмпбела, Дж. Стоунхауса, Б. Хьюстона<sup>4</sup>, К. Левина<sup>5</sup>, М. Тевене<sup>6</sup>, М. Коленсо<sup>7</sup>, К. Боумана<sup>8</sup>, О.С. Виханского<sup>9</sup>, А.Л. Гапоненко<sup>10</sup>, А.Т. Зуба, М.В. Локтионова<sup>11</sup>, В.Д. Марковой, С.А. Кузнецовой<sup>12</sup>, А.И. Панова<sup>13</sup>, С.А. Попова<sup>14</sup>, Н. Алексеева<sup>15</sup> и других специалистов.

Определим приоритеты основных стратегических подходов к управлению изменениями в организациях. В соответствии с поставленной целью следует решить ряд задач, обозначенных ниже:

- определить суть перемен, происходящих в организациях;
- привести основные типы стратегических изменений;
- теоретически и научно обосновать необходимость осуществления стратегических изменений в организациях;
- проанализировать существующие в отечественной и зарубежной литературе трактовки понятия «стратегическое изменение»;

<sup>1</sup> Аакер Д.А. Стратегическое рыночное управление / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. - СПб: Питер, 2002. - С. 470-501.

<sup>2</sup> Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 215.

<sup>3</sup> Quinn J.V. and Voyer J. (1998). Logical incrementalism: managing strategy formation. In Mintzberg H., Quinn J.V. and Ghoshal S. (eds). The Strategy Process. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

<sup>4</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 166-170.

<sup>5</sup> Lewin K. (1947). Feedback problems of social diagnosis and action: Part II-B of *Frontiers in Group Dynamics // Human Relations*. 1. 147-153.

<sup>6</sup> Тевене М. Культура предприятия / Пер. с франц. по ред. В.А. Спивака. – 3-е изд. – СПб.: Издательский Дом «Нева», 2003. – С. 107-114.

<sup>7</sup> Коленсо М. Стратегия кайдзен для успешных организационных перемен / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. - С. 2-152.

<sup>8</sup> Боумэн К. Основы стратегического менеджмента / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – С. 114-131.

<sup>9</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. – С. 113-137.

<sup>10</sup> Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001. – С. 35-53.

<sup>11</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 180-184 и С. 432-448.

<sup>12</sup> Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – С. 202-210.

<sup>13</sup> Панов А.И. Стратегический менеджмент: Учебное пособие. – Н. Новгород: НКИ, 2000. – С. 105-125.

<sup>14</sup> Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – С. 201-215.

<sup>15</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. - 2003. № 16 (196). – С. 2-7.

- выявить основные области стратегических изменений;
- рассмотреть и проанализировать концепции, подходы, модели и методы к управлению изменениями в организациях.

Вероятно, что количество необходимых изменений, требующихся для того, чтобы привести организацию туда, где она должна быть, очень велико. Но является ли проведение организационных изменений наиболее оптимальным способом сохранения и повышения эффективности деятельности организации, который выведет ее на новый более высокий уровень развития и решит множество промежуточных проблем не известно. В деловой практике сложились различные концепции и подходы к управлению изменениями. Решение поставленных задач требует выявления основных подходов к управлению изменениями и их обоснования с точки зрения необходимости проведения.

«В течение последних десятилетий перемены – это главная проблема менеджмента. Мир меняется, все меняется в окружении предприятия, стало быть, и оно должно меняться... Область изменений безгранична: товары, технологии, структуры, компетентность, отношение к предприятию – все находится под императивом мутаций, которые следует вводить в нужное русло, подчинять себе и контролировать. Отсюда до убеждения, что настоящей задачей предприятия являются перемены, остается один шаг, и многие его уже сделали»<sup>1</sup>.

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

Цель организационных перемен состоит в лучшем осуществлении организационной стратегии<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Тевене М. Культура предприятия / Пер. с франц. по ред. В.А. Спивака. – 3-е изд. – СПб.: Издательский Дом «Нева», 2003. – С. 107.

<sup>2</sup> Коленсо М. Стратегия кайзен для успешных организационных перемен / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 8-9.

когда выполнение стратегии предполагает проведение очень глубоких преобразований.

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

*Перестройка организации* предполагает фундаментальное изменение организации, затрагивающее ее миссию и организационную культуру. Данный тип изменения может проводиться тогда, когда организация меняет свою отрасль, и, соответственно, меняется ее продукт и место на рынке. В случае перестройки организации возникают самые большие трудности с выполнением стратегии. Самого серьезного внимания заслуживает работа по созданию новой организационной культуры. Очень большие изменения происходят и в технологической области, а также в сфере трудовых ресурсов.

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

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

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

*Неизменяемое функционирование* организации происходит тогда, когда она постоянно реализует одну и ту же стратегию. В этом случае на стадии выполнения стратегии не требуется проводить никаких изменений, потому что при определенных обстоятельствах организация может получать хорошие результаты, опираясь на накопленный опыт. Однако при таком подходе очень важно чутко следить за возможными нежелательными изменениями во внешней среде<sup>1</sup>.

---

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



Важные аспекты, связанные с проведением изменений:

1. Изменения должны подкрепляться ясным видением стоящей перед организацией цели, иначе существует риск непоследовательных, случайных, нескорректированных действий, когда никто реально не понимает, зачем нужны изменения.
2. Нельзя вести наступление на нескольких фронтах: из-за этого ресурсы управления непомерно истощаются. Лучше предпринимать отдельные действия, которые позволят начать движение в нужном направлении. Следует помнить, что для начала даже самого долгого путешествия необходимо сперва сделать первый шаг.
3. Обязанность предпринять то или иное действие должна лежать на определенном человеке. Главное, что есть в организациях, это люди, поэтому необходимо убедиться, что они знают, что несут ответственность за осуществление определенной части стратегии.
4. Намерения должны подкрепляться ощутимыми, видимыми действиями менеджмента. Не следует недооценивать значение символических событий и изменений.
5. Надо привлекать людей к выработке конкретных шагов для осуществления изменений. Чем больше людей чувствуют, что принимают участие в выработке стратегии достижения поставленной цели, тем в большей степени эти люди будут готовы пройти через связанные с этим изменения.
6. Следует убедиться, что системы оценки и контроля поддерживают новую стратегию<sup>1</sup>.

Традиционно стратегическое изменение представлялось как частое, иногда однократное, крупномасштабное изменение. Однако в последнее время стратегическое развитие организации рассматривается как в большей степени непрерывный эволюционный процесс, в котором одно стратегическое изменение создает необходимость в других изменениях<sup>2</sup>.

Управление стратегическим изменением обычно беспорядочно, сложно и вызывает стрессы. Часто этим изменениям мешает повседневная практика – старые методы ведения дел. И даже если существует внутреннее согласие и понимание необходимости изменений, шаблонное поведение может препятствовать перестройке<sup>3</sup>.

---

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

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

<sup>3</sup> Боумэн К. Стратегия на практике. – СПб.: Питер, 2003. – С. 185.

На данном этапе исследования более детально рассмотрим сущность термина «стратегическое изменение» как основы эффективных достижений организации на ближайшую и отдаленную перспективу.

Например, российские специалисты, изучающие проблемы стратегического менеджмента А.Т. Зуб и М.В. Локтионов считают, что «стратегическое изменение – это постоянный или ступенчатый процесс перевода организации на новую ступень с использованием существующих идей и концепций»<sup>1</sup>.

В книге «Стратегический менеджмент» Александр Иванович Панов говорит так: «Стратегическую переменную можно определить как процесс, который может характеризоваться диапазоном от полного отсутствия каких-либо вариаций в существующей стратегии до полного изменения цели деятельности организации»<sup>2</sup>.

Олег Самуилович Виханский, автор известных работ по стратегическому управлению, считает «... изменение, которое проводится в процессе выполнения стратегии, называется стратегическим изменением»<sup>3</sup>.

Приведенные выше трактовки рассматриваемого термина, по нашему мнению, являются «узкими», не раскрывающими всю сущность стратегического изменения, которая в нем заложена.

Более точное, на наш взгляд, определение сформулировано Сергеем Александровичем Поповым в модульной программе для менеджеров, посвященной стратегическому управлению. По его мнению, стратегические изменения – это основное конструктивное содержание любой стратегии. И далее: «Именно стратегические изменения являются главными носителями нового качества в ходе развития организации, и именно стратегические изменения представляют собой ключевой объект управления в процессе реализации, как каждой специализированной стратегии, так и корпоративной стратегии в целом»<sup>4</sup>.

Рассмотрев мнения лишь некоторых специалистов, занимающихся вопросами стратегических изменений, становится ясно, что для более точного понимания данного определения следует гораздо детальнее показать его смысловое значение.

---

<sup>1</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 180.

<sup>2</sup> Панов А.И. Стратегический менеджмент: Учебное пособие. – Н. Новгород: НКИ, 2000. – С. 109.

<sup>3</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. – С. 113.

<sup>4</sup> Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – С. 202.

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

Согласно мнению Попова С.А. основными областями стратегических изменений принято считать следующие:

- информирование и мотивация персонала;
- лидерство и стиль менеджмента;
- базовые ценности и корпоративная культура;
- организационную и другие структуры;
- финансирование и иное ресурсное обеспечение;
- компетенцию и навыки<sup>1</sup>.

Безусловно, все перечисленные выше области деятельности организации претерпевают перемены в процессе реализации стратегических изменений. Однако, на наш взгляд, основными внутренними факторами, которые могут способствовать или мешать проведению стратегических изменений в организации являются организационная структура и организационная культура.

Управленческая структура организации – это взаимосвязи, складывающиеся между его различными подразделениями, направленные на выполнение миссии и достижение поставленных целей. Структура управления организацией часто определяется на основе схем коммуникаций и распределения полномочий. Поскольку она является наиболее видимым организационным фактором, то чаще всего изменения начинаются с управленческой структуры<sup>2</sup>.

Каждой стратегии соответствует своя оргструктура, которая реализует выбранную степень интеграции и диверсификации с учетом вида интеграционных связей, а также позволяет гибко реагировать на изменение внешних условий функционирования организации. Часто выбранная стратегия требует создания соответствующих подразделений, осуществляющих функцию развития организации или объекта управления<sup>3</sup>.

Исследования ряда авторов подтверждают вывод о том, что структура организации определяется его стратегией. При этом

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 203.

<sup>2</sup> Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – С. 203-204.

<sup>3</sup> Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001. – С. 36.

изменения во внешней среде отражаются в изменениях стратегии организации, приводя к изменениям в ее организационной структуре. Поэтому стратегические управляющие должны решить, какие именно изменения в организационной структуре и кадровые перемещения необходимо сделать в целях успешного осуществления стратегии<sup>1</sup>.

Существуют различные определения организационной или корпоративной культуры. В данной работе мы примем следующее определение: Корпоративная культура, по определению фирмы McKinsey приведенное в работе Марковой В.Д. и Кузнецовой С.А. «Стратегический менеджмент» – это система неофициальных правил, норм, которые устанавливают, как люди должны вести себя в большинстве случаев. Иными словами, культура организации – это определенный набор ценностей и ожиданий, разделяемых работниками организации и передаваемых от одного поколения работников к другому. Она создает нормы, определяющие правила поведения персонала на всех уровнях управления, и оказывает влияние на управленческую структуру и кадровую политику организации.

Культура организации трудно поддается изменению, вместе с тем она является ключом к реализации стратегии. Отсутствие или низкий уровень организационной культуры могут стать главной причиной провала стратегии организации. В последнее время возросло понимание того влияния, которое феномен культуры оказывает на эффективность организации в долгосрочной перспективе. В связи с этим менеджмент занимает активную позицию в формировании, изменении и использовании корпоративной культуры как фактора повышения конкурентоспособности и адаптивности организации, поддержания лояльности ее работников<sup>2</sup>.

Таким образом, в первую очередь при проведении изменений необходимо оценить организационную структуру и организационную культуру с точки зрения их соответствия выбранной стратегии и если это необходимо, то они должны быть изменены.

Основные элементы организационной культуры представлены на рисунке 15.

Следующим шагом нашего исследования будет рассмотрение и анализ отдельных ныне существующих в теории и практике управления подходов и концепций стратегических изменений.

---

<sup>1</sup> Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – С. 205.

<sup>2</sup> Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – С. 209-210.

Существует две полярные концепции организационного развития, каждая из которых определяет соответствующую стратегию перемен<sup>1</sup>.

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

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

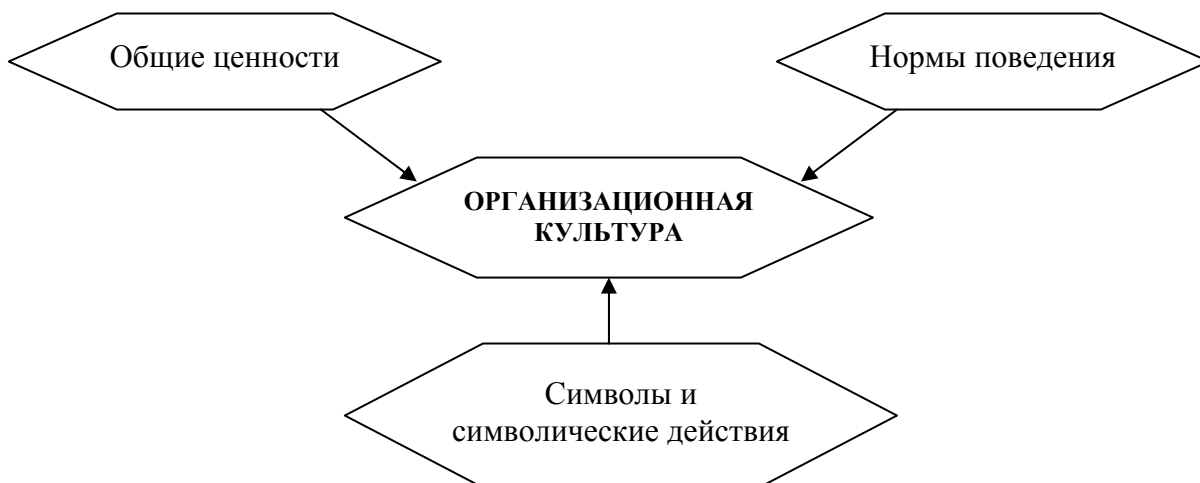


Рис. 15. Организационная культура<sup>2</sup>

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

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

Майкл Бир и Ниттин Нория, специалисты по организационным изменениям, считают, что именно комбинирование жестких и мягких методов необходимо для достижения максимального эффекта. Однако умение комбинировать эти методы ввиду глубоких противоречий между теориями, на которых они основаны, это удел наиболее

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

<sup>2</sup> Построено по: Аакер Д.А. Стратегическое рыночное управление / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. - СПб: Питер, 2002. - С. 482.

талантливых и подготовленных руководителей. Неудачная и непродуманная комбинация жесткого и мягкого может привести к полному провалу, и лучше использовать эти методы в чистом виде, понимая недостатки и ограничения каждого из них.

При выборе жесткого или мягкого подхода к осуществлению изменений руководитель организации должен исходить из времени, в течение которого необходимо осуществить изменения, имеющихся для этого ресурсов, разрыва между существующим положением дел и поставленной целью, особенностей корпоративной культуры и своего стиля лидерства. Жесткому авторитарному лидеру потребуются много времени и усилий, чтобы научиться применять мягкие, обучающие методы, так же как обучающему лидеру будет непросто освоить жесткие методы, противоречащие его опыту и характеру<sup>1</sup>.

По рассматриваемым концепциям у нас сложилась своя точка зрения. Наивно полагать, что в практике управления возможно применение каждого отдельного метода в чистом виде. Все равно каждый руководитель в той или иной мере сочетает эти методы в своей деятельности. Практика организационных изменений уже показала несостоятельность методов, основанных на принуждении и манипулировании. Поэтому при проведении изменений, на наш взгляд, целесообразно применение теории, развивающей идею обучающейся организации, привлекающую гуманным подходом к людям и потенциально высокой эффективностью, хотя заранее ясно, что она требует очень больших затрат на развивающие программы. «В конечном счете, весь успех в бизнесе зависит от способности учиться интенсивно и непрерывно. Поэтому дискуссии вокруг процессов перемен в организации, так или иначе, сводятся к обсуждению способности к обучению. «Самообучающиеся» организации отличаются тем, что они быстро осознают проблемы, критически относятся к собственным ошибкам и ведут постоянный поиск наиболее эффективной модели поведения с целью максимизации успеха. Такие организации пересматривают свою корпоративную миссию, пытаются овладеть лучшей техникой, технологией и изменить, обновить свои взгляды, цели и стратегию»<sup>2</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup> Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 215.

Основные шаги этого метода:

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

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

Графическая интерпретация рассматриваемого подхода представлена на рисунке 16.

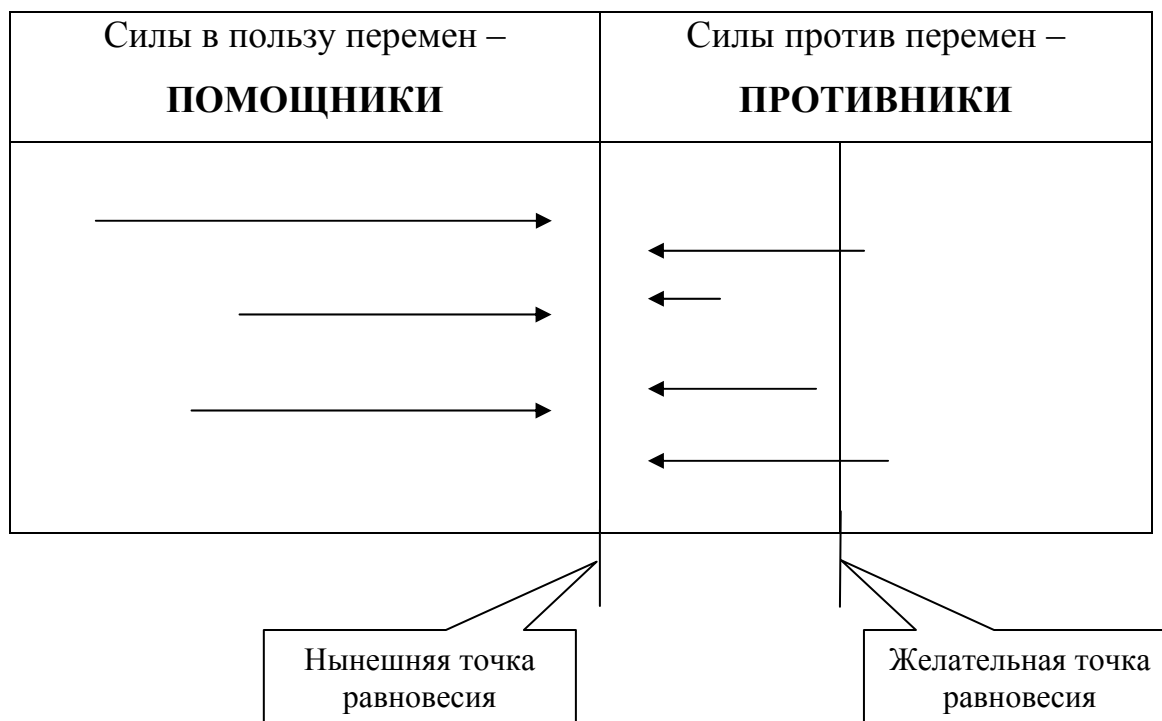


Рис. 16. Анализ силовых полей

В основе описанного выше подхода к анализу силовых полей лежит убеждение в том, что для осуществления перемен организация должна «разморозить» сложившуюся ситуацию, а затем повторно «заморозить» ее желаемым образом. Силы, которые отвечают за нынешнюю точку равновесия, следует изменить так, чтобы они определяли новую, желаемую точку равновесия. Модель эта механистическая, но помогает понять масштабы перемен<sup>1</sup>.

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

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

«Застывание» («замораживание», «блокирование») необходимо для того, чтобы зафиксировать изменения и не допустить, чтобы организация вернулась на старые позиции. Наиболее часто «цементирования» требуют именно культурные изменения, а не какие-либо другие, и на этой стадии со стороны менеджмента требуется определенная решительность<sup>2</sup>.

Понятно, что любая ситуация, связанная с осуществлением перемен по данной модели рассматривается как совокупность поля сил, а если изменений в организации не происходит, то движущие и сдерживающие силы находятся в состоянии равновесия. Однако не

<sup>1</sup> Коленсо М. Стратегия кайзен для успешных организационных перемен / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 86-87.

<sup>2</sup> Lewin K. (1947). Feedback problems of social diagnosis and action: Part II-B of Frontiers in Group Dynamics // Human Relations. 1. 147-153.



ясно как можно оценить «мощность» этих сил? На наш взгляд необходимо графически усложнить потенциальные движущие и сдерживающие силы так, чтобы была понятна их мощность, которая в свою очередь может быть охарактеризована не только длиной, но и толщиной стрелок. Таким образом, мы полагаем, что, применяя данный метод на практике, следует свести к минимуму, действие сил, тормозящих перемены и стремиться к увеличению движущих сил и делать их более ясными, доступными для понимания персонала организации, с тем, чтобы максимально увеличить число работников поддерживающих необходимость проведения изменений.

Существующее положение организации, не проводящей стратегических изменений, иллюстрирует рисунок 17.

Рисунок 18 и рисунок 19 показывают движение организации от существующей позиции к желаемой.

Изменения могут проходить с разной скоростью – одновременно и поэтапно, постепенно. На рисунке 20 схематично изображены два вида изменений во времени.

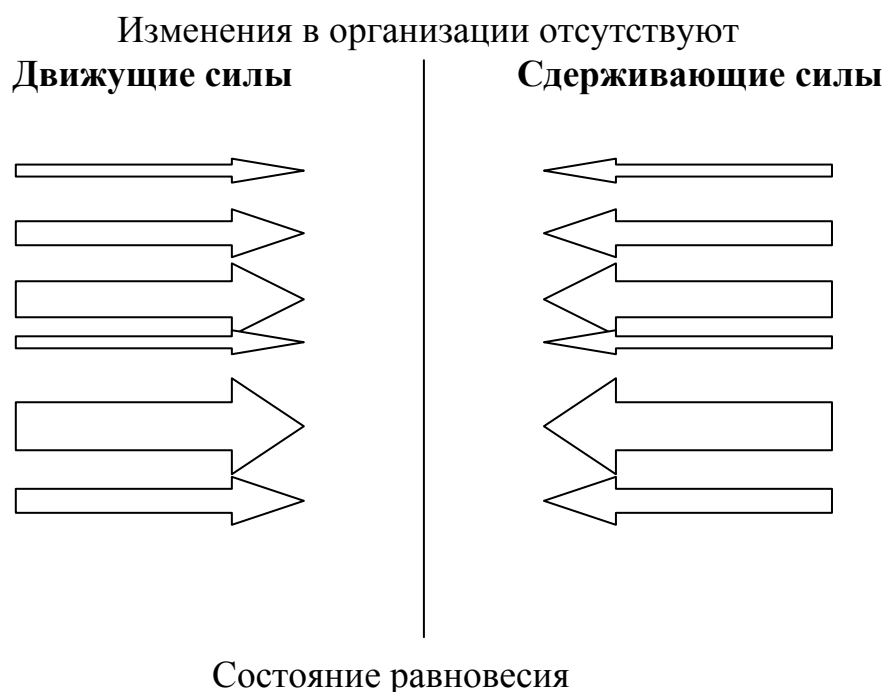


Рис. 17. Состояние организации до внедрения стратегических изменений

Исследователи Куинн Дж. Б. и Войер Дж. Считают, что выбор схемы изменений определяют два фактора:

- 1) насколько срочной является необходимость изменений. Рыночный кризис, например, обычно диктует срочную необходимость изменений, а подготовка к принятию новых юридических положений, планируемых через пять лет,

позволит вводить изменения медленнее и, возможно, менее болезненно;

- 2) насколько сильна инерция внутри корпоративной культуры. Для «размораживания» инерции одним организациям требуется больше времени, чем другим.

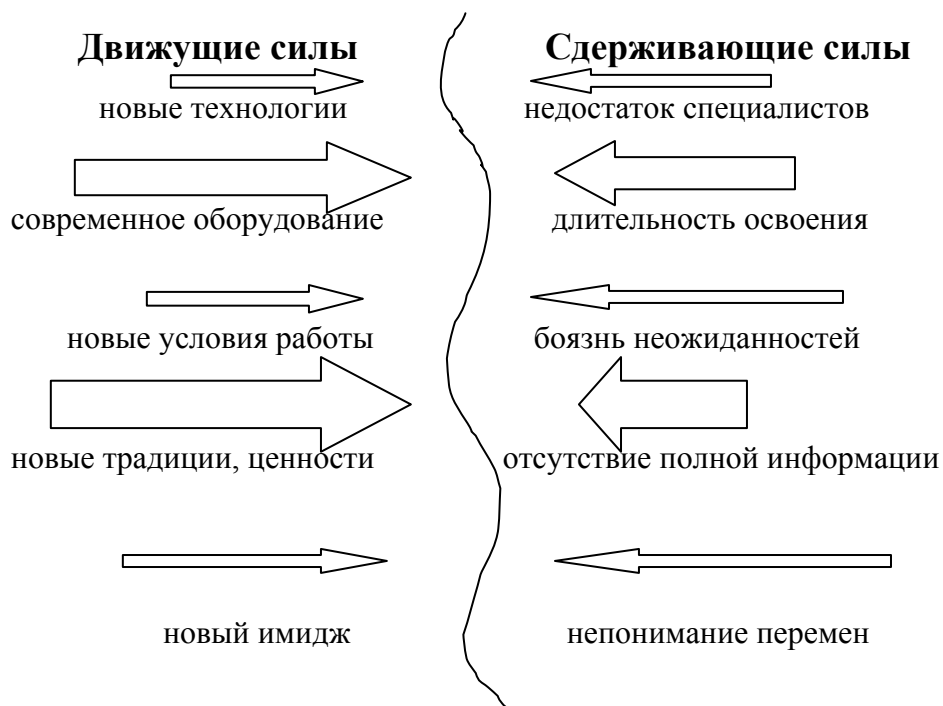


Рис. 18. Состояние организации в период проведения изменений

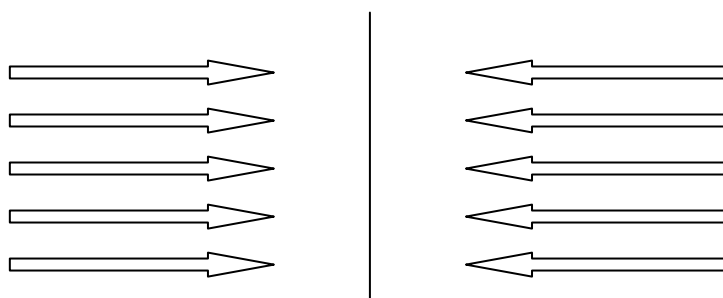


Рис. 19. Новое качественное состояние организации

Преимуществом одномоментных изменений является эффект быстрого преодоления. Такая модель изменений позволяет организации быстро реагировать на изменения и принимать новые условия, не оглядываясь назад. Недостатком подобного подхода является «болевой» фактор. Так, со стороны менеджмента при одномоментном изменении может потребоваться даже принуждение по отношению к подчиненным, что может испортить взаимоотношения между ними.

Преимуществом поэтапных изменений является постепенность, пошаговость. Менеджмент организаций, где инерция велика, при такой модели может добиться одобрения изменений еще до начала или уже в процессе самих изменений, учитывая все факторы. Весь процесс подразделяется на ряд четких шагов, между которыми может быть фаза «отдыха». Данная модель нецелесообразна в ситуациях быстрого изменения окружающей среды<sup>1</sup>.

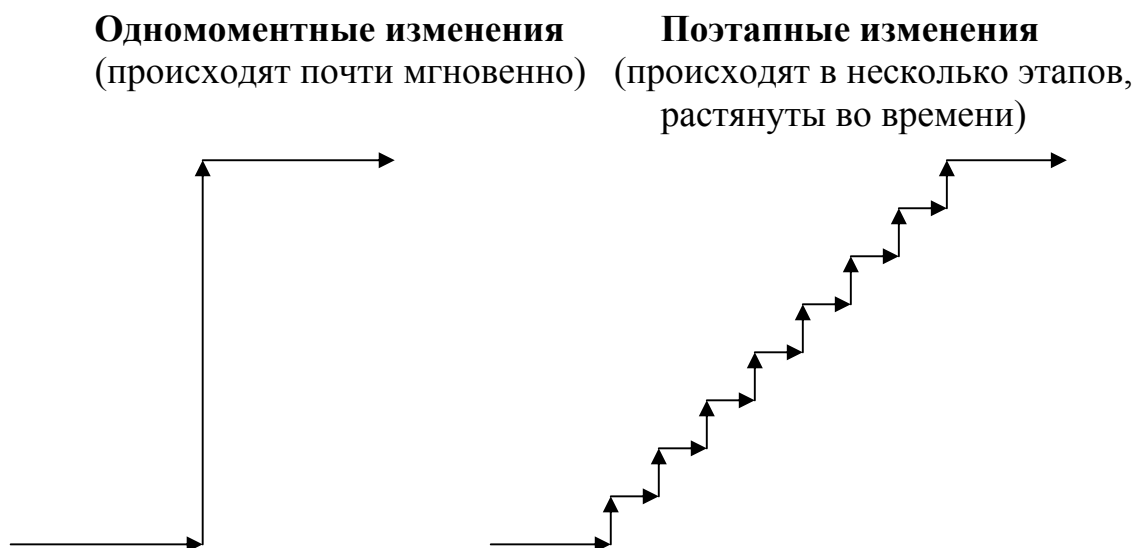


Рис. 20. Изменения во времени<sup>2</sup>

Все плюсы и минусы представленного выше подхода четко описаны, и с ними трудно не согласиться. Какой вид изменений избрать, зависит от конкретной ситуации и темпа проведения стратегических перемен в организации.

Процесс руководства стратегическими изменениями состоит из ряда менеджерских подходов и их соответствия различным ситуациям. Авторы учебника по стратегическому менеджменту Дэвид Кэмпбел, Джордж Стоунхаус и Билл Хьюстон говорят, что исследователи этого вопроса определяют два дополняющих друг друга подхода: «менеджерские приемы» и «единоличная организация изменений».

Согласно первому подходу, большинство ученых и менеджеров единодушны в том, что процесс изменений должен начинаться с предоставления сведений и коммуникации. Информация об

<sup>1</sup> Quinn J.B. and Voyer J. (1998). Logical incrementalism: managing strategy formation. In Mintzberg H., Quinn J.B. and Ghoshal S. (eds). The Strategy Process. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

<sup>2</sup> Построено по: Quinn J.B. and Voyer J. (1998). Logical incrementalism: managing strategy formation. In Mintzberg H., Quinn J.B. and Ghoshal S. (eds). The Strategy Process. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

изменениях должна включать объяснение причины изменений, определение временных параметров и масштаба изменений.

Следующим шагом должно быть движение к обсуждению и к взаимному участию. Все заинтересованные люди должны быть приглашены к обсуждению и реализации процесса изменений.

Если после этих шагов подчиненные все-таки не желают принимать участия в изменениях, менеджеры могут прибегнуть к некоторому принуждению. Принуждение – это метод укрепления позиций в процессе изменений путем использования асимметрии в должностных полномочиях менеджеров высшего звена и рядовых работников<sup>1</sup>.

Согласие у нас вызывают лишь первые два пункта данного стратегического подхода к управлению изменениями, но с последним утверждением мы согласиться не можем. На наш взгляд, тактика последнего шага рассматриваемого подхода не совсем корректна в отношении подчиненных. Желательно, вернее необходимо, решать вопросы конструктивным путем, избегая крайних мер, которые в последствии могут вызвать сопротивление не только в процессе проведения стратегических изменений в организации, но также могут негативно сказаться на дальнейших взаимоотношениях между руководством и работниками организации. Лучше в очередной раз, усердно разъясняя все преимущества грядущих перемен, сакцентировать внимание на тех ключевых моментах, которые по прогнозам высшего руководства организации выведут организацию на более высокий уровень развития, а сами работники при этом получат определенную выгоду.

Второй подход, т.е. «единоличная организация изменений», в некоторых исследованиях называют «чемпионом модели изменений». Единоличная организация – это процесс, который от начала и до конца проводит один человек (топ-менеджер организации или человек, приглашенный в качестве консультанта на время проведения изменений). При таком подходе есть ряд преимуществ.

Во-первых, внимание сосредоточивается на конкретном человеке, который олицетворяется с процессом изменений. Живой «символ» изменений может действовать как стимул к их совершению, что даст возможность избежать сложностей.

Во-вторых, во многих случаях организатор изменений является экспертом в данной области. Вероятно, он уже встречался с подобными изменениями в других организациях и хорошо знаком с возникающими при этом проблемами и способами их решения.

---

<sup>1</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство проспект», 2003. – С. 169.

В-третьих, назначение какого-то одного человека руководителем изменений иногда означает, что топ-менеджеры в этот момент заняты другими проблемами и передают ответственность за изменения данному человеку. Таким образом, они получают возможность сконцентрироваться на развитии будущей стратегии<sup>1</sup>.

Да, хорошо, если этот человек действительно является специалистом по вопросам менеджмента изменений, но, на наш взгляд, не следует забывать о том, что одного единственного рецепта на все случаи жизни нет, так как каждая отдельная организация работает согласно своей общей стратегии и характеризуется своей, отличной от других, кадровой стратегией и присущей только лишь данной организации корпоративной культурой.

В отношении последнего пункта данного подхода мы придерживаемся следующего мнения: менеджмент изменений является важной частью реализации основной стратегии организации, поэтому перекладывать полномочия по управлению изменениями стороннему лицу – рискованный шаг. На наш взгляд управление стратегическими изменениями в организации должен осуществлять непосредственно топ-менеджер или лицо, специально отвечающее за данную деятельность. Следует также учесть, что к «чужому» человеку коллектив организации будет относиться настороженно и с явным недоверием, а это может серьезно помешать процессу проведения (осуществления) изменений.

В рамках данного параграфа невозможно осветить все стратегические подходы к управлению изменениями в организациях. Мы представили и проанализировали лишь часть из них, на наш взгляд самых продуманных и детально проработанных и предложенных к изучению известными специалистами этой науки.

Таким образом, чтобы сделать управление изменениями максимально эффективным, необходимо придерживаться последовательности действий, представленной на рисунке 21, где по результатам анализа достижений (шаг 7) следует вносить корректировки в управление процессом стратегических изменений на соответствующем шаге.

В конечном итоге задача управления изменениями состоит в том, чтобы правильно оценить суть процессов, происходящих во внешней среде организации, отобрать и внедрить те нововведения, которые позволят свести все многообразие внешних и внутренних

---

<sup>1</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство проспект», 2003. – С. 170.

воздействий к единой линии поведения, сохранить или повысить эффективность деятельности<sup>1</sup>.

Стратегические изменения в первую очередь затрагивают территориальные единицы, которые обладают наибольшим структурным, отраслевым, экономическим и др. потенциалом.

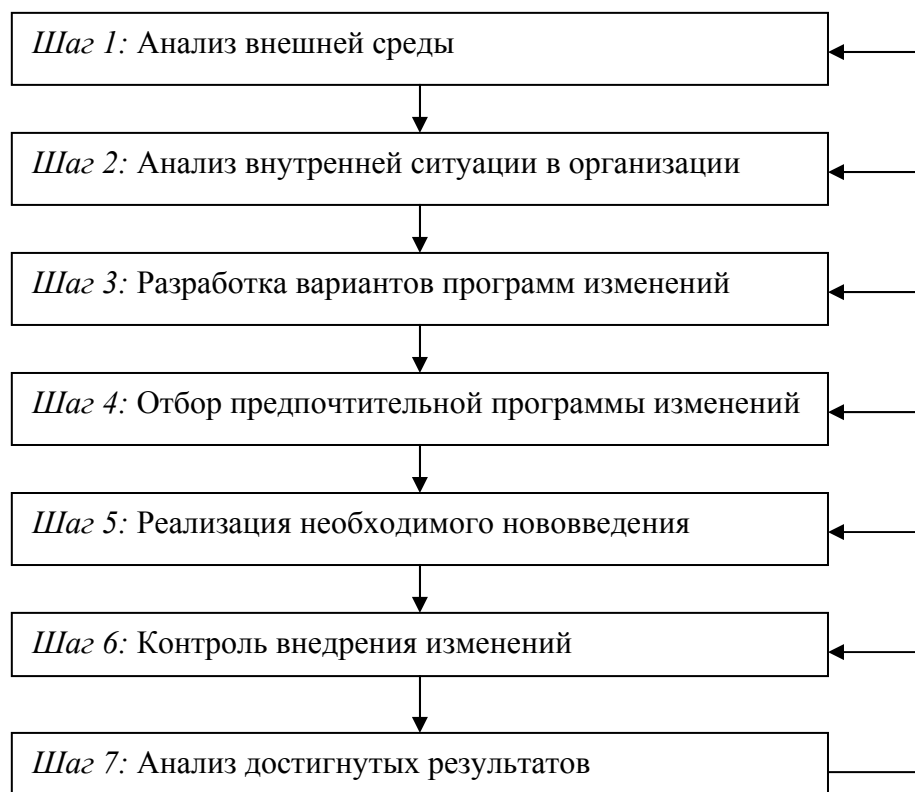


Рис. 21. Последовательность действий при управлении изменениями

Потенциал МО Владимирской области представлен частичными данными социально – экономических показателей деятельности на рисунках 22-25.

Помимо теоретических подходов, целесообразно рассмотреть практические подходы к проведению и управлению изменениями, которые формировались в течение длительного периода при реализации различных проектов и программ развития в сфере стратегического управления российских МО.

<sup>1</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. 2003. № 16 (196). – С. 2.

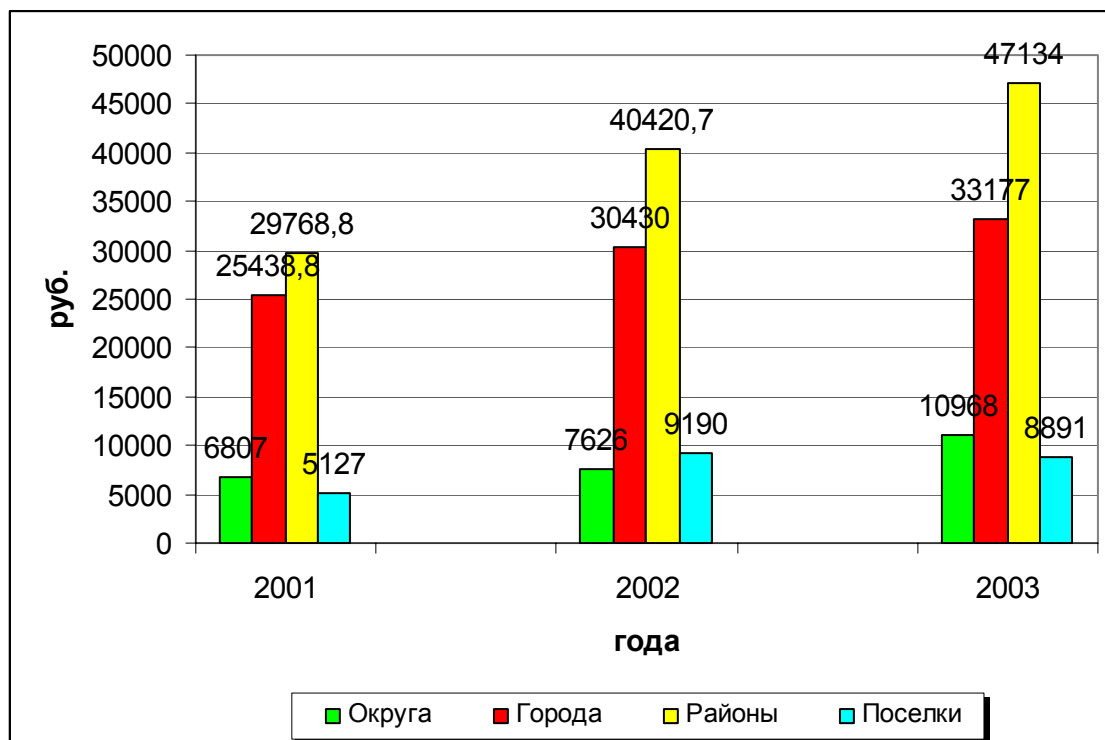


Рис. 22. Бюджетная обеспеченность на одного жителя МО  
Владимирской области<sup>1</sup>

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

И как было отмечено нами ранее, основными внутренними факторами, влияющими на процесс внедрения и проведения стратегических изменений, являются организационная структура и организационная культура. Если они не соответствуют выбранной стратегии, то их необходимо изменить. Поэтому в первую очередь, на наш взгляд, должны произойти структурно-функциональные изменения в системе управления МО. Данный подход совпадает с мнением консультантов-практиков, занимающихся проблемами муниципального управления профессионально.

<sup>1</sup> Построено по материалам отчетов МО в рамках программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области», 2003.

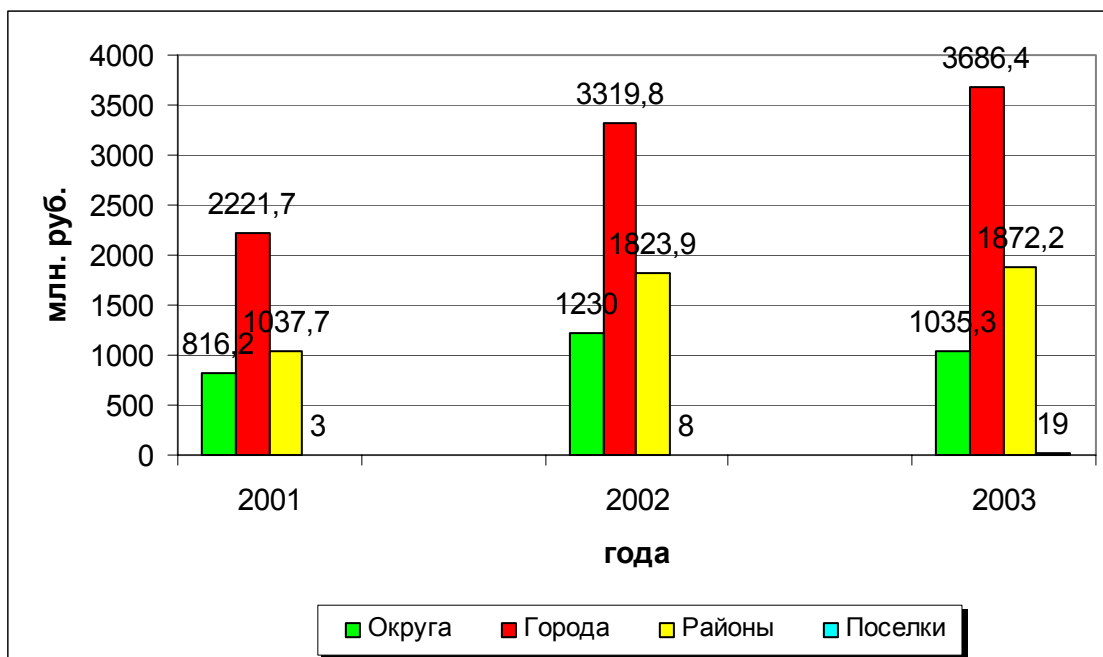


Рис. 23. Общий объем инвестиций в основной капитал (за счет всех источников) МО Владимирской области<sup>1</sup>

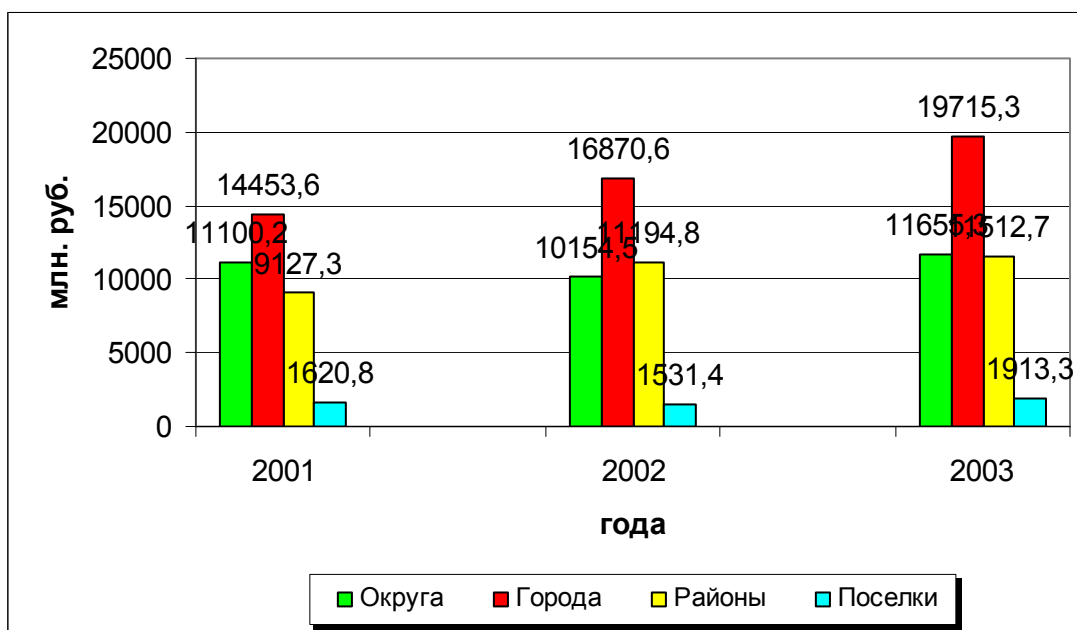


Рис. 24. Объем промышленного производства по полному кругу предприятий МО Владимирской области<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Построено по материалам отчетов МО в рамках программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области», 2003.

<sup>2</sup> По тем же материалам.



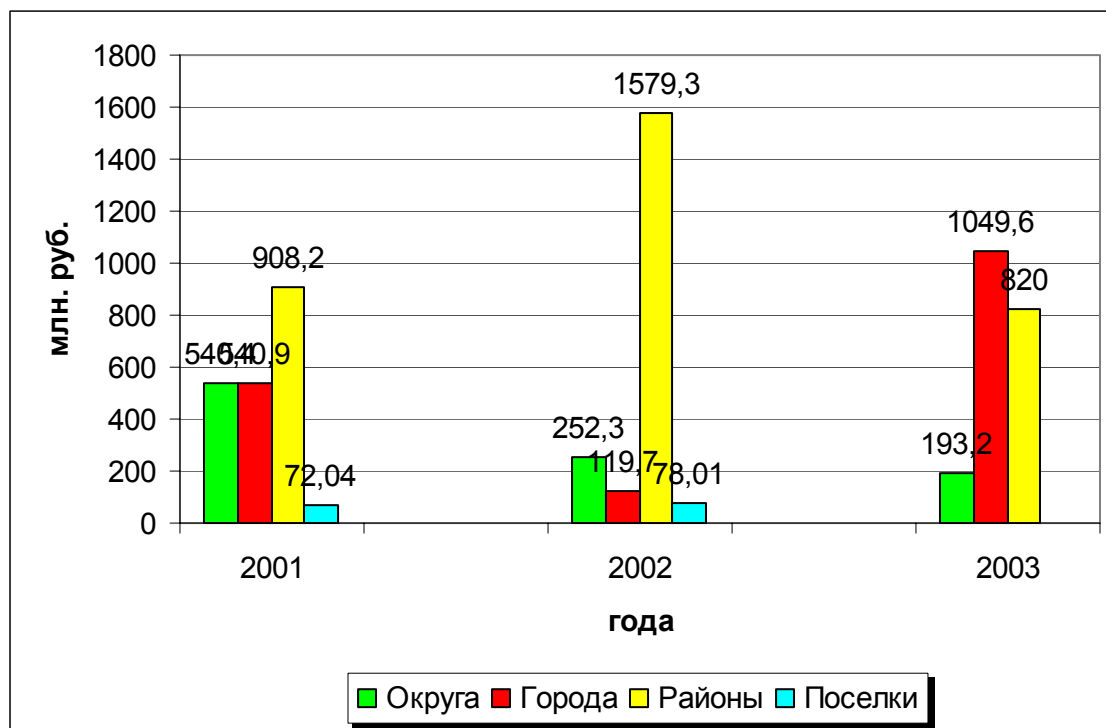


Рис. 25. Прибыль предприятий промышленности  
МО Владимирской области<sup>1</sup>

Консультанты по муниципальному управлению компании «Прогрессор: аудит и консалтинг» считают, что «Ключевая роль в построении системы стратегического управления муниципальным образованием, а также в самом процессе стратегического управления, несомненно, должна принадлежать администрации муниципального образования. Ею должны быть реализованы функции координации и методического сопровождения процесса управления развитием территории (стратегического управления муниципальным образованием). Однако большинство современных муниципальных администраций не могут осуществлять указанные функции: нет ни специальных подразделений, ни людей, способных выполнять соответствующую работу. Поэтому построение системы стратегического управления предполагает внесение изменений в структуру и систему управления администрации. Это является следствием расширения осуществляемых ею функций и необходимости по-новому организовывать работу в современных условиях.

В зависимости от желаемых (ожидаемых) масштабов производимых изменений возможны два варианта построения системы

<sup>1</sup> Построено по материалам отчетов МО в рамках программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области», 2003.

стратегического управления в администрации муниципального образования. При значительных масштабах изменений стратегические функции (в том числе долгосрочного планирования) обеспечиваются после обособления в структуре администрации подсистемы муниципального развития. Структура администрации муниципального образования в этом случае может выглядеть так, как изображено на рисунке 26.



Рис. 26. Гипотетическая структура администрации МО

При менее значительных изменениях в подсистеме развития объединяются только функции, непосредственно связанные с разработкой и реализацией программ стратегического развития. Структурное закрепление остальных функций администрации практически не меняется. При реализации этого варианта минимально необходимо закрепление в рамках отдельного подразделения администрации функциональных блоков, представленных в таблице 11.

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

оборачивается практически нулевыми результатами по следующим причинам.

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

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

Из-за непредсказуемости и скорости изменений условий хозяйствования в современной российской экономике считается, что риск неудачи проведения стратегических изменений гораздо выше, чем при сохранении устоявшегося традиционного образа действий.

Однако, на наш взгляд, рассчитывать на эффективность своей деятельности в будущем может только тот, кто старается не отставать от современных требований, отвечающих духу времени, четко определяет стратегию и постоянно осуществляет стратегические изменения. Для того, кто сделает изменения неотъемлемой частью своей деловой практики, риск потерять устойчивые конкурентные позиции на рынке гораздо меньше, чем для того, кто изменений избегает.

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

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

---

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

Таблица 11

## Содержание функциональных блоков администрации МО

<b>Функциональные блоки</b>	<b>Основное содержание</b>
<i>Блок формирования стратегических программ</i>	На него возлагаются функции по системному анализу и прогнозированию ситуации на территории и внешних факторов, определению приоритетов развития муниципального образования, координации деятельности по формированию стратегических документов и проведению экспертизы соответствия программ и проектов приоритетам развития.
<i>Блок финансирования</i>	В рамках этого блока должно происходить обеспечение привлечения заемных средств для реализации программ, формирование среднесрочного и годового бюджета развития (в тесном взаимодействии с финуправлением).
<i>Блок управления программами и проектами</i>	В этом блоке работают руководители и менеджеры программ и проектов; при этом их взаимоотношения с другими отделами администрации и привлеченными специалистами строятся на проектной основе.
<i>Информационно-аналитический блок</i>	В данном блоке производится сбор, первичная обработка и анализ информации, необходимой для стратегического управления.

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

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

управления должно отводиться разработке кадровой политики, которая тесно связана со всеми областями хозяйственной политики муниципального образования.

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

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

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

При выборе стратегического подхода к управлению изменениями, не следует забывать о том, что одного единственного рецепта на все случаи жизни нет, так как каждая отдельная организация работает согласно своей общей стратегии и характеризуется своей, отличной от других, кадровой стратегией и присущей только лишь данной организации корпоративной культурой.

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

## **ГЛАВА 2. Построение механизмов формирования стратегии развития муниципального образования**

Актуальность вопросов главы в том, что для формирования стратегии развития необходимо учитывать внешние и внутренние факторы и типовые решения по данному вопросу. Поэтому значимое внимание уделено определению наиболее значимых параметров внутренней и внешней среды, а также выявлению наиболее перспективных и наработанных ранее вариантов развития. Для этого необходимо решить следующие задачи:

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

Априори можно предположить, что:

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

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

### **2.1. Анализ внутренней среды муниципального образования**

По О. С. Виханскому, внутренняя среда организации – «это та часть общей среды, которая находится в пределах организации. Она оказывает постоянное и самое непосредственное воздействие на

функционирование организации. Внутренняя среда имеет несколько срезов, состояние которых в совокупности определяет тот потенциал и те возможности, которыми располагает организация».<sup>1</sup>

Виханский О.С. выделяет следующие срезы внутренней среды:

- кадровый;
- организационный;
- производственный;
- маркетинговый;
- финансовый;
- организационная культура<sup>2</sup>.

Несколько иную классификацию применяет В.Р. Веснин<sup>3</sup>: он называет внутренние факторы «внутренними переменными», которые придают организации только ей присущее лицо. К основным факторам внутренней среды он относит:

- ресурсы (материальные, финансовые, интеллектуальные, трудовые), определенным образом структурированные и организованные;
- разделение труда, то есть качественное разграничение и обособление различных видов деятельности, которые выполняются 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.

Не умаляя значения ни одного из приведенных параметров, отдадим предпочтение последнему, ведь успех стратегического процесса во многом определяется тем, как в него вовлечены население, работники муниципалитета, депутаты представительного органа власти, бизнес – сообщество, различные заинтересованные группы<sup>4</sup> и т.д. То есть, речь идет о необходимости формирования позитивного социального партнерства «власть – бизнес – сообщество». Это требование вытекает из принципов организации и деятельности местного самоуправления, из самой системы

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. Учебник. – М., Гардарики, 2002. С. 55.

<sup>2</sup> Там же. С. 56.

<sup>3</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. – М., ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 65 – 66.

<sup>4</sup> Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. Муниципальное управление, вып. 5. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. С. 8.

муниципального образования. Ведь развитие как рост предусматривает такие структурные изменения муниципального образования, которые ведут к экономическому росту, техническому и технологическому прогрессу, повышению качества и улучшению распределения товаров и услуг. Это не происходит само по себе, а связано с определенной мировоззренческой направленностью, разработкой муниципальной политики, влечет за собой разного рода структурные изменения. В учебном пособии для вузов А. Г. Гладышева и др. авторов «Муниципальное управление» наиболее типичными из этих изменений называются<sup>1</sup>:

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

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

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

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

---

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

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



Что понимается в данном случае под термином «партнерство»? Так, А.Л. Гапоненко и А.П.Карпухин в учебнике «Стратегическое управление» дают такое определение этому понятию: «Партнерство организаций представляет собой их организованное взаимодействие для достижения наиболее эффективным путем общих (или хотя бы не вызывающих противоречия) экономических, социальных и иных целей»<sup>1</sup>. В Российской Федерации социальное партнерство пока не имеет ни прочной теоретической и идеологической базы, ни поддержки на законодательном уровне. В тоже время, для характеристики социального партнерства в муниципальном образовании применима теория стейкхолдеров (от англ. *Stakeholder* – группы влияния, или группы поддержки). В нашем случае под этим термином понимаются группы партнеров в муниципальном образовании – власть (управленцы), организованные члены сообщества, бизнес структуры и просто отдельные граждане муниципального образования.

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

Как уже отмечалось, партнерство «треугольника» стейкхолдеров муниципального образования практически никем не изучалось и не исследовалось, поэтому и литературы на данную тему почти нет. Тем не менее, можно предположить, что эти партнеры не могут выступать на равных, по крайней мере, на определенных этапах устанавливаются приоритеты одного над другими. Логично в данном исследовании приоритет отдавать все-таки власти муниципального образования, так как именно от нее исходит стратегическое

---

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

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

управление и стремление выработать стратегию развития муниципального развития. В целом можно сказать, что установление приоритетов относительно различных групп стейкхолдеров позволяет определить, какое им следует уделять внимание во время разработки стратегии. При этом, как у стейкхолдеров в любой организации, в муниципальном образовании их альянсы со временем становятся частью политической стратегии муниципалитета.

«Когда условия среды сложны и неопределенны, стейкхолдеры создают сети взаимосвязей. Этот процесс иногда называют бриджингом или стратегическим партнерством»<sup>1</sup>. При этом методом активного созидательного бриджинга является создание общих целей, а не просто приспособление к инициативам заинтересованных сторон. Схема взаимодействия и взаимосвязей стратегического партнерства в муниципальном образовании представлена на рисунке 27.

Партнерство в муниципальном образовании может иметь одинарные, двойные и многосторонние связи. Чем больше этих связей, тем гибче координация как стратегических, так и тактических целей, в результате чего усиливаются позиции всех участников сети<sup>2</sup>.

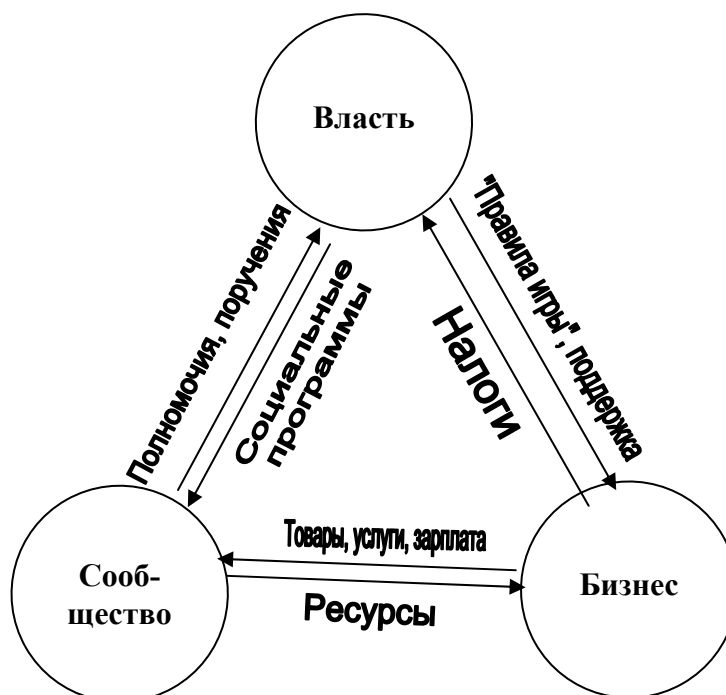


Рисунок 27. Схема взаимодействия «власть – бизнес – сообщество»

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

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

Бесспорно, что стратегическое партнерство дает муниципальному образованию в целом и каждому партнеру в отдельности большие преимущества или выгоды. Однако у этого процесса есть и негативные стороны. Например, совместное принятие решений о стратегии развития муниципального образования может потребовать значительно большего времени, а также определенных компромиссов со стороны участников. В целом же преимущества бриджинга перевешивают его недостатки и риски, если тактика партнерства применяется правильно.

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

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

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

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

---

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

То есть, партнерство предполагает достоверную информацию для всех этапов управления муниципальным образованием: от постановки целей и оценки ситуации до организации выполнения принятых решений. При этом все субъекты муниципального управления должны быть информированы об этих управленческих решениях. В противном случае социальное партнерство не может быть полноценным. Тем более что первоисточником социальной информации является само местное сообщество, его составные части (домохозяйства, жители), разные стороны и сферы их жизни.

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

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

На местном уровне к информации обычно предъявляются следующие требования:

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

К сожалению, практика показывает, что качество и состав информации, которой обычно располагают местные органы управления, далеко не всегда отвечают вышеперечисленным требованиям, что создает определенные трудности, как в

---

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

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

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

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

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

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

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

Представляется целесообразным проводить анализ внутренней среды муниципального образования по двум направлениям: анализ эффективности переработки (трансформации) основных видов ресурсов в муниципальном образовании и анализ уровня менеджмента в МО (см. рисунок 28). Такой подход в полной мере характеризует результат взаимодействия власти, бизнеса и местного сообщества.

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

Примером перечней сильных и слабых сторон муниципального образования могут быть данные SWOT – анализа муниципальных образований поселков Гусь – Хрустального района Владимирской области и муниципального образования самого района, сделанные в 2003 году при разработке стратегий развития этих муниципальных образований<sup>1</sup>:

#### **Сильные стороны**

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

---

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

ПРИМ-анализ внутренней среды

Анализ характеристик менеджмента в МО

Анализ параметров переработки ресурсов в

Уровень стратегии	Репутация	Организационная структура	Имидж	Структура затрат	Инновационность	Ресурсы времени	Финансовые ресурсы	Людские ресурсы	Энергетические ресурсы	Материальные ресурсы	Информационные ресурсы
<ul style="list-style-type: none"> <li>тип стратегии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>общественное мнение о МО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>тип структуры</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>стиль в управлении</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>методика расчета и учета</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>обновление фондов МО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>оперативность решения проблем</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>финансовая устойчивость</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>качество персонала</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>наличие собственных ресурсов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>рекреационные</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>информационные технологии</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>результативность стратегии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>специфические особенности МО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>оценка управляемости</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>напряженность межличностных отношений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>соотношение статей бюджета</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>новаторские решения задач МО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>прогнозы развития</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>обеспеченность собственными средствами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>социальная и корпоративная культура</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>эффективность использования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>сырьевые</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>базы данных</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>конкурентные преимущества</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>влияние на членов сообщества</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>рациональность связей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>традиции и в менеджменте</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>факторы, влияющие на уровень затрат</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>поддержка предприятия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>исполнение решений в срок</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>распределение на конкурсной основе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>развитие самоуправления через НКО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>резервы роста</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>климатические</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>искажение и утечка информации</li> </ul>

Рисунок 28. Структурная схема анализа проблем внутренней среды муниципального образования

- 13. Имеются запасы карбонатов, кварцевых песков; большие запасы чистой воды.
- 14. Запасы торфа позволяют вести его разработку промышленным способом.
- 15. Наличие леса и предприятий по первичной обработке древесины.
- 16. Наличие естественных богатств леса (грибы, ягоды).
- 17. На территории района расположены облепиховое хозяйство и станция космической связи.

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

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

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

По типологии А.И. Пригожина<sup>1</sup> проблемы подразделяются на встроенные, социокультурные и ситуативные, а их формулировки – на назывные, причинно-следственные и антитезные. Пример сочетания названных типов проблем приведен в таблице 12.

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

Социокультурные проблемы МО представляют собой проблемы, вызванные средой, в которой находится население. Это – привычки, традиции, устоявшиеся взгляды, опыт и т.д. Эти проблемы преодолимы, но решение некоторых из них продолжительно по

---

<sup>1</sup> Пригожин А.И. Социология организаций. - М.: Наука, 1980.



времени (сменяется не одно поколение граждан, прежде чем проблема исчезает полностью).

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

Таблица 12

## Матрица организационных проблем

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

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

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

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

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

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

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

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

При этом выявляются четыре типа проблем:

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

Но что делать, если проблем все-таки много?

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

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

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

1. Кадровая политика градообразующих предприятий ведет к высокой миграции населения.

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

- 26. Дефицит бюджета ведет к недостаточной социальной поддержке населения.
  - 27. Недостаточная конкурентоспособность продукции мясо-молочной промышленности района приводит к тому, что доля ввозимой продукции высока.
  - 28. Незрелая инфраструктура малого бизнеса.
  - 29. Наполняемость бюджета зависит от успешности работы только одной стекольной отрасли.
  - 30. Медленная реструктуризация сельскохозяйственных предприятий не обеспечивает рост производительности сельского труда.
  - 31. Недостаток новых высокооплачиваемых рабочих мест сдерживает развитие района.
  - 32. Низкая квалификация управленческих кадров.
  - 33. Недостаточно благоприятный климат для растениеводства и плодоводства, а также бедные почвы сельскохозяйственных угодий требуют дополнительных расходов по увеличению их плодородия.
- Агрегирование проблем в блоки приведено на рисунке 29 и выявление корневого блока проблем на рисунке 30.

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

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

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

Сильные стороны:

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

Выше перечисленные слабые и сильные стороны муниципальных образований можно сгруппировать и по другому признаку – как результат взаимодействия треугольника «власть – бизнес – сообщество». Из перечня проблем 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 23, 26 характеризуют недостатки взаимодействия на линии власть – местное сообщество. Проблемы 1, 2, 3, 17, 19, 21, 24, 25, 27, 31 свидетельствуют о слабостях на линии бизнес – сообщество, а проблемы 4, 5, 6, 8, 9, 20, 22, 28, 29, 30, 33 – о слабых сторонах взаимодействия власти и бизнеса.

Также можно ранжировать и сильные стороны муниципального образования:

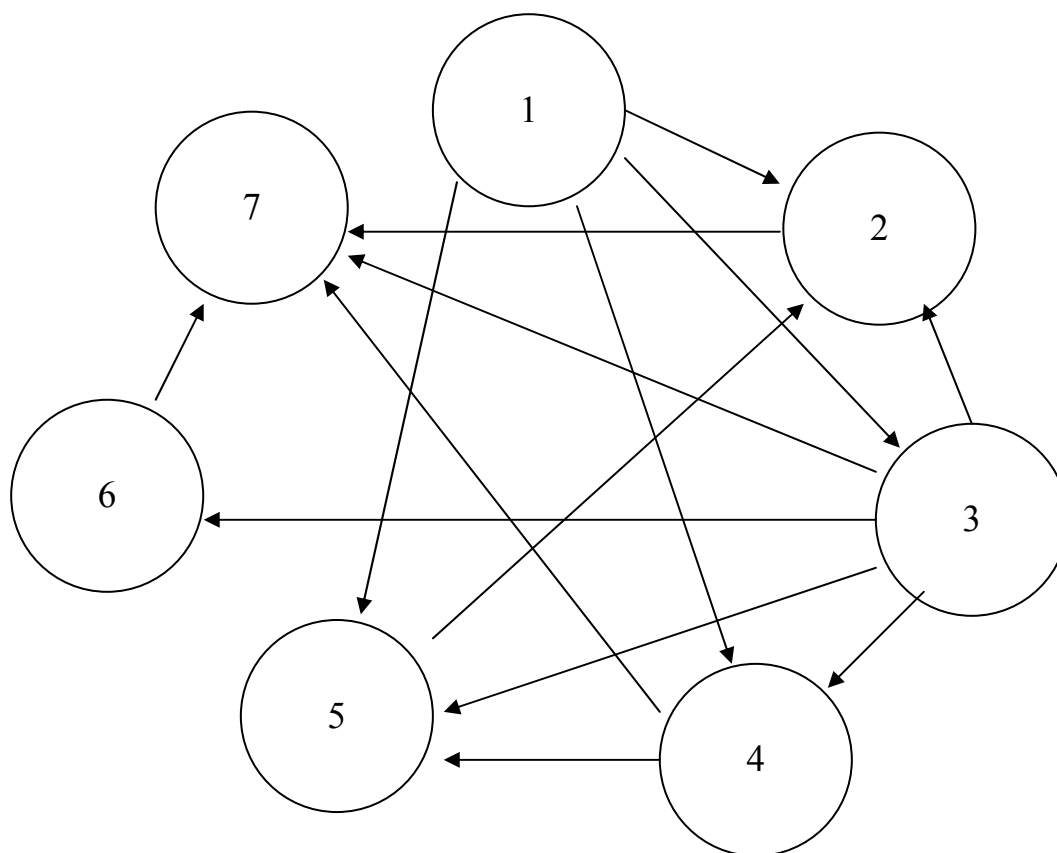
власть – бизнес: 8, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22, 23;

сообщество – власть: 4, 5, 6;

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

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

Рисунок 29. Агрегирование проблем в блоки



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

Рисунок 30. Выявление корневого блока проблем

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

Предположим, что власть не имеет взаимных связей ни с бизнесом, ни с местным сообществом, то есть власть «сама по себе» или «сама в себе». В таком случае, органы местного самоуправления вряд ли смогут рассчитывать в своей деятельности на поддержку местного населения и бизнеса.

Они будут не «для них» и не «с ними», а «над ними» и их влияние на бизнес и сообщество будет основано только на принуждении. Такая ситуация даже теоретически невозможна: каким образом и за счет чего власть будет наполнять муниципальную казну, обеспечивать услугами население и т.д.

На очередные муниципальные выборы местное сообщество в лице граждан, в том числе и бизнесменов, просто не придет или проголосует против представителей такой власти. В принципе, такой вариант близок к диктатуре (рисунок 31).

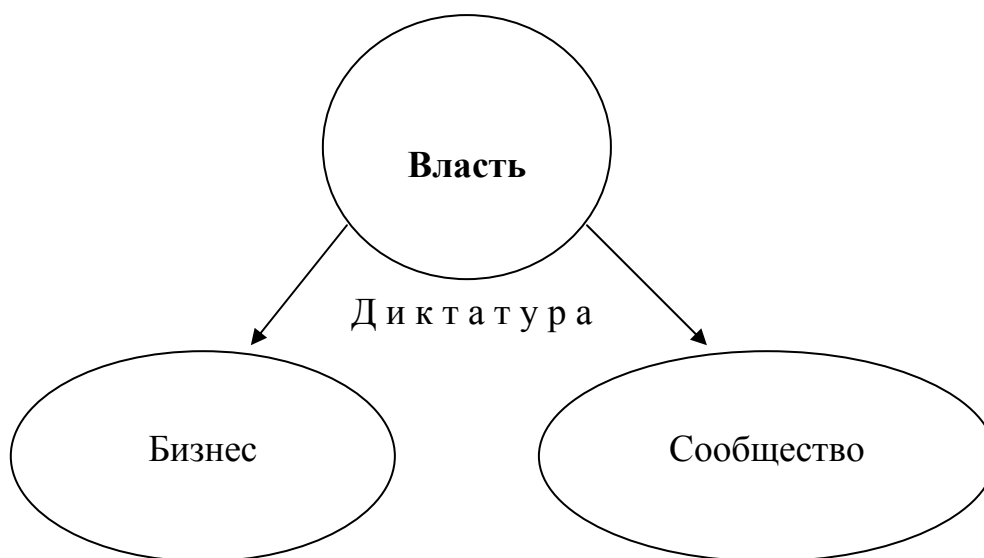


Рисунок 31. Отсутствие взаимодействия власти с бизнесом и сообществом

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

что не будет иметь обратной связи с сообществом, а значит и со своими работниками. Как известно, эффективный бизнес всегда нуждается в поддержке местной власти (да и не только местной), а если этой поддержки не будет в данном муниципальном образовании, то бизнес будет искать эту поддержку и «зеленый свет» в других территориях. Чем это грозит для данного муниципального образования и для его органов местного самоуправления понятно – уйдет не только этот бизнес, но не придется рассчитывать на привлечение инвестиций в территорию в ближайшем будущем, так как авторитет данной власти будет известен. С другой стороны, влияние бизнеса в этом случае на власть и сообщество может быть настолько велико (особенно в плане предоставления услуг населению), что такой тип взаимодействия близок к понятию «грабительский капитализм» (рисунок 32).

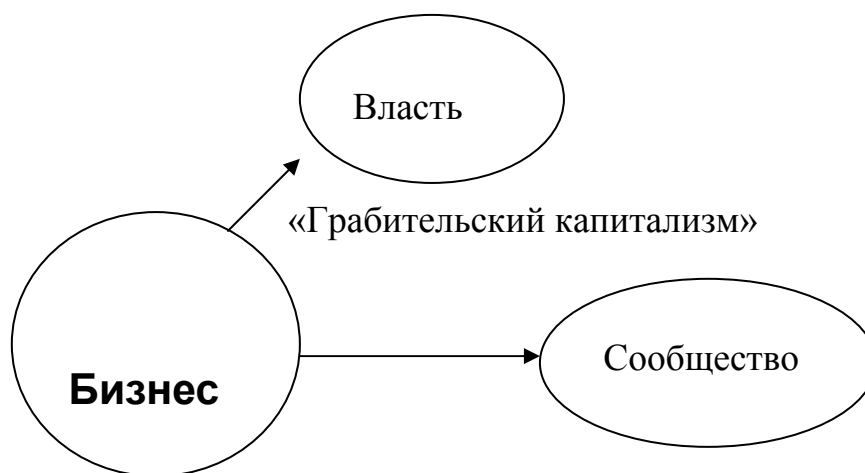


Рисунок 32. Отсутствие взаимодействия бизнеса с сообществом и властью

Аналогичный результат будет и в третьем варианте – существование местного сообщества вне связей с местной властью и бизнесом. Если сообщество никто не слышит и не видит, то это уже не сообщество, так как оно не имеет возможности участвовать в выработке и принятии решений, как властью, так и бизнесом. А если не примет участие в выработке решений, то вряд ли будет участвовать в их реализации. А власть принимает решения не для того, чтобы самой же их и выполнять. Таким образом, получаем чистую анархию (рисунок 33).

Во всех трех случаях из-за отсутствия стратегического партнерства не может быть и речи о стратегическом управлении муниципальным образованием. Но связи власти, бизнеса и



сообщества не так просты, как кажутся на первый взгляд. Они многогранны и неповторимы, зависят от конкретных условий в муниципальном образовании, в то же время имеют определенные общие черты. Например, для каждого муниципального образования желательны связи власти и бизнеса, приведенные на рис. 34. Эти связи характеризуют стратегические ориентиры по поддержке предпринимательства.

В каждом муниципальном образовании должно быть обеспечено нормативно – правовое регулирование предпринимательства, созданы совместные рабочие органы и выработаны инструменты содействия развитию предпринимательства. А вот наполнение этих желательно-обязательных связей уже зависит от особенностей муниципального образования, от уровня взаимодействия стейкхолдеров, от стратегических целей и задач муниципального образования.

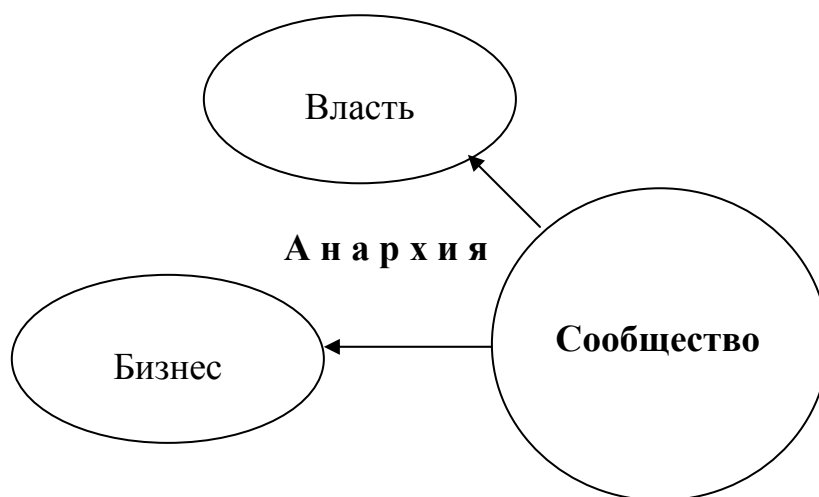


Рисунок 33. Отсутствие взаимодействия сообщества с властью и бизнесом

Но это только одна сторона вопроса. Есть и другая, не менее значимая для успеха развития муниципалитета: есть ли обратные связи на линии «бизнес-власть» и что они из себя представляют? Примеры этих связей отражены на рисунке 35. Каждая из этих общих связей также может быть наполнена своим особым содержанием для каждого муниципального образования.

Наложив эти связи друг на друга, получим уже более сложный рисунок характеристики двухстороннего партнерства власти и бизнеса. Аналогичным образом выглядят схемы взаимосвязей по другим линиям партнерства.



Рисунок 34. Связи по линии «власть – бизнес»

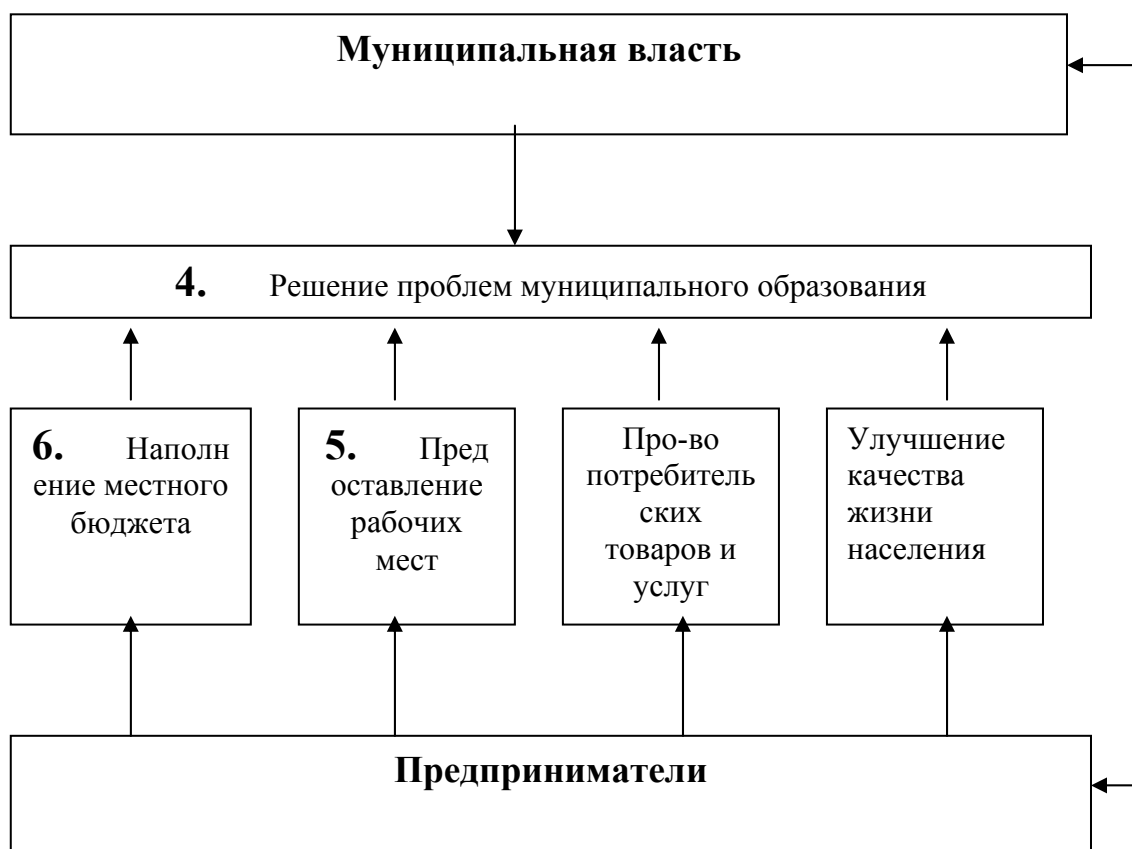


Рисунок 35. Связи по линии «бизнес – власть»

Общая же подробная схема взаимосвязей партнерства «власть – бизнес – сообщество» еще более сложная, что соответствует многогранности и значимости этих связей внутренней среды муниципальных образований.

Подытожим полученные результаты:

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

## 2.2. Выявление внешних угроз и возможностей муниципального образования

Муниципальные образования, как и любые системы, ограничены от внешней среды и в то же время связаны с внешней средой таким образом, что из внешней среды они получают необходимые им ресурсы и передают во внешнюю среду продукты своей жизнедеятельности. То есть внешняя среда, как правило, является необходимым условием существования систем. Поэтому функционирование муниципальных образований определяется уровнем знания не только о параметрах внутренней среды, но и об окружающей среде.

Внешняя среда представляет собой совокупность таких объектов, не являющихся элементами данной системы, взаимодействие с которыми учитывается при изучении системы. Взаимодействие выступает фактором, посредством которого происходит объединение частей в целое. Без взаимодействия частей система перестает существовать. Взаимодействие обеспечивает передачу информации от одного элемента системы другому, от входа воздействия из внешней среды до передачи во внешнюю среду соответствующей информации.

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

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

Угрозы проявляются в различных формах, например:

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

- в политических переменах в стране и т.д.

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

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

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

Степень влияния сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для муниципального образования далеко не одинакова. Как правило, это определяется методом экспертных оценок и должно учитываться при выработке стратегических решений. Примеры ранжирования по степени влияния сильных и слабых сторон, возможностей и угроз в муниципальном образовании «Петушинский район» Владимирской области приводятся в таблице 13 и таблице 14.

Анализ выявленных сильных сторон и возможностей позволил группе стратегического планирования Петушинского района установить основные точки роста своей территории, которые и должны определять приоритетность и направления дальнейших действий в рамках разрабатываемой стратегии.

Инвестиционная привлекательность территории района за счет выгодного географического положения, наличия удобных магистральных транспортных путей, имеющихся свободных земельных участков позволят увеличить доходную базу местного бюджета при условии определения правил участия в конкурсах и предоставления прав собственности.

Сложившиеся кластеры (п. Городищи – текстильное производство, г. Покров – пищевая промышленность и производство строительных материалов, пос. Вольгинский – производство ветеринарных и медицинских препаратов, г. Костерево – производство изделий из пластмассы), газификация территории,

Таблица 13

Матрица сильных и слабых сторон  
Петушинского района Владимирской обл.

	Значительное влияние	Умеренное влияние	Слабое влияние
<b>Сильные стороны</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Выгодное географическое положение, близость столицы г.Москвы и областного центра г.Владимира.</b></li> <li>• <b>Сложившиеся промышленные кластеры.</b></li> <li>• <b>Прохождение с запада на восток железнодорожной и автомобильной магистралей, развитая транспортная система.</b></li> <li>• <b>Наличие свободных площадей.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Благоприятные экологические условия.</b></li> <li>• <b>Значительный рост потребителей в весенне-осенний период за счет приезжих дачников.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Наличие запасов пресной воды.</b></li> <li>• <b>Опτικο-волоконная связь.</b></li> </ul>
<b>Слабые стороны</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Отсутствие четкого разграничения полномочий между уровнями власти.</b></li> <li>• <b>Зависимость от областного и муниципального бюджетов.</b></li> <li>• <b>Устаревающие основные фонды предприятий.</b></li> <li>• <b>Ограниченные возможности органов местного самоуправления влиять на эффективность работы предприятий.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Упадок сельскохозяйственного производства.</b></li> <li>• <b>Ветхие коммуникации и очистные сооружения.</b></li> <li>• <b>Не устоявшиеся отношения федеральных структур и органов местного самоуправления.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Отсутствие разработанных социальных стандартов.</b></li> <li>• <b>Наличие административных барьеров.</b></li> </ul>

Таблица 14

## Матрица угроз и возможностей

	<b>Значительное влияние</b>	<b>Умеренное влияние</b>	<b>Слабое влияние</b>
<b>Угрозы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Демографический кризис.</li> <li>• Вероятность дробления района на 15-18 муниципальных образований.</li> <li>• Потеря крупных налогоплательщиков.</li> <li>• Рост цен на энергоносители.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Миграция рабочей силы в крупные города.</li> <li>• Близость мегаполиса г.Москвы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Криминалитет бизнеса и</li> <li>• Преступность.</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>
<b>Возможности</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Привлечение инвестиций.</li> <li>• Строительство жилья.</li> <li>• Развитие промышленного комплекса.</li> <li>• Газификация территории района.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устранение административных барьеров.</li> <li>• Увеличению доходов местного бюджета за счет организационных мероприятий.</li> <li>• Развитие малого предпринимательства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитие сельскохозяйственного производства.</li> <li>• Развитие сети средних специальных и высших учебных заведений.</li> <li>• Перераспределение доходов вышестоящих бюджетов.</li> <li>• Потеря инвестиционной привлекательности.</li> </ul>

наличие свободных производственных площадей и реализуемая возможность подготовки кадров в районе, развитие социального партнерства обеспечивают большую вероятность роста существующих и открытия новых производств, что приведет к укреплению контингента налогоплательщиков.

Близость крупных городов создает проблему оттока рабочей силы с территории района. Снизить эти потоки поможет обеспечение

стабильных заработков и качественных социальных услуг. Население реализует возможность получения специальности через сеть учебных заведений разного уровня, и подготовленные кадры должны иметь гарантии трудоустройства на предприятиях района и перспективу решения жилищных вопросов.

Удовлетворение потребительского спроса ежегодно увеличивающегося в весенне-осенний период потока отдыхающих и дачников из г.Москвы и Московской области способствует укреплению малого бизнеса в районе, расширению сферы предоставляемых услуг, в том числе по организации отдыха приезжающих. Благоприятные экологические условия и имеющиеся живописные природные уголки должны быть использованы для развития экологического туризма, организации рыболовства и охоты.

Таким образом, наиболее вероятными точками роста Петушинского района в перспективе до 2012 г. Группой стратегического планирования муниципального образования названы следующие:

- создание условий для улучшения инвестиционного климата территории, эффективное использование муниципальной собственности и земли;
- газификация территории;
- развитие промышленного комплекса района;
- строительство жилья;
- развитие малого и среднего предпринимательства.

В данном случае не ставится задача экспертной оценки правильности ранжирования сильных сторон, проблем, угроз и возможностей и выбора приоритетов и точек роста, сделанных группой стратегического планирования. Это вопрос дискуссионный, он во многом зависит от субъективных позиций специалистов, делающих анализ. Важно другое – на основе анализа внутренней и внешней среды муниципальное образование имеет возможность определить свои точки роста и порядок стратегически значимых действий для решения проблем.

Полная матрица анализа параметров муниципального образования более сложная, нежели матрица ранжирования по степени влияния; она приведена на рисунке 36. В месте пересечения столбцов и строк получаем следующие оценки состояния муниципального образования:

- Ближняя внешняя среда – возможности и угрозы;
- Дальняя внешняя среда – возможности и угрозы;
- Анализ менеджмента – сильные и слабые стороны организации;



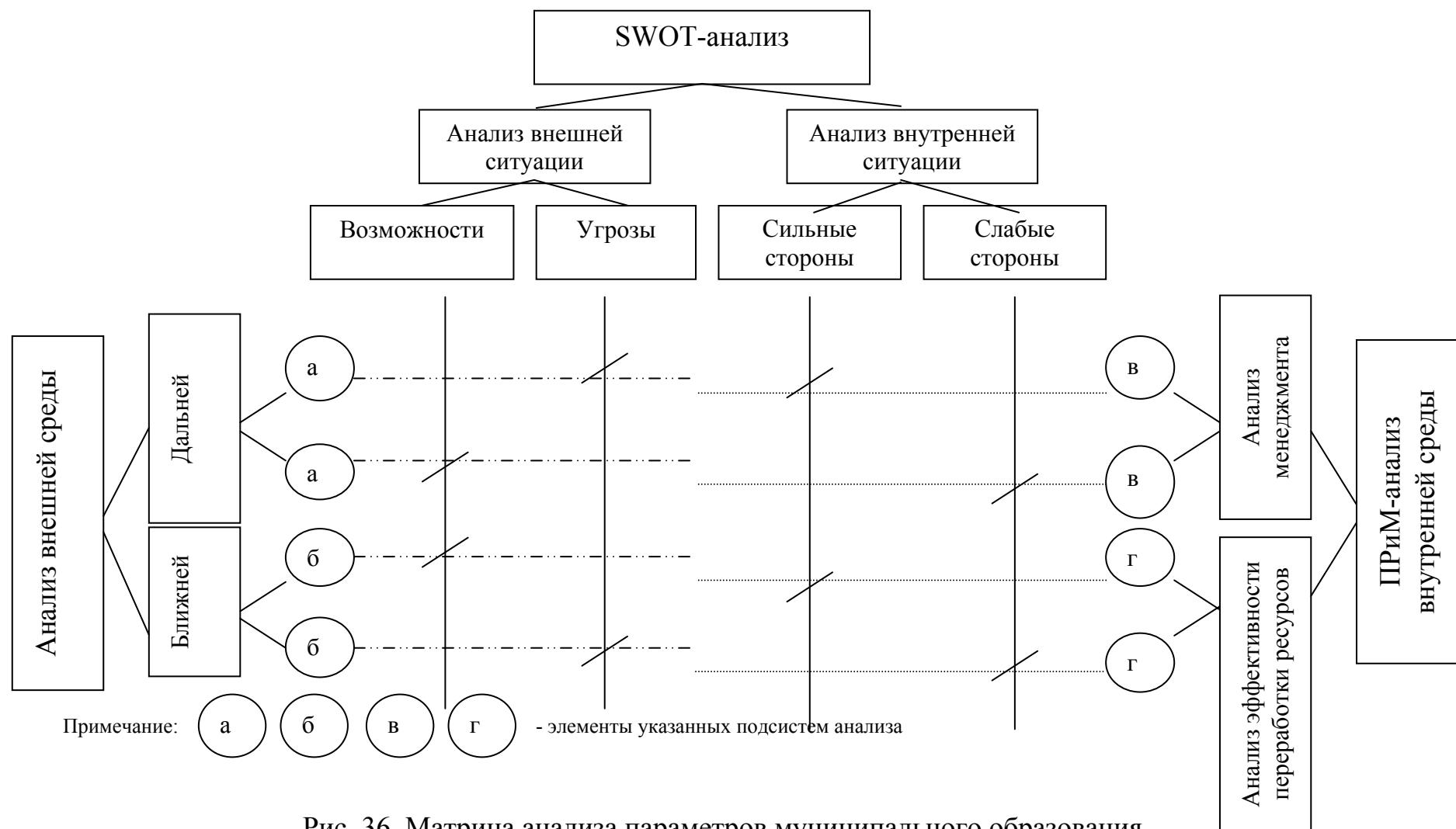


Рис. 36. Матрица анализа параметров муниципального образования

- Анализ процесса трансформации ресурсов в продукцию и услуги – сильные и слабые стороны МО.

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

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

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

В этом случае чаще всего проводится PEST-анализ. Аббревиатура “PEST” представляет собой сочетание первых букв четырех английских слов Policy (P) – политика, Economy (E) – экономика, Society (S) – социум (общество), Technology (T) – технология (см. рис. 37).

Все четыре указанных компоненты внешней среды взаимосвязаны, поэтому анализ их воздействия на МО должен быть скорректирован с учетом того, что изменения одного из факторов могут как создать новые возможности для организации, так и нести новые угрозы. Приоритетность указанных факторов для каждого муниципального образования имеет свою специфику. В качестве ближней внешней среды анализируется воздействие на муниципальное образование со стороны поставщиков, потребителей, конкурентов и местного сообщества или рынка труда (см. рис. 37).

В качестве примера на рисунке 38 приведена Структурная схема анализа внешней среды муниципальных образований Гусь – Хрустального района Владимирской области.

Примерный перечень возможностей муниципального образования может выглядеть следующим образом:

1. Улучшение правовой среды в России, политическая стабильность.
2. Увеличение мобильности населения, отсутствие ограничения свобод и прав человека.
3. Рост образовательного уровня.
4. Начало возрождения культурно – исторического наследия России.
5. Провозглашение Конституцией РФ социально ориентированного государства.

- 6. Начало экономического роста России.
- 7. Увеличение спроса на туристические услуги.
- 8. Реализация правительственной программы газификации страны.
- 9. Государственная охрана природных ресурсов.
- 10. Положительные тенденции в таможенной политике, защите отечественных товаропроизводителей.
- 11. Реконструкция транснациональных магистралей.
- 12. Увеличивающаяся емкость потребительского рынка.

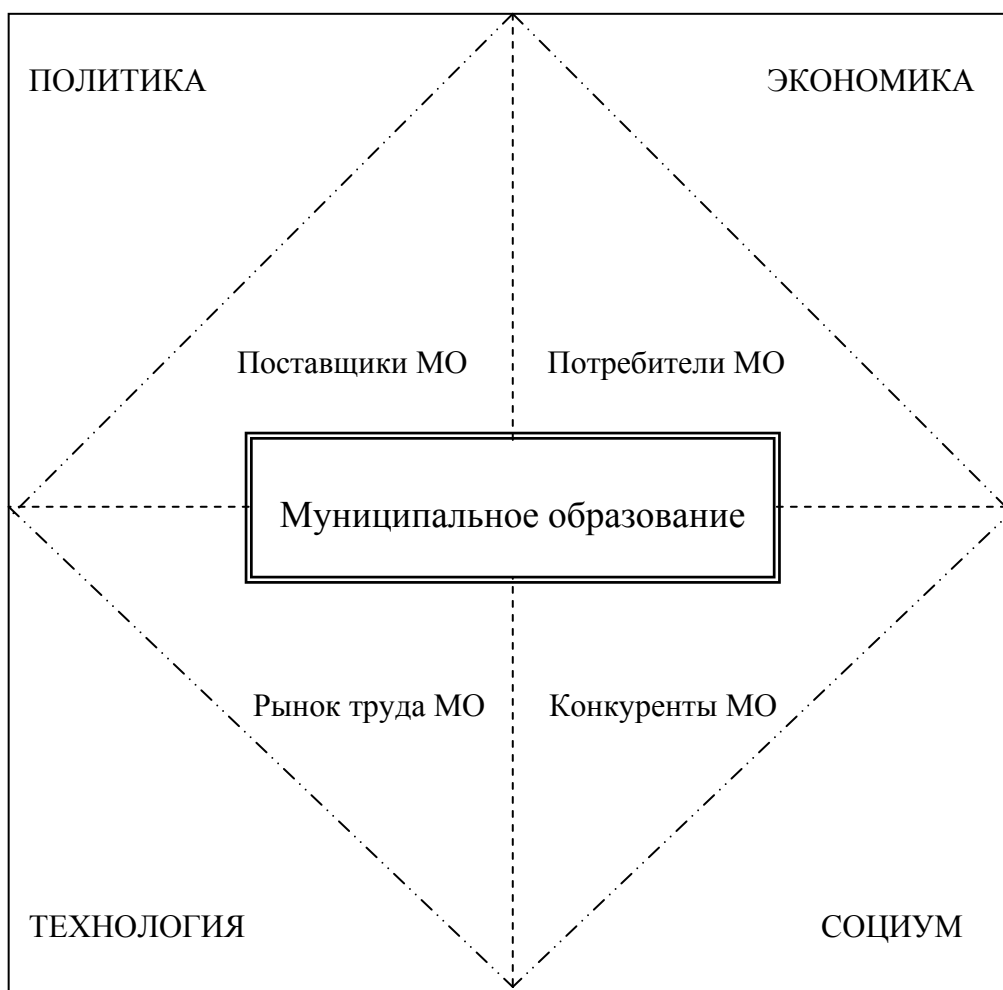


Рисунок 37. Структура факторов внешней среды муниципального образования



Рисунок 38. Структурная схема анализа внешней среды муниципального образования

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

1. Усиление зависимости (экономической, политической) от государства, перекос межбюджетных отношений в сторону центра.
2. Старение и сокращение населения.
3. Неверие и апатия населения в проводимые реформы и его апатия.
4. Конкуренция со стороны муниципальных образований.
5. Вероятность насыщения российского рынка товарами и услугами, производимыми в других регионах и муниципальных образованиях, появление новых конкурентов.
6. Высокий удельный вес импорта на потребительском рынке.
7. Недостаток объектов по утилизации твердых бытовых и промышленных отходов, канализационных стоков.
8. Высокий износ магистральных инженерных коммуникаций (электро- и газоснабжение).
9. Низкий уровень общественной безопасности в стране.
10. Высокие риски для предпринимателей.

Зависимость района от внешних поставок энергии (газ, электроэнергия). По аналогии с этим, например, для того же Гусь – Хрустального района можно выделить следующие возможности:

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

К угрозам данного муниципального образования отнесем:

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

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

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

воздействия на МО внешних угроз при ее слабых сторонах. Макет матрицы приведен в таблице 15.

Таблица 15

Макет матрицы решений как результат SWOT-анализа

Наименование характеристик	Возможности	Угрозы
Сильные стороны	Стратегия использования сильных сторон организации для реализации возможностей	Стратегия использования силы для преодоления угроз
Слабые стороны	Стратегия преодоления имеющихся слабостей за реализации имеющихся возможностей	Стратегия избавления от слабости для преодоления нависших угроз

Пример составления матриц решений на материалах муниципального образования «Гусь-Хрустальный район» приведен в таблице 16.

Особенностью составленной матрицы является то, что наиболее значимые решения содержатся в местах пересечения также наиболее значимых строк и столбцов. На первое место необходимо поставить решения из квадратов 1.1, то есть полученные при пересечении наиболее важных характеристик внешней среды (возможности, угрозы) и внутренней среды (слабые и сильные стороны). Эти квадраты следует брать за основу – в них находятся основные политики (функциональные стратегии) организации, а также наиболее значимые программы и проекты.

Так, в рассматриваемом нами примере (см. таблицу 16) решения квадратов 1.1 выглядят следующим образом:

*Разработать программу: «Стекло туристам»*

*С помощью консультантов разработать политику МО в области туризма*

*Мотивировать депутатов всех уровней власти к решению проблем района*

*Проект поддержки на выборах кандидата от Союза стекольщиков*

На второе место необходимо поставить решения квадратов 1.2 и 2.1, на третье – 2.2, на четвертое – 1.3 и 3.1, на пятое – 2.3 и 3.2, на шестое – 3.3. Решения этих квадратов матрицы следует проверить на согласованность (на непротиворечивость).

Таблица 16

## Матрица решений Гусь – Хрустального района

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

## Окончание таблицы 16

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



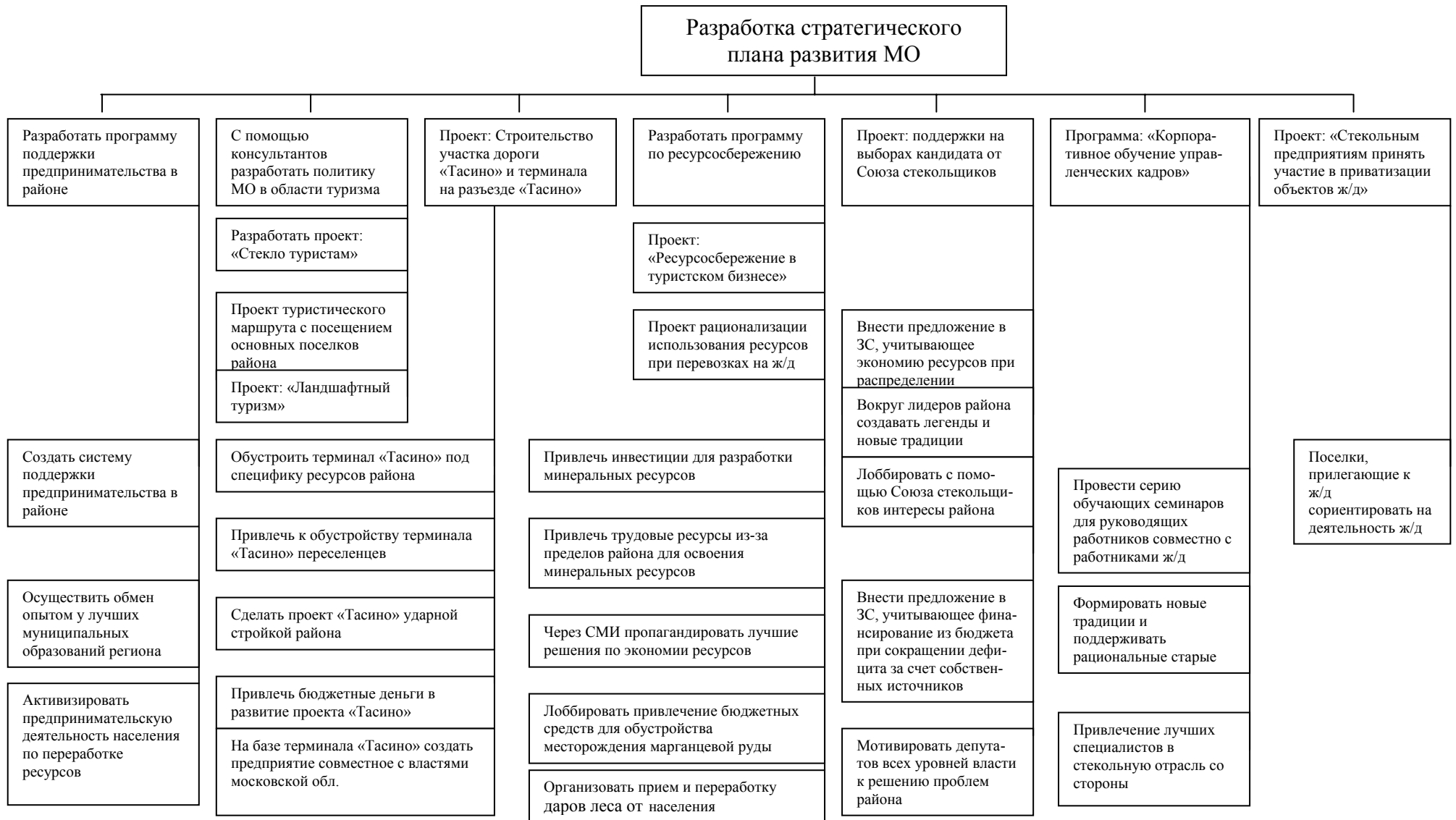


Рисунок 39. Структурная схема первоочередных стратегически значимых действий

Составленная таким образом матрица решений (а в нашем случае их получилось  $36 = (3+3) \times (3+3)$ ) позволяет построить систему действий, включающую как стратегические направления развития МО, так и наиболее значимые программы и проекты, а также отдельные крупные мероприятия. Пример подобной системы действий приведен на рисунке 39.

Таким образом, по материалам данного параграфа можно сделать сформулировать следующие выводы:

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

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

### **2.3. Обзор типовых стратегий развития муниципальных образований**

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

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

положения МО, что находит свое подтверждение в данных статистической отчетности.

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

Аспекты анализа действующей стратегии приведены в таблице 17.

Таблица 17

Аспекты анализа действующей стратегии организации<sup>1</sup>

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

Оценка действующей стратегии часто сопоставляется с различными вариантами эталонных стратегий.

Майкл Портер в начале восьмидесятых годов выдвинул идеи относительно конкурентных стратегий, выведенных из некоторых базовых постулатов. Спустя десятилетие А. Томпсон и А. Стрикленд

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

предложили несколько иную модель классификации подобных стратегий – пять вариантов подходов к стратегии конкуренции:

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

Теперь, если к приведенному списку прибавить стратегию фокусирования как таковую под номером шесть, то схематически сочетание стратегий можно изобразить так, как это сделано на рисунке 40.

Помимо общих стратегий, направленных на повышение конкурентоспособности, существуют классификации стратегий, определяющие изменение их масштабов. Например, стратегии развития бизнеса по Котлеру:

1. Концентрированного роста: усиления позиции на рынке; развития рынка; развития продукта.

2. Интегрированного роста: обратной вертикальной интеграции; вперед идущей вертикальной интеграции;

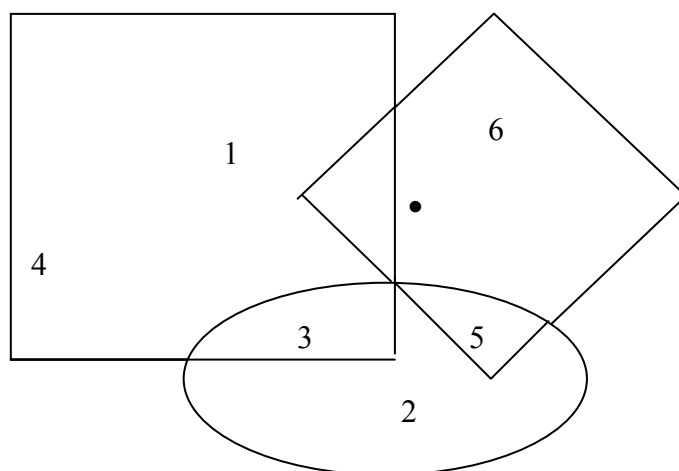


Рисунок 40. Сочетание различных видов стратегий

3. Диверсифицированного роста: централизованной диверсификации; горизонтальной диверсификации; конгломеративной диверсификации;

4. Стратегия сокращения: ликвидации; сбора урожая; сокращения расходов.

Иную классификацию стратегий предлагают авторы коллективной монографии<sup>1</sup>:

– стратегия стабильности – сосредоточение на существующих направлениях бизнеса и поддержка их;

– стратегия роста – увеличение организации, часто через проникновение и захват новых рынков (разновидностью стратегии роста является вертикальная и горизонтальная интеграция, которая, в частности, проявляется через поглощение, слияние, присоединение и создание совместных предприятий);

– стратегия сокращения применяется в тех случаях, когда выживание организации находится под угрозой (разновидностью отмеченной стратегии являются: стратегия разворота – отказ от неэффективного использования ресурсов и поиск новой стратегии; стратегия отделения – продажа структурного подразделения или выделение его в самостоятельную организацию; стратегия ликвидации – распродажа активов).

Графические модели двух последних классификаций стратегий приведены на рисунках 41 и 42.

Помимо эталонных стратегий специалистами в этой области разработано значительное количество формальных моделей: Матрица бостонской консультативной группы (БКГ); кривая опыта; модель Мак-Кинси «7 S»; пять сил конкуренции по Портеру; цепочка ценностей; метод «SWOT-анализ».

Указанные модели позволяют оценивать результаты стратегического управления и являются своего рода инструментами стратегического анализа. Пик популярности таких моделей пришелся на середину семидесятых годов двадцатого века, затем они утратили свою популярность, уступив место творческому анализу. Слабость формальных моделей в том, что они не учитывают специфических особенностей организаций, для которых разрабатывается стратегия. Однако они сохранили свою ценность для понимания отдельных аспектов стратегического управления организацией.

<sup>1</sup> Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э.А. – М.: «ТАНДЕМ», 1998, с.329



Рисунок 41. Модель структуры стратегий роста

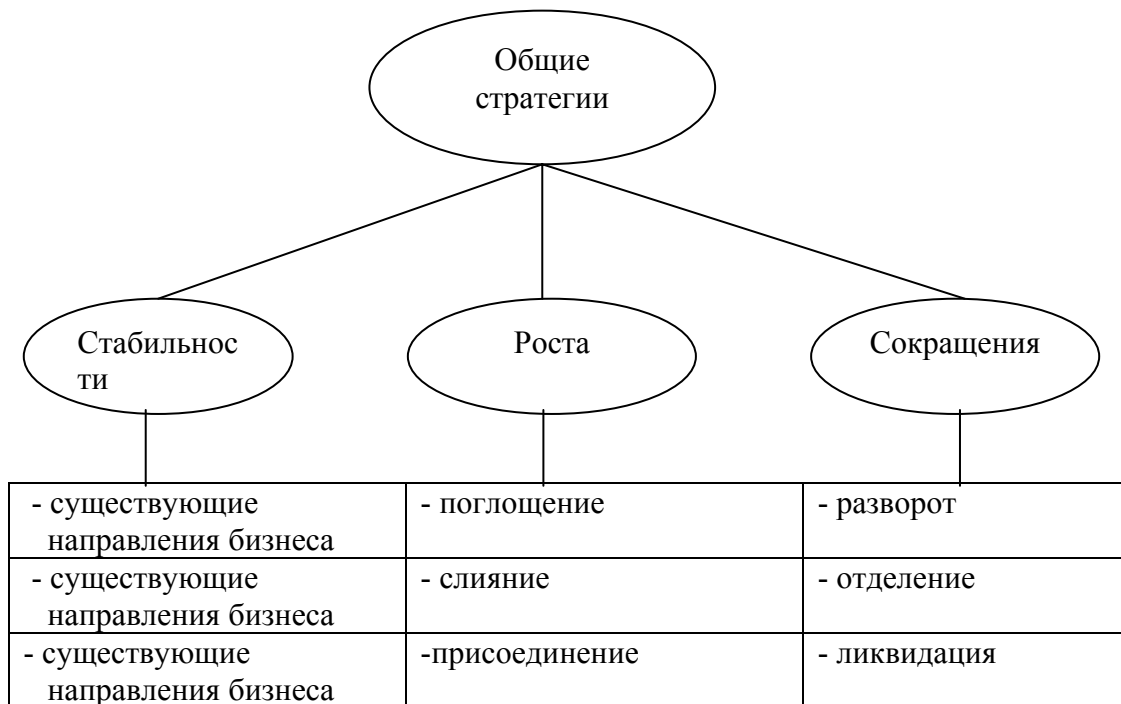


Рисунок 42. Структура общих стратегий

Конечно, бездумное копирование эталонных стратегий для муниципальных образований ни к чему хорошему не приведет, результатом будет только зря потраченное время.

Однако, многие подходы стратегического управления и планирования в бизнесе, несомненно, приемлемы и для муниципальных образований. Точно также практически каждая вышеназванная модель или эталонная стратегия могут быть адаптированы или использованы для разработки стратегий развития муниципальных образований. Например, это относится к моделям стратегий концентрированного роста и интегрированного роста, к общим стратегиям стабильности и роста и т.д.

Примером последней может служить стратегия развития г. Кирова, которая представляет концептуальные основы стратегического управления городом.<sup>1</sup> Здесь разработаны стратегические цели и альтернативы развития муниципального образования, предложены комплексные программы крупных отраслей народного хозяйства (макроподсистем города). Также даны результаты исследования социально-экономического положения г. Кирова с 1994 по 1999 г. И программа развития до 2010 года (стратегия разрабатывалась с 1998 по 2000 годы).

Стратегический план города Кирова состоит из трех разделов:

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

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

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

Особенность приведенной стратегии в том, что она разрабатывалась фактически консалтинговой организацией – Нижегородским институтом менеджмента. Естественно, документ отличается аналитичностью, обоснованностью мероприятий и т.д. Но

<sup>1</sup> Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 года. /Рук. авт. кол. проф. А.П.Егоршин. – Н.Новгород, НИМБ, 2000.

из-за того, что он носил всеобъемлющий характер, в нем не были сконцентрированы усилия и ограниченные ресурсы города для реализации приоритетных направлений на тех сферах и направлениях, которые критичны для выживания города и его дальнейшего развития. Это в процессе реализации ощутила администрация города и была вынуждена сократить число комплексных программ с 26 заявленных в стратегии ранее до 16 наиболее приоритетных и подкрепленных ресурсами.

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

Тем не менее, стратегия города Кирова может служить своего рода эталоном для разработки стратегических планов многих муниципальных образований. Аналогично можно сказать о стратегиях округа Муром Владимирской области<sup>1</sup>, г. Казани<sup>2</sup>, о стратегиях многих муниципальных образований программы «Малые города России». В ходе диссертационного исследования изучено более ста стратегий муниципальных образований разного уровня – от крупных городов-центров регионов до небольших рабочих поселков.

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

- сокращение расходов на выполнение отдельных полномочий (в первую очередь, по территориям, которые отойдут от данного муниципального образования);
- появление незанятых вакансий муниципальных служащих (от чего многие функции в переходный период не выполняются в полном объеме);
- ослабление действия принципов стратегического анализа и управления, а попросту – простое времяпровождение местными чиновниками и т.д.

Это конечно, негативная сторона затянувшегося этапа введения данного Закона, в муниципалитетах образовалась опасная пауза

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

<sup>2</sup>



принятия значимых управленческих решений в целом, и стратегических решений в частности.

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

Таким образом, внутренние параметры развития муниципального образования сосредоточены на линиях взаимодействия «власть – бизнес – сообщество» и определяются уровнем связей этого взаимодействия. Диагностика, выявление сильных и слабых сторон внутренней среды, агрегирование проблем – важная составная часть стратегического анализа и стратегического управления муниципальным образованием. Внешняя среда – важный фактор развития муниципального образования: поставщик ресурсов, с одной стороны, потребитель продуктов деятельности муниципального образования, с другой стороны.

SWOT – анализ – наиболее простой и доступный для муниципальных образований метод, позволяющий на основе экспертных оценок сильных и слабых сторон, возможностей и угроз путем составления матрицы выработать конкретные решения по устранению проблем муниципального образования. Определить точки роста и наметить стратегически значимые действия органов местного самоуправления. Для разработки же стратегий развития муниципальных образований применим большой опыт стратегического планирования в коммерческих организациях, в частности, эталонные стратегии развития бизнеса.

#### **2.4. Формирование концепции стратегии развития муниципального образования**

Концепция стратегии развития муниципального образования – это важнейший элемент стратегического управления, в котором формируются окончательные выводы о целях социально-экономического развития города, факторах и механизме его достижения, а также о методах управления этим развитием. Выводы делаются с учетом новых тенденций и особенностей социально-экономического развития региона, страны и муниципального образования. В основу концепции должны быть положены разработка альтернативных стратегий и их оценка, выявление приоритетных

направлений развития муниципального образования, анализ ресурсов развития, а также выявленные конкурентные преимущества муниципального образования. На основе концепции формируется план конкретных стратегических действий. Таким образом, концепцию стратегии развития муниципального образования можно представить как вектор развития муниципального образования и предложить следующий порядок ее формирования:

- стратегический анализ муниципального образования;
- разработка и оценка сценариев развития на основе эталонных и действующей стратегий;
- выработка философии развития муниципального образования, включающая в себя определение видения, миссии, целей и задач муниципального образования;
- определение подходов и методов разработки стратегических планов и действий.

В настоящем параграфе рассмотрим ключевые звенья концепции развития муниципального образования – определение его видения, миссии, целей и задач, то есть рассмотрим то, что называют философией развития муниципального образования.

Вначале рассмотрим эти понятия в целом по отношению к социальным системам, а затем уже применительно к муниципальным образованиям.

Существует множество определений понятия так называемого видения. Суть их сводится к определению видения как идеальной картины будущего организации, того состояния, которое может быть достигнуто при самых благоприятных условиях. То есть, можно сказать, что управление на основе видения заключается в организации стремления людей работать ради достижения определенных идеалов.

Факторы, влияющие на формулирование видения, приведены на рисунке 43.

Видение не всегда и не обязательно становится реальностью, но его можно подвергнуть пересмотру по мере достижения определенных результатов, в силу того, что оно представляет собой мысленное путешествие от действительного состояния к неизвестному и создает будущее путем монтажа известных фактов, надежд и мечтаний.

Видение определяет миссию организации – то, что организация собирается делать и чем она хочет стать, то есть, определяет ее предназначение.

В сопровождающих миссию тезисах обычно указывается целевая направленность организации; наименование того продукта, который организация предлагает внешней среде, и технологии его

производства; социокультурные ценности, принятые в организации; собственное представление о себе (внутренняя концепция) и впечатление, которое организация хочет произвести во внешней среде (внешний образ).

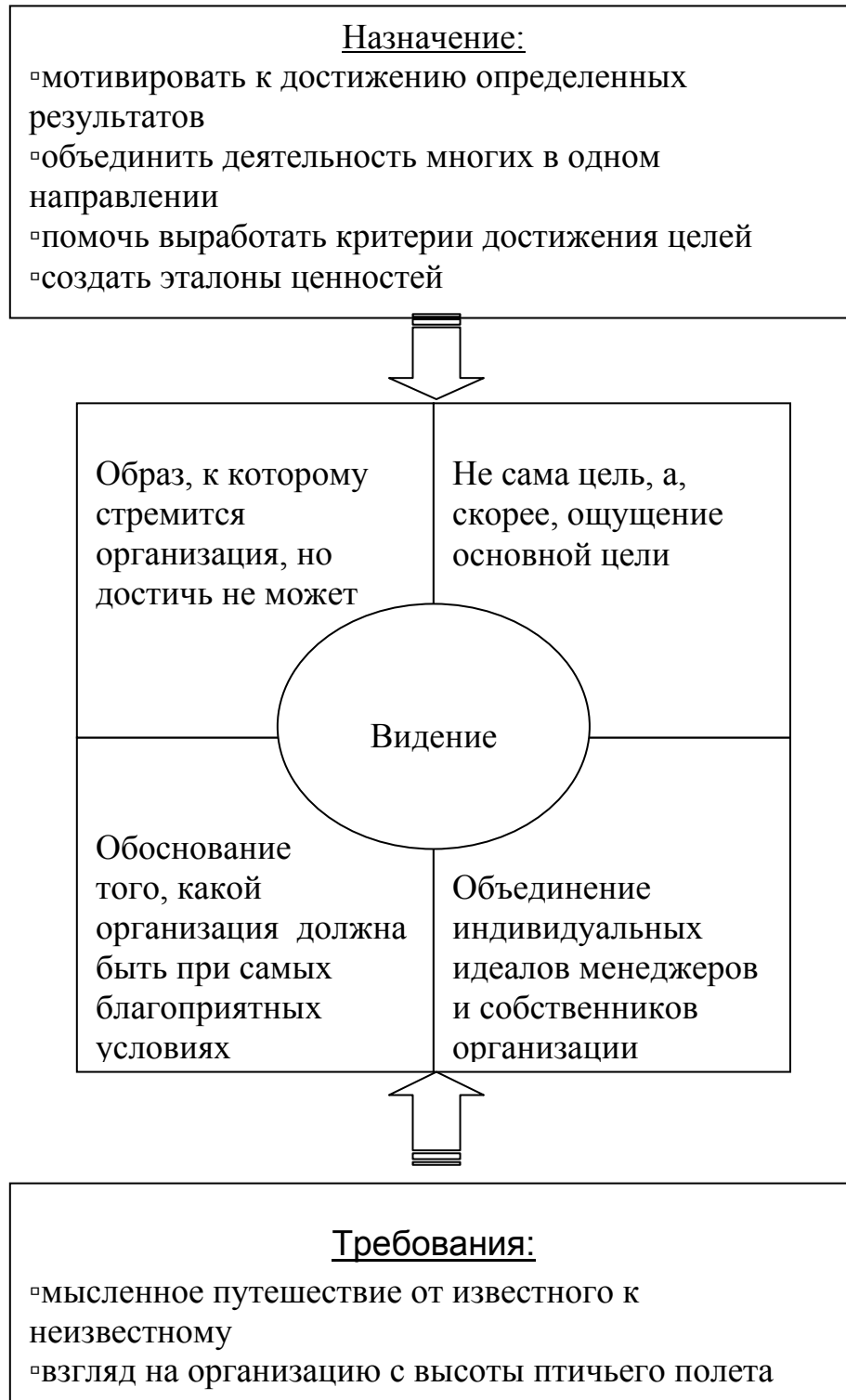


Рисунок 43. Факторы, влияющие на формулирование видения

Что дает формулирование миссии для организации? Во-первых, это дает возможность субъектам внешней среды идентифицировать организацию, а самой организации формировать свой имидж.

Во-вторых, заставляет пересмотреть факторы, лежащие в основе управления, и помогает взглянуть на деятельность организации как бы «с высоты птичьего полета» (получить широкую панораму).

В-третьих, подобно магниту, направляет векторы интересов сотрудников организации в одну сторону – к цели.

В-четвертых, помогает работникам организации идентифицировать себя с организацией, что усиливает мотивацию.

В-пятых, устанавливает определенную социальную культуру в организации.

В-шестых, является основой при формировании целей организации и принятии наиболее важных решений.

Требования к формулированию миссии заключаются в подборе простых и понятных терминов, обеспечивающих однозначность толкования при сохранении простора для творческого развития организации.

Предпочтительным является сочетание короткого лозунга, определяющего основное направление деятельности организации, с хорошо проработанным текстом миссии.

Факторы, влияющие на формирование миссии, приведены на рисунке 44.

Перейти от общей формулировки миссии к конкретным планам работы помогает определение конкретных целей организации. Под целями здесь понимаются конкретные результаты видения. И используются цели в качестве критерия для оценки возможных успехов в реализации стратегии.

Основными группами лиц, целеполагание которых влияет на деятельность организации, являются власть, бизнес и местное сообщество.

В качестве критериев качества целей обычно используются такие показатели, как конкретность (чем конкретнее, тем легче оценить достижение цели), достижимость (повышает мотивацию), измеримость, сопоставимость, гибкая возможность корректировки.

К факторам, определяющим цели организации, следует отнести параметры, представленные на рисунке 45.

При стратегическом управлении важно помнить о так называемой иерархической структуре стратегии, которая заключается в следующем: то, что на высшем уровне управления считается средством достижения каких-либо целей, на более низких уровнях оказывается целью.



Рисунок 44. Факторы, влияющие на формирование миссии

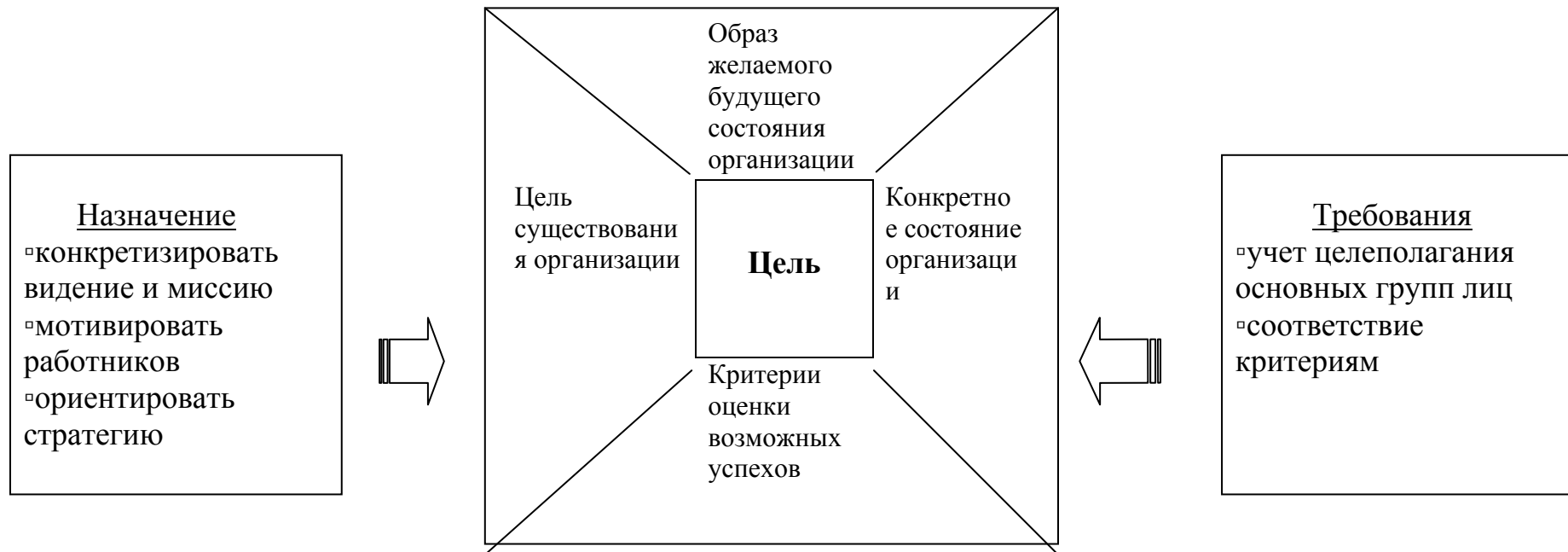


Рисунок 45. Факторы, определяющие цели организации

Из этого следует, что стратегия, разработанная для организации в целом, выступает в качестве цели по отношению к структурным подразделениям организации. На основании указанной цели и разрабатываются функциональные стратегии (политики) структурных подразделений, которые, в свою очередь, являются целями отдельных более мелких подразделений организации или отдельных работников.

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

Не увязнуть в деталях и мелочах, а увидеть главное и целиком всю картину, позволяет системное представление о муниципальном образовании. Агрегат такой системы, как муниципальное образование, в данном случае может быть представлен подсистемами, составленными на разных языках описания – конфигуратором. Конфигуратор организации, состоящий из четырех описаний, представлен на рисунке 46.



Рисунок 46. Общая схема разработки стратегии

При анализе действующей стратегии муниципального образования трудно себе представить, чтобы всегда можно было бы обнаружить публично предъявленную какую-либо стратегию. Однако это не означает, что в муниципальном образовании не реализуется какая-то стратегия. Поэтому, при отсутствии стратегии как документа, надо попытаться выделить факторы, характеризующие деятельность муниципального образования. Это необходимо для того, чтобы затем выдвинуть гипотезу о содержании возможно действующей стратегии. При этом необходимо провести анализ как внутренних, так и внешних параметров муниципального образования.

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

Из рисунка 47 следует, что разработка стратегии осуществляется путем последовательного приближения к ответу на вопрос: что принесет МО успех в будущем? В начале необходимо «увидеть» МО в будущем, причем образ МО, с одной стороны, создается как образ идеального муниципального образования, но, с другой стороны, этот образ должен соответствовать именно тому муниципальному образованию, для которого разрабатывается стратегия, поскольку не из любого исходного состояния МО можно достичь желаемого лучшего будущего.

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

Разрабатывается своего рода модель, реализация которой должна обеспечить успех муниципальному образованию.

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



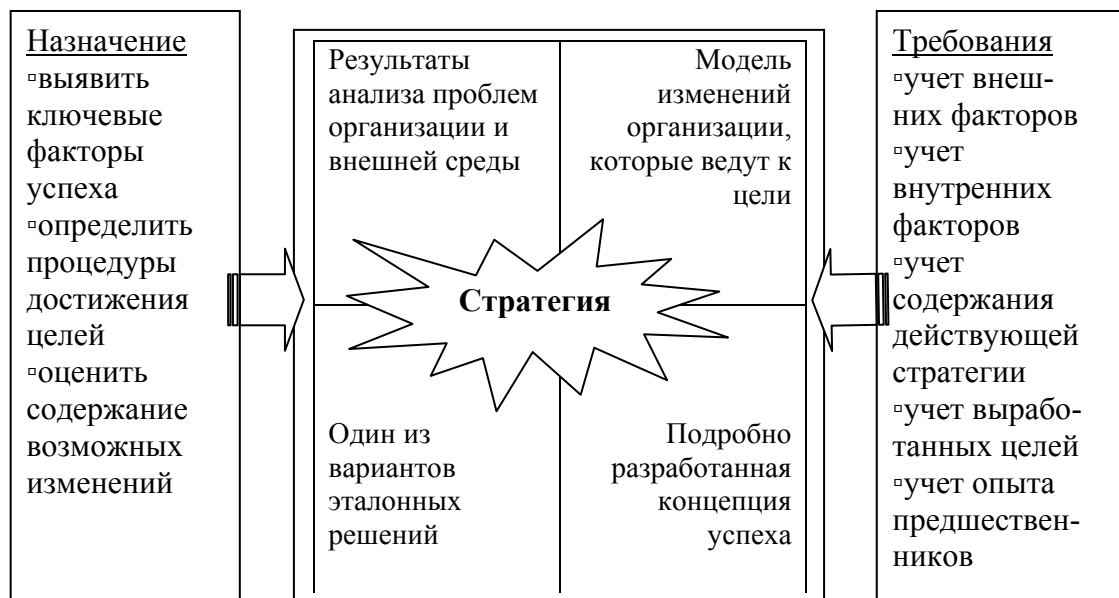


Рисунок 47. Факторы, определяющие стратегию организации

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

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

Различный жизненный опыт и социокультура членов местного сообщества приводят к различному восприятию одних и тех же явлений, а неизбежные потери, искажения и опущения при вербальном описании самих МО требуют долгих и болезненных в социальном плане согласований мнений. Поэтому эффективным является метод «рисования образов» (образа настоящего и будущего, желаемого состояния организации) и последующее их описание, для определения «разрыва» между мечтой и реальностью.

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

Взгляд со стороны направлено на оценку возможностей и угроз, определение конкурентного положения муниципального образования,

соответствия его одной из типовых стратегий, а также на то, что из ресурсов поступает в муниципальное образование и что оно передает во внешнюю среду, переработав указанные ресурсы.

Видение муниципального образования изнутри направлено на описание потенциала муниципального образования (его сильных сторон) и назревших проблем, определение ключевых компетенций, а также особенностей управления территорией и ориентации самого муниципального образования.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Окончательная формулировка миссии должна содержать наиболее значимые характеристики МО.

Примеры формулировок миссий муниципальных образований Владимирской области приведены ниже:

1. Решение задач местного значения (п. Великодворье).
2. Превращение города в муниципальное образование с антиинфляционной экономикой, высоким уровнем жизнедеятельности населения (г. Курлово).
3. Создание условий для развития бизнеса в районе, тем самым повысить качество жизни населения, обеспечив при этом самобытность территории, народных традиций, нравов, баланса экологических и природных ресурсов (Судогодский район).

Отталкиваясь от формулировки миссии, необходимо перейти к разработке стратегических целей МО. Известный голландский консультант Ханс Виссема<sup>1</sup> выделяет три типа стратегических целей:

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

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

Специалисты Института социально-экономических проблем РАН предлагают следующую систему целей и подцелей местного самоуправления, которую можно представить как в виде дерева, так и в табличном варианте<sup>2</sup> (таблица 18).

- 1.1 – повышение уровня жизни населения;
  - 1.1.a – повышение реальных располагаемых денежных доходов;
  - 1.1.в – обеспечение населения товарами и услугами;
  - 1.1.с – обеспечение жильем, объектами хозяйственно-бытового назначения и коммунальными услугами;
- 1.2 – улучшение образа жизни населения;
  - 1.2.a – повышение уровня занятости населения и уменьшение численности безработных;
  - 1.2.в – повышение уровня образования и культуры;
  - 1.2.с – обеспечение социальной безопасности;

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

<sup>2</sup> Стратегия развития муниципалитета. /Под общ. Ред. Г.В.Гутмана и А.Е.Илларионоа. – М., Юркнига, 2003. С. 52-53.

Таблица 18

## Система целей и подцелей муниципального образования

<u>Генеральная цель</u> удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей населения муниципального образования.								
<u>Цель 1:</u> улучшение качества жизни населения, образующего местное сообщество.			<u>Цель 2:</u> улучшение качества, окружающей население среды			<u>Цель 3:</u> повышение эффективности экономики МО		
Под-цель 1.1	Под-цель 1.2	Под-цель 1.3	Под-цель 2.1	Под-цель 2.2	Под-цель 2.3	Под-цель 3.1	Под-цель 3.2	Под-цель 3.3
a								

1.3 – улучшение здоровья населения и увеличение на этой основе активной продолжительности жизни населения;

1.3.a – повышение естественного прироста населения, увеличение его рождаемости и уменьшение смертности;

1.3.в – улучшение состояния здоровья и уменьшение заболеваемости населения;

1.3.с – развитие сферы здравоохранения, физической культуры и спорта;

2.1 – улучшение качества воздушной среды, окружающей население;

2.1.a – уменьшение загрязнения воздуха вредными химическими выбросами до уровня, не превышающего предельно допустимого;

2.1.в – уменьшение уровня вредных излучений до уровня, не превышающего предельно допустимого;

2.1.с – уменьшение высокого шумового фона;

2.2. – улучшение качества водной среды;

2.2.a – уменьшение загрязнения водной среды вредными химическими примесями до количества, не превышающего предельно допустимые концентрации;

- 2.2.в – уменьшение загрязнения водной среды вредными физическими примесями до количества, не превышающего предельно допустимые концентрации;
- 2.2.с – улучшение очистки сточных вод;
- 2.3 – улучшение качества суши на территории муниципального образования;
- 2.3.а – уменьшение загрязнения почвы вредными химическими примесями;
- 2.3.в – уменьшение загрязнения почвы промышленными и бытовыми отходами;
- 2.3.с – сохранение и расширение площади, занимаемой зелеными насаждениями;
- 3.1 – повышение эффективности экономики производства товаров и услуг;
- 3.1.а – увеличение доходной части бюджета;
- 3.1.в – увеличение реального объема промышленного, сельскохозяйственного, строительного производства и платных услуг;
- 3.1.с – улучшение качества товаров и услуг, снижение издержек производства;
- 3.2. – повышение экономики сферы обмена товаров и услуг;
- 3.2.а – увеличение розничного товарооборота и грузооборота;
- 3.2.в – увеличение экспорта и импорта товаров;
- 3.2.с – снижение уровня инфляции;
- 3.3 – повышение эффективности экономики сферы потребления товаров и услуг;
- 3.3.а – увеличение среднедушевого потребления товаров и услуг;
- 3.3.в – рациональное сокращение потребления материальных ресурсов населением;
- 3.3.с – уменьшение потерь продукции при хранении в муниципальном, домашнем хозяйстве, при транспортировке до потребителя.

Построение этого дерева целей позволяет разрабатывать стратегию развития муниципального образования как единой системы, имеющей экономическую, социальную, экологическую и

другие составляющие. На практике составление такого дерева целей, а также дерева ресурсов для отдельного конкретного МО представляет сложную и трудоемкую задачу. Органы местного самоуправления часто не обладают специалистами, имеющими необходимый уровень подготовки для решения такой задачи. Поэтому привлечение внешних консультантов позволяет построить систему целей, объективно выявить сильные и слабые стороны в деятельности органов местного самоуправления, определить ресурсы и возможности для достижения поставленных целей. Такая работа является исходной для разработки стратегии развития муниципального образования и, как уже отмечалось выше, от нее зависит во многом успех разработки стратегии. Хотя следует подчеркнуть, что проводимые исследования в рамках данной работы на примерах программ «Малые города России» и «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» показывают большую жизненность тех стратегий, которые разрабатывались не консалтинг – фирмами, а группами стратегического планирования самих муниципальных образований с привлечением опытных консультантов и экспертов.

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

1. Поселок Анопино Гусь – Хрустального района:

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

2. Судогодский район:

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

3. Город Владимир:

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

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование стратегии развития муниципального образования предполагает выработку философии развития

муниципального образования – видение, миссию и его стратегические цели, то есть, по сути, стратегический выбор муниципального образования.

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

## **2.5. Определение содержания стратегии развития муниципального образования**

Итак, под стратегией в данной работе понимается модель достижения цели муниципального образования. Эта модель должна отражать параметры образа муниципального образования, его предназначение и конкретные цели, а также результаты SWOT-анализа, типовые и действующую стратегии.

Основное содержание стратегии – процесса заключается в реализации матрицы решений (см. табл. 16) и, построенной на ее основе, структуры стратегии муниципального образования, приведенной на рисунке 48. Содержание стратегии – документа должно включать описание этого процесса реализации, программу стратегически значимых действий. Так, в рамках программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» автором данной работы была предложена следующая единая структура стратегий развития.

### **ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**ТИТУЛЬНЫЙ ЛИСТ.**

**СПИСОК УЧАСТНИКОВ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ.**

**РЕШЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ОБ УТВЕРЖДЕНИИ  
СТРАТЕГИИ.**

**ПРЕАМБУЛА** (излагается миссия муниципального образования, т.е. его роль в социально-экономической системе области и страны;

желательный облик МО и его место в экономике региона в результате реализации стратегии).

1 раздел: Анализ ситуации в муниципальном образовании и динамика её развития.

- Своеобразие или особенности муниципального образования (географическое, экономическое, историческое и культурное), функциональный тип МО.
  - Население, его состав, демографическая ситуация.
  - Особенности структуры экономики. Основные отрасли, градообразующие предприятия, место и роль малого бизнеса.
  - Рынки сбыта. Доля производимых товаров и услуг в областном и российском объёмах производства.
  - Конкурентоспособность экономики.
  - Муниципальное хозяйство, его состав, состояние и особенности функционирования.
  - Структура управления МО, её соответствие целям стратегии.
  - Сопоставительная оценка уровня жизни населения. Динамика основных индикаторов социально-экономического развития.
- Интегральная оценка социально-экономической ситуации в МО.

2 раздел: Цели и ресурсы стратегического развития.

- Стратегические цели развития МО.
- Обоснование «точек роста» и системы приоритетов в решении муниципальных проблем.
- Потенциальные и реальные предпосылки и ресурсы муниципального развития.
- Материальные ресурсы. Земли и их правовое зонирование. Объекты недвижимости, инвентаризация и использование.
- Финансовые ресурсы, возможности их мобилизации и увеличения. Основные источники формирования и структура городского бюджета, внебюджетные фонды. Межбюджетные отношения.
- Создание благоприятной среды жизнедеятельности на основе социальных норм и нормативов.

3 раздел: Характеристика предпринимательства и инвестиционного климата, создание условий для их улучшения.

- Общая оценка предпринимательского климата.
- Стимулирование развития малого бизнеса.
- Необходимые изменения в местном, региональном и российском законодательстве.



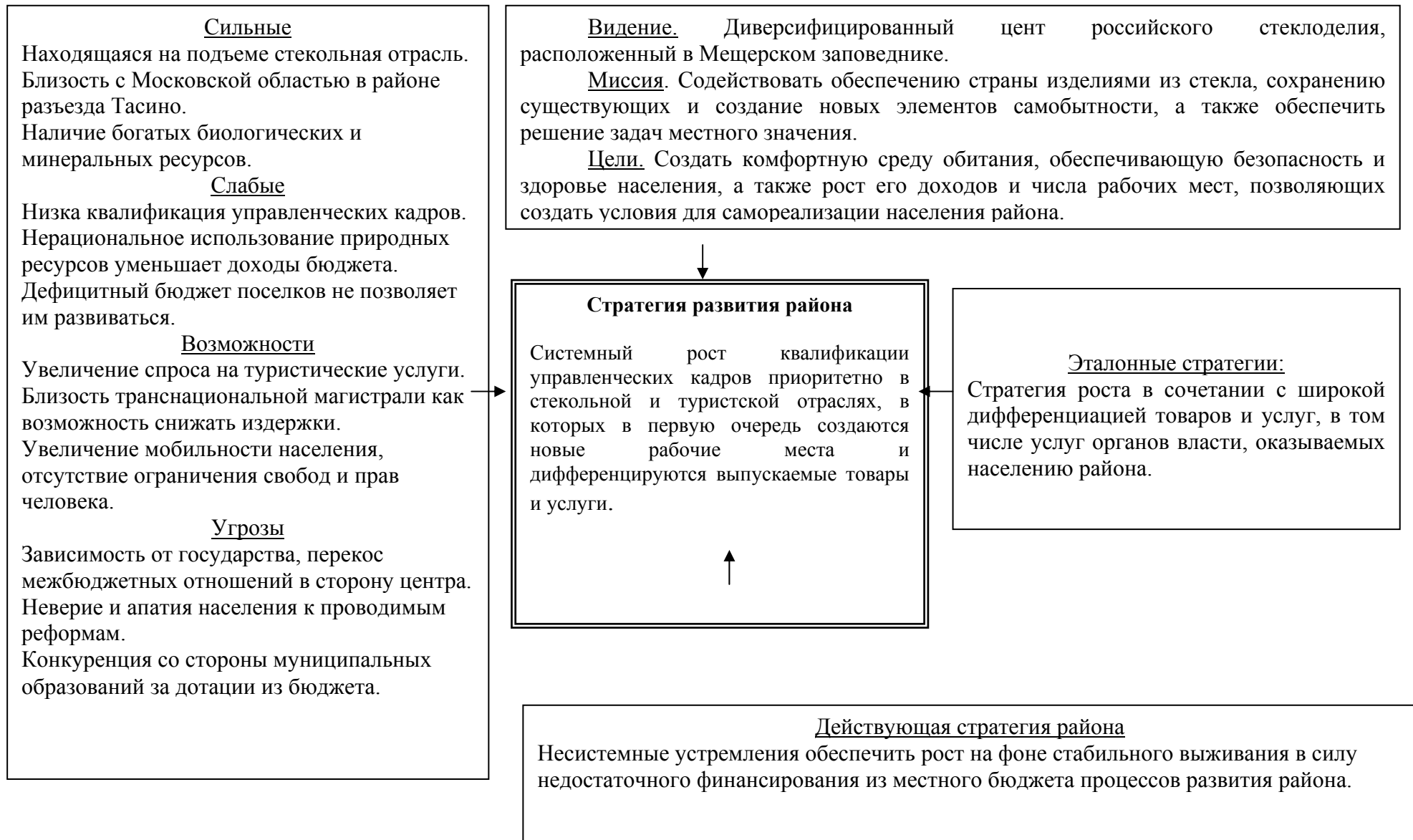


Рисунок 48 Факторы, определяющие стратегию развития Гусь – Хрустального района

- Состояние и меры по развитию финансово-кредитной системы в муниципальном образовании.

- Необходимость изменений в структуре управления МО.

- Наличие (создание) системы сопровождения инвестиционных проектов.

4 раздел: Организация взаимодействия «Власть – бизнес – сообщество».

5 раздел: Привлечение средств, в том числе некоммерческих и иных организаций и фондов, в развитие социальной сферы.

6 раздел: Программы реализации отдельных направлений стратегии (с разбивкой по этапам, определением исполнителей и объёмам финансирования).

7 раздел: Перечень и описание наиболее значимых инвестиционных

Приложения: инвестиционные проекты, предложения и площадки.

В программе «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» участвовали практически все МО региона, в том числе и так называемого второго уровня (муниципальные образования внутри городских и районных муниципальных образований). Это первый опыт такого рода в Российской Федерации, когда по единой методике и одновременно формируются стратегии развития муниципальных образований целого региона. Это не значит, что органы местного самоуправления муниципальных образований выработывали стратегии под копирку. Если проанализировать выработанные стратегии, то мы не найдем ни одной похожей на другую.

Успех программы заключается в самой организации работы:

- Предварительно по основам стратегического управления необходимо провести семинары для руководителей исполнительных и представительных органов местного самоуправления;

- в каждом муниципальном образовании были сформировать рабочие органы по стратегическому управлению: координационные и общественные советы, так называемые группы стратегического планирования (ГСП), в состав которых ввести наиболее грамотных специалистов администраций, бизнеса и местного сообщества;

- с членами групп стратегического планирования провести курсовую подготовку по стратегическому планированию и управлению, которая должна включать семинары–тренинги и обмен опытом работы;

- все стратегии должны пройти этап широкого обсуждения в муниципальных образованиях и должны быть утверждены представительными органами местного самоуправления;

- в администрации области должны пройти презентации стратегий развития муниципальных образований.

В рамках подобной презентации во Владимирской области состоялся конкурс инвестиционных проектов, включенных в стратегии развития муниципальных образований; лучшие проекты получили финансовую поддержку из областного бюджета путем включения в областные целевые программы.

Это далеко не полный перечень удачных находок в регионе по стратегическому планированию. Много положительного и интересного в этом плане есть и в каждом муниципальном образовании, что подтвердил проведенный в июле 2004 года для ГСП семинар по итогам анализа первого года реализации стратегий.

Успех этой работы заключается, прежде всего, в том, что в муниципальных образованиях разработкой стратегий стали заниматься не просто специалисты – плановики, как это обычно происходит, а главы муниципалитетов, их заместители по экономике, представители бизнеса и местного сообщества. К этой работе привлечены руководители и специалисты ведущих структурных подразделений администрации области, ученые ведущих вузов Владимира.

Тем не менее, вся эта работа была направлена на максимально полное и выверенное определение содержания стратегий и его наполнение. В этих целях на разных этапах разработки привлекалось максимальное число участников, проводились опросы и анкетирование различных категорий населения, информирование жителей через СМИ, депутатов представительных органов местного самоуправления и т.д.

Некоторые исследователи и ученые стратегические планы рассматривают лишь как краткие документы презентационного характера, содержащие систему мер и проектов, направленных на создание условий для реализации приоритетных функций муниципального образования<sup>1</sup>.

Конечно, каждое муниципальное образование имеет право на свой подход к стратегическому управлению, в том числе и к определению формата стратегии как документа и к ее содержанию. Однако, общие подходы к содержанию такого важного документа

---

<sup>1</sup> Муниципальное управление и поддержка предпринимательства: Учебное пособие /Ю.П.Алексеев, А.Н.Алисов, Н.Б.Багрова и др.; Под ред. В.П. Белянского, А.Г.Воронина, Б.Т.Пономаренко. – М., Логос, 2001. С. 156.

стратегического характера должны быть выдержаны, иначе вряд ли можно ожидать жизненности от стратегии.

А такой она может стать только тогда, когда будет иметь конкретную программу действий. Для этого определение содержания стратегии как документа должно опираться на методы исторического и структурно – функционального анализа. Исторический подход предусматривает исследование генезиса муниципального образования, движущих сил и источников его организации и развития. Использование метода сравнительно – исторического анализа в сочетании со структурно – функциональным позволяет, с одной стороны, увязать появление нового уровня социально – экономического развития МО во времени с изменениями в его структурной организации. С другой – выявить закономерности качественных изменений его социально – экономического развития. В совокупности речь идет о знании внутренних закономерностей развития муниципального образования. Соединение этих знаний с результатами анализа стартовых условий его социально – экономического развития и оценкой внешних условий создает достаточные предпосылки для формирования научно обоснованной программы социально – экономического развития муниципального образования.

Источником всякого развития являются противоречия. Для муниципального образования это означает, что для формирования стратегического выбора надо выявить и описать внутренние и внешние противоречия развития муниципального образования как сложной социально – экономической системы. В качестве внутреннего источника развития муниципального образования можно рассматривать структурно – функциональное противоречие между специализацией и комплексностью.

Содержание стратегии должно соответствовать варианту развития, которые могут носить пессимистичный, реалистичный или оптимистичный характер. Каждый из них, в свою очередь, тоже предполагает несколько видов стратегии, что наглядно видно на рисунке 49. На разных этапах развития муниципального образования эти варианты могут изменяться, комбинироваться, дополнять друг друга.

Такой подход во многом предопределяет эффективность механизма формирования стратегии развития муниципального образования.

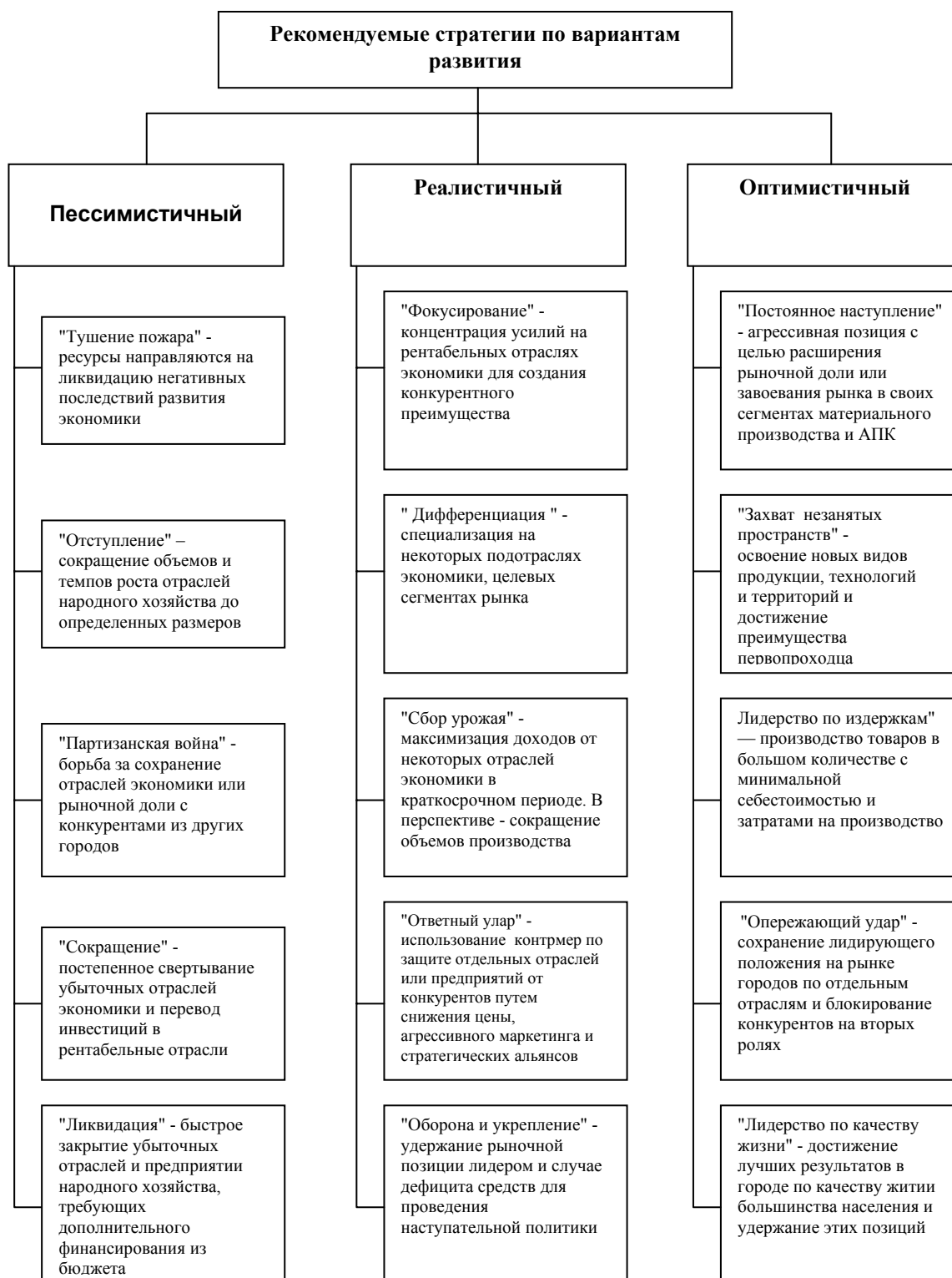


Рисунок 49. Виды стратегий по вариантам развития.

## 2.6. Оценка социально–экономической эффективности механизма формирования стратегии развития муниципального образования

Как правило, первую оценку реализации стратегии проводят через год. И чтобы этот год не был потерян даром, чтобы стратегия дала импульс социально-экономического развития муниципального образования с первых шагов ее разработки, и нужно оценивать эффективность механизма разработки стратегии на стадии именно ее разработки, обсуждения или принятия.

Самый простой способ такой оценки эффективности – экспертная оценка. Опытный эксперт или группа экспертов, анализируя все этапы разработки стратегии, все изложенные выше факторы и т.д. выскажут замечания и предложения, дадут свою оценку. Чем больше будет привлеченных со стороны экспертов, чем опытнее они будут, тем выше вероятность исключения ошибок или исправления их до стадии реализации стратегии. Как правило, на такую работу у муниципальных образований не хватает средств. Поэтому в качестве экспертов должны выступать местные специалисты, руководители предприятий, представители различных групп сообщества, депутаты и т.д. В любом случае, эксперты как местные, так и приглашенные, могут использовать единую методику оценки эффективности механизма формирования стратегии развития муниципального образования.

Для этого вначале надо определить, а что же такое эффективность вообще. В словаре по экономике Кристофера Пасса, Брайена Лоуза и Лесли Дэвиса дано такое определение<sup>1</sup>: «Эффективность – отношение между затратами редких факторов и выпуском товаров и услуг. Это отношение можно измерять в физическом выражении (технологическая эффективность) или стоимостном выражении (экономическая эффективность). Концепция эффективности используется в качестве критерия оценки того, насколько хорошо рынки осуществляют размещение ресурсов». В другом словаре находим более емкое определение: «Эффективность – относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемый как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим его получение»<sup>2</sup>. Здесь же находим определение понятия эффект как «достигаемый результат в

<sup>1</sup> Пасс К., Лоуз Б., Дэвис Л. Словарь по экономике. Пер. с англ. Под ред. П.А.Ватника. – СПб, Экономическая школа, 2004. С. 693.

<sup>2</sup> Райсберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - М., ИНФРА, 1997. С.496

его материальном, денежном, социальном (социальный эффект) выражении». По аналогии с этими определениями можно сказать, что эффективность механизма формирования стратегии – это отношение качества стратегии к затратам на ее разработку.

Результатом стратегического управленческого решения является достижение цели организации в той или иной степени, характеризующееся следующими, как правило, общими и в каждом конкретном случае разными по составу параметрами:

- доля рынка;
- стоимость организации;
- научно-технического потенциала организации;
- степень удовлетворенности потребностей сотрудников организации по пирамиде потребностей (имеется ввиду пирамида потребностей по А. Маслоу), начиная от благосостояния персонала организации и кончая самореализацией сотрудников;
- степень признания организации как состоявшейся в лице сообщества;
- имидж организации;
- иные показатели, отображающие степень выполнения миссии и достижения целей организации.

Затраты на разработку стратегии МО включают в себя:

- затраты на анализ внешней и внутренней среды;
- затраты на анализ действующей стратегии;
- затраты по привлечению консультантов по управлению для организации процесса разработки стратегии;
- затраты на оплату труда экспертов, аналитиков, привлекаемых к процессу разработки и оценки;
- издержки, возникающие вследствие отвлечения персонала от выполнения функций, необходимых для реализации существующей на данный момент стратегии;
- затраты на детализацию стратегии и ее оформление.

Затраты на реализацию стратегического управленческого решения (СУР) при разработке стратегии зависят в первую очередь от масштаба необходимых изменений. Сама по себе новая стратегия есть специфическая, систематизированная, целенаправленная и комплексная новация. Внедрение такой новации уже на этапе ее разработки затрагивает все сферы деятельности муниципального образования:

- бюджетно-финансовую;
- организационную;

- технологическую;
- инновационную;
- маркетинговую
- кадровую.

К затратам на реализацию стратегии относят все затраты, возникающие от момента начала реализации СУР до момента, в который производится контроль эффективности, если вести речь о реальной, а не плановой эффективности. Плановая же, или иначе, оценочная эффективность альтернативной стратегии может быть рассчитана как отношение прогнозируемого результата к сумме затрат на планируемые мероприятия. Под мероприятиями в данном случае понимаются все действия, которые необходимо предпринять непосредственно для реализации стратегии, а также политик, программ и проектов в рамках разработанной стратегии.

Для оценки прогнозной целевой эффективности применяют экспертные методы, в основе которых лежит простой принцип: если один человек вполне может ошибиться, то группе экспертов это сделать гораздо труднее. Суть всех экспертных методов независимо от вариаций заключена в оценке альтернатив специалистами, обладающими уникальным опытом и интуитивно, на уровне подсознания «знающими» предпочтительность альтернатив.

В связи с ограниченными возможностями человеческой системы переработки информации были разработаны методы, позволяющие проводить оценку «по частям» (метод аналитической иерархии, например, предполагает иерархическое деление всей оцениваемой системы целей, критериев и альтернатив по перечисленным уровням и затем парное сравнение элементов каждого уровня и получение показателей качества альтернатив учитывающих как оценки альтернатив, так и весовые коэффициенты целей, если их несколько и критериев).

На рисунке 50 представлены факторы, прямо влияющие на качество стратегии и как следствие на ее эффективность. Факторы сгруппированы по этапам разработки и представляют собой по большей части управляемые параметры процесса РСУР<sup>1</sup>, а в таблице

---

<sup>1</sup> Эффективность стратегического управления. /Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, АМР. С.97.



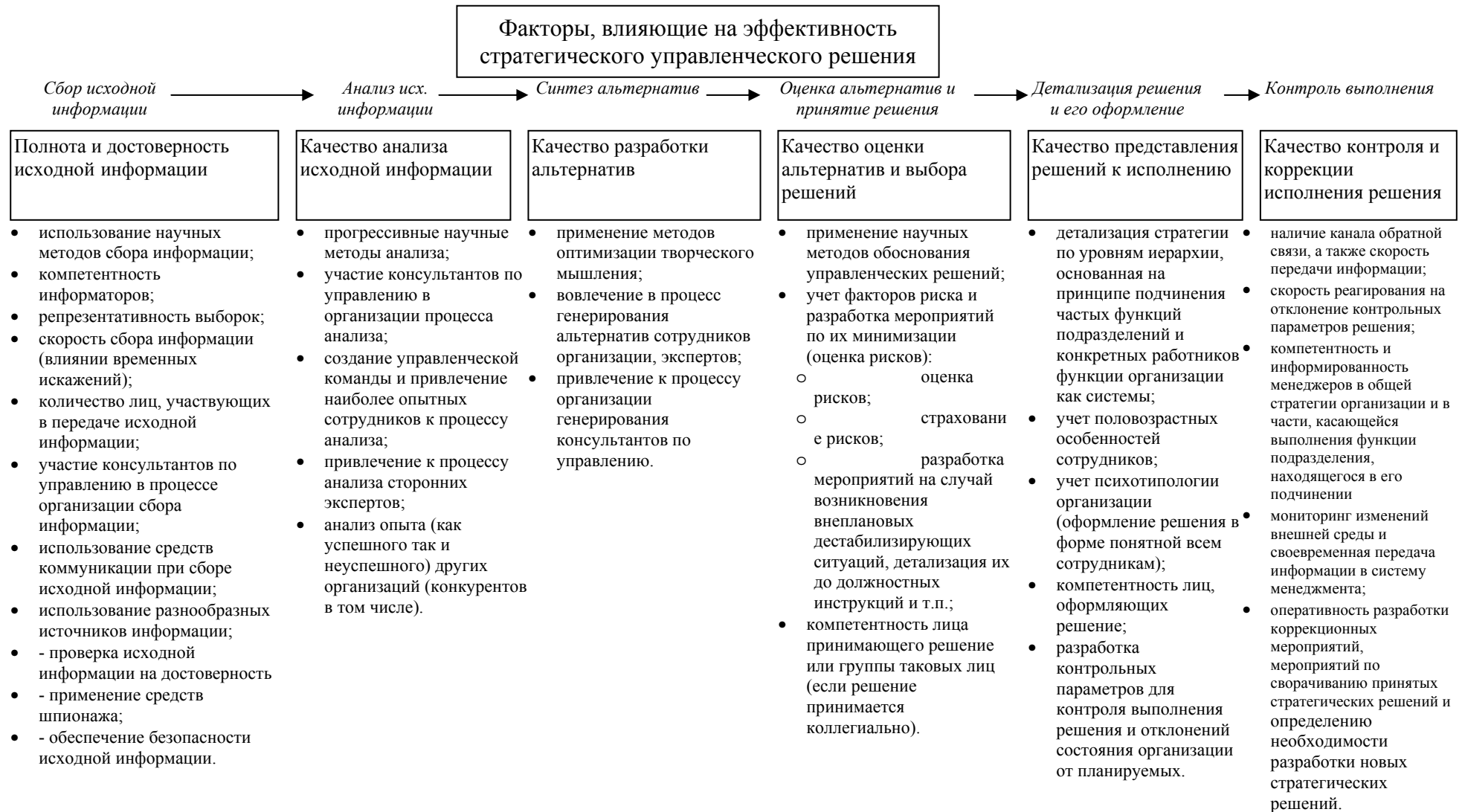


Рисунок 50. Факторы, влияющие на эффективность стратегического управленческого решения.

19 классификация видов эффективности в зависимости от целей организации.

В общеупотребительном значении оценка определяется как суждение о ценности (стоимости и значении) и достоинствах объекта оценки. Именно такое значение оценки можно найти в большинстве словарей. Тогда можно сказать, что оценка механизма формирования стратегии МО – это экспертиза всего, что включает в себя этот механизм, и самой стратегии.

Таблица 19

Классификация видов эффективности в зависимости от целей организации

Признаки классификации целей	Виды эффективности
1. Содержание	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ экономическая</li> <li>▪ техническая</li> <li>▪ социальная</li> <li>▪ научная</li> <li>▪ организационная</li> <li>▪ экологическая</li> </ul>
2. Характер интересов	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ внешняя</li> <li>▪ внутренняя</li> </ul>
3. Масштаб	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ общефирменная</li> <li>▪ внутрифирменная</li> <li>▪ групповая</li> <li>▪ индивидуальная</li> </ul>

Эта экспертиза направлена на анализ их качества, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями. Следует отметить, что понятие оценки часто смешивается с понятием мониторинга. Мониторинг в отличие от оценки – это процесс текущего измерения и учета важнейших индикаторов деятельности по процессу формирования и реализации стратегии. Мониторинг отвечает на вопросы «сколько, кто, что, где, когда?» Оценка же дает ответ на вопросы «почему и как сделать лучше?» Мониторинг создает информационный базис для проведения оценки. В задачи оценки в нашем случае входит не только суждение о стратегии и механизме ее разработки, но и определение критериев суждения, по которым оцениваются их достоинства, качество, эффективность, значение и их применимость в практике муниципального образования.

В принципе, можно сказать, что единой методики такой оценки для муниципальных образований нет. А важность ее трудно переоценить. Ведь она должна еще до этапа реализации стратегии ответить на вопрос о возможном ее успехе (эффекте). Поэтому оценка должна быть неотъемлемой составной частью стратегического управления муниципальных образований. В процессе оценки при стратегическом управлении решаются сразу несколько задач:

- сверка, уточнение целей и задач, переориентирование стратегии на достижение реалистичных результатов (на этапе реализации – корректировка стратегии);
- активизация работы по ключевым позициям стратегии еще на стадии ее разработки – экспертиза эффективности ранее принятых решений и программ, вовлечение в работу новых исполнителей, повышение эффективности сбора данных и т.д.;
- раннее выявление и учет ошибок и недостатков при дальнейшей работе;
- вовлечение сообщества к работе;
- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;
- анализ разногласий между разработчиками и исполнителями по ходу разработки стратегии;
- информирование лиц и органов, принимающих решения (представительный орган МСУ, региональные власти);
- PR- компонент.

Можно выделить несколько типов оценки по нескольким критериям.

1. По стадии реализации оцениваемого документа или деятельности:

- предварительная – оценка до начала реализации стратегии (то, что исследуется). Задача оценки на этой стадии – анализ качества документов, необходимость тех или иных стратегических программ для муниципального образования, предварительная оценка эффективности стратегии, и ее составных частей;
- промежуточная – оценка на стадии реализации стратегии. Задача – корректировка стратегии для повышения ее эффективности;
- обобщающая – оценка по завершению стратегии или ее составляющих проектов, программ. Задачи – экспертиза эффективности и результативности, анализ ошибок и неудач, принятие адекватных стратегических решений.

2. По целевому назначению:

- оценка потребностей – оценка социально-экономических условий, определивших необходимость разработки стратегии;
- оценка процесса разработки стратегии – анализ качества подготовки стратегии (состав и компетентность разработчиков, анализ используемых методических материалов, логическая схема стратегии, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности);
- оценка результативности – экспертиза результатов стратегии, сравнение фактических результатов с планировавшимися;
- оценка эффективности – сопоставление результатов с затратами (главное здесь – поиск наиболее эффективных вариантов решения проблемы, то есть минимальным по ресурсным затратам);
- оценка по затратам и выгодам – соотношение затрат и выгод в денежном выражении (эффективен проект, программа и т.д., выгода от реализации которых превышает сумму понесенных затрат);
- оценка продуктивности – измерение позитивных результатов в расчете на конкретных получателей (например, на каждого жителя МО, на каждого ребенка и т.д.);
- оценка влияния – выявление причинно-следственных связей между параметрами развития муниципального образования и мероприятиями стратегии; оценка воздействия стратегии или отдельных ее составляющих на социально-экономическое развитие муниципального образования.

Логические схемы оценки могут быть различными, но основу в каждом конкретном случае должны составлять действия, предложенные «Институтом экономики города» и апробированные в городах Городец, Кунгур и Междуреченск<sup>1</sup>, и методики, представленные в книге «Эффективность стратегического управления»<sup>2</sup>. Предложенная логическая схема при некоторой интерпретации будет выглядеть следующим образом:

#### 1. Отбор исполнителя (оценщика), постановка задания.

В качестве оценщиков в муниципальном образовании могут выступать коллектив авторов стратегии, ее исполнители, структурные подразделения администрации, выполняющие контрольные функции и т.д. Задание оценки формулируется в виде вопросов, в нашем случае вопрос сформулирован в названии параграфа – «какова эффективность механизма формирования стратегии?»

<sup>1</sup> Оценка муниципальных программ. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. С. 14-18.

<sup>2</sup> Эффективность стратегического управления. Под ред. проф. Лапыгина Ю.Н. – Владимир:ВлГУ, 2004. С. 32-39.

Что оценивается при определении эффективности механизма формирования стратегии?

Во-первых, сам процесс стратегического планирования.

Во-вторых, система социального партнерства, как важнейший фактор успеха стратегии.

В-третьих, содержание стратегических планов, программ, проектов, включаемых в стратегию.

В-четвертых, оформление и продвижение (лигитимность и PR-компонент).

В-пятых, оценка реализации на определенном этапе.

## 2. Определение параметров оценки.

Для того, чтобы ответить на вопросы оценки, правильнее и проще оценивать не всю стратегию и ее составные части, не весь процесс ее разработки, а ключевые аспекты, которые раскрывают суть вопроса и дают ответ на него.

В исследуемом случае эффективность сама выступает в качестве параметра оценки механизма реализации. Такими параметрами могут быть также результативность отдельных этапов или стратегии в целом, социально-экономический эффект, соответствие стратегии интересам жителей МО и т.д. Эффективность механизма разработки стратегии может оцениваться также по различным параметрам. Среди них: аналитичность, программность, обоснованность мероприятий, общественное участие и т.д.

3. Определение индикаторов оценки, критериев эффективности (количественные характеристики), т.е. выбор показателей конкретных действий по разработке стратегии. Индикатор позволяет количественно оценить параметры, для этого он должен обладать рядом признаков, среди которых:

- измеримость (поддается количественной оценке);
- однозначность (индикатор имеет четкое, общепринятое определение и единицы измерения);
- обоснованность (индикатор отражает действительно то, что надо оценить);
- устойчивость (должны быть доступны временные срезы данных по индикатору);
- доступность (для расчета индикатора используются традиционные для МО источники информации).

Кроме того, они должны отвечать следующим требованиям<sup>1</sup>:

- различие и независимость (с логической точки зрения) ключевых понятий их составляющих;
- простота вычисления и сбора для этого необходимых данных;
- способность статистической обработки;
- возможность нормирования количественных значений, деления их на шкалы;
- охват как можно большего количества значимых факторов.

С последним требованием связано то, что нередко количественные характеристики, формирующие критерий эффективности и выражающие близкие факторы, могут быть агрегированы в некоторый обобщённый, комплексный показатель. Определение его значения, как правило, в форме балльной оценки основано на мнении, интуиции и опыте экспертов.

4. Собственно оценка или экспертиза параметров, которые отобраны для анализа.

Здесь следует подчеркнуть, что привлечение экспертов обязательно при многокритериальной оценке эффективности сложных, многоцелевых организаций, каковыми являются муниципальные образования, и стратегии которых уже на стадии разработки связаны с достижением целого набора взаимосвязанных показателей, формирующих их образы (профили).

С определением данного образа связаны методы изучения профиля (их ещё называют методы перечня критериев). Суть этих методов в следующем: рассматривается соответствие объектов исследования каждому из установленных критериев и по каждому критерию даётся оценка, которая может быть представлена графически.

5. Выводы оценки (сравнение целевых количественных установок с фактическими значениями индикаторов и подготовка заключения).

Пример логической схемы оценки механизма формирования стратегии развития муниципального образования представлен на рисунке 51, а последовательность действий на рисунке 52.

Оценка эффективности формирования стратегии развития муниципального образования до начала реализации представляет

---

<sup>1</sup> Эффективность стратегического управления. Под ред. проф. Ю.Н.Лапыгина. – Владимир, ВлГУ, 2004. С. 36

большой интерес по главной причине – стратегию или ее элементы, составные части вовремя можно поправить и не допустить ненужного расходования финансовых, материальных, интеллектуальных и прочих ресурсов муниципального образования.

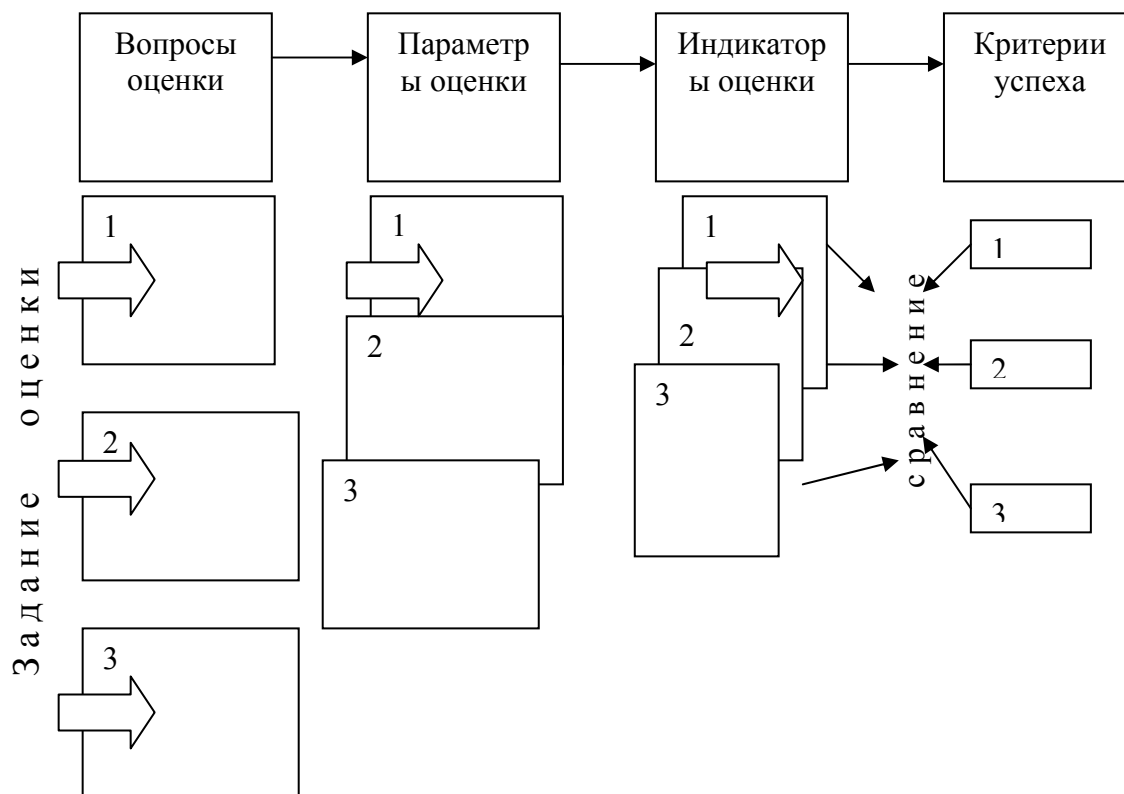


Рисунок 51. Логическая схема оценки механизма формирования стратегии

Стоит сказать, что характер деятельности муниципальных образований, различные условия и исходные данные, их различные цели, а также различные подходы и способы их достижения, предопределяют специфику разработки стратегий, а это значит, что система оценочных критериев для конкретного муниципального образования носит строго индивидуальный характер.

Например, оценка определения эффективности стратегии одного из муниципальных образований Владимирской области (города Суздаля) строилась на получении ответов на три наиболее важных вопроса:

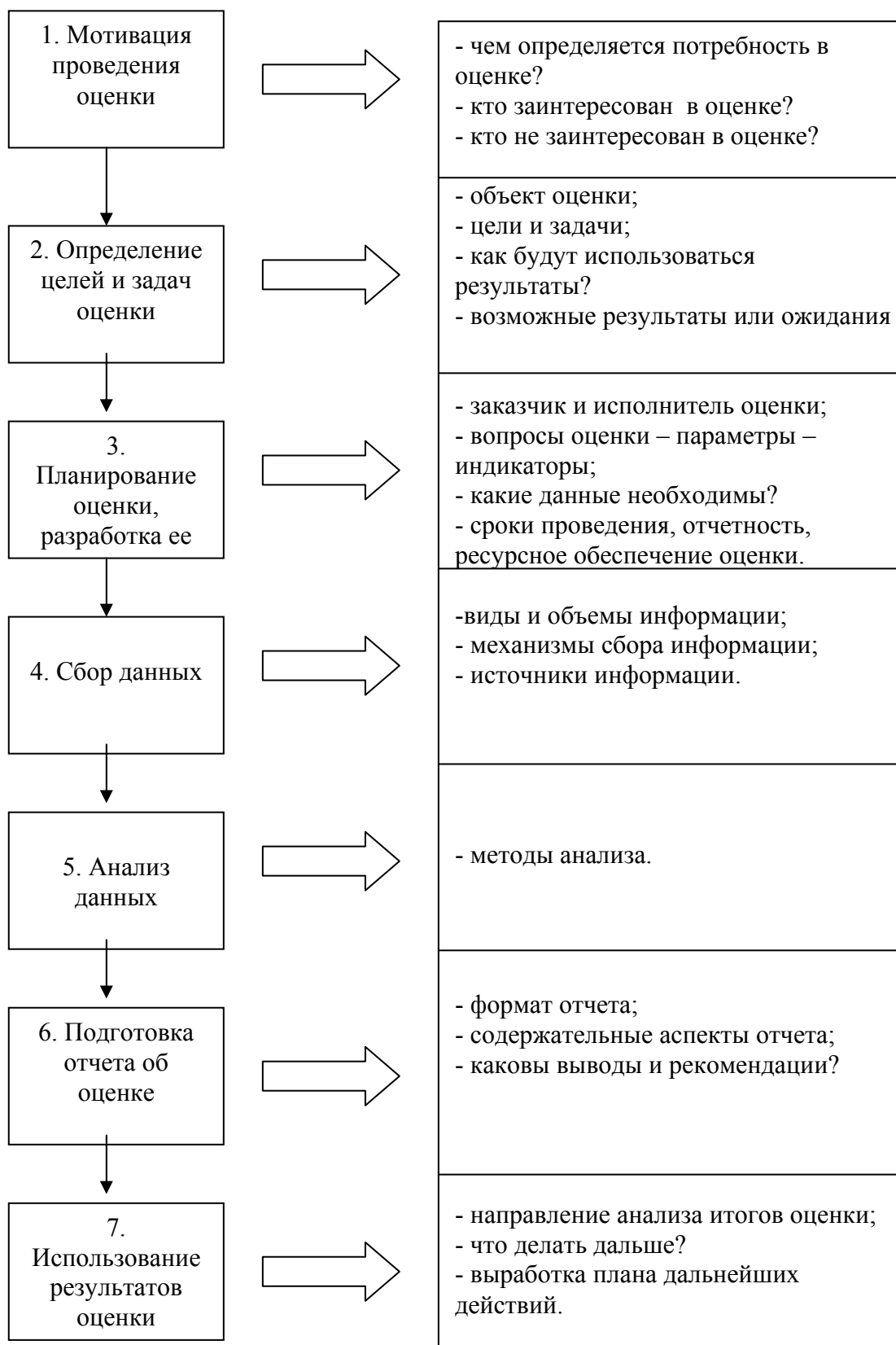


Рисунок 52. Схема последовательности действий по оценке механизма формирования стратегии



1. Насколько содержание программ и проектов стратегии соответствует задачам социально-экономического развития муниципального образования?

2. Насколько эффективен механизм реализации стратегии?

3. Насколько результативны действия по разработке стратегии, как эта работа повлияла на ситуацию в муниципальном образовании?

Для проведения оценки была сформирована группа из специалистов консалтинговой фирмы «Юникон» из Ярославля и представителей координационного комитета и рабочей группы по разработке стратегии. При этом использовались несколько способов сбора информации: анализ документации и городской статистики, анкетирование различных групп сообщества (представители властных структур, бизнеса, население), интервью с разработчиками стратегии, специалистами, руководителями предприятий и депутатами городского совета.

Ответы на поставленные вопросы давались в виде экспертной справки и итоговых заключений и рекомендаций. Оценка была озвучена главой города и представителем консалтинговой фирмы на публичных слушаниях городского совета при рассмотрении вопроса об утверждении стратегии развития города.

В данном случае механизм формирования стратегии развития Суздаля заслуженно получил высокую оценку экспертов: например, уже в период разработки стратегии в 2000 году было привлечено частных инвестиций под конкретные проекты на сумму более 17 млн. долларов США.

Как уже отмечалось, для оценки эффективности разработки стратегий можно использовать наработки Фонда «Институт экономики города» по оценке муниципальных программ<sup>1</sup>.

Интересный опыт экспертной рейтинговой оценки эффективности разработки стратегий муниципальных образований накоплен программой «Малые города России». Пример такой оценки дан в приложениях с 6 по 13.

Оценка презентаций стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Владимирской области, разработанных 38 специализированными группами стратегического развития округов, городов, районов и поселков, выявила не только единство стратегического видения путей решения существующих масштабных проблем, но и значительные различия в их осмыслении, поиске путей решения и мобилизационных возможностей. Это потребовало от организаторов проведения целого комплекса

---

<sup>1</sup> Оценка муниципальных программ. /Ветров Г.Ю., Визгалов Д.В., Пинегина М.В., Шевырова Н.И. – М.:Фонд «Институт экономики города», 2003.

мероприятий разработки качественных и количественных критериев оценки представленных презентаций стратегических программ.

Важным организационным моментом оценки презентаций стратегий развития муниципальных образований области явился выбор формы проведения данной работы и его исполнителей.

Была предложена конкурсная основа проведения презентации с выставлением каждому муниципальному образованию оценки по пятибалльной системе.

Для выполнения этой работы была создана специальная комиссия (жюри) из девяти независимых членов от администрации области, фонда Сороса и местных экспертов, которая выставяла оценки, для дальнейшего их сложения и выявления общего балла каждому муниципальному образованию.

Для качественной оценки презентуемых рабочими группами программ стратегического развития муниципальных образований были предложены следующие критерии.

Во-первых, насколько разработчиками программ проявлено новое сценарное мышление для исследования проблем и постановки стратегических задач развития муниципальных образований.

Во-вторых, насколько предлагаемая система управления социально-экономическим развитием поселений соответствует организационной этике и существующей практике.

В-третьих, насколько полно вовлечены в разработку стратегий представители различных социальных групп муниципального образования.

В-четвертых, насколько доказательными и проверенными оказались предположения, положенные в основу разработанной стратегии.

В-пятых, насколько проявились в планах способности их разработчиков к стратегическому и этическому мышлению.

Особое внимание было уделено количественным критериям оценки презентаций стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, в силу их конкретной соизмеримости. В итоге московскими коллегами-экспертами были предложены следующие критерии:

- выявленность и систематизированность проблем на основе SWOT-анализа и другой аналитической работы;
- точность и полнота выявления возможностей и предпосылок (ресурсов) развития муниципальных образований;
- обоснованность выделения приоритетов и точек роста социально-экономического развития;
- разработанность механизмов реализации стратегии.

При этом, как уже отмечалось, представленные презентации основных параметров стратегий муниципального развития оценивались по пяти бальной системе, алгоритм которых для каждого критерия (параметра) был следующий:

**1 – плохо:** данный параметр не представлен в презентации.

**2 – неудовлетворительно:** представленное содержание данного параметра не выдерживает критики.

**3 – удовлетворительно:** судя по презентации, данный параметр стратегии приемлем, но требует серьезной доработки.

**4 – хорошо:** судя по презентации, данный параметр стратегии вполне приемлем.

**5 – очень хорошо:** судя по презентации, данный параметр стратегии разработан наилучшим образом.

В целях стимулирования дальнейшей работы муниципальных образований по разработке своих стратегий наряду с общим рейтингом качества презентаций стратегических программ был предложен вариант их оценки по четырем номинациям (округа, города, районы, поселки). Именно этот вариант оказался наиболее убедительным и достоверным при оценке качества стратегических планов, поскольку фактически сравнивались однотипные муниципальные образования.

Анализ итогов презентаций как общих, так и в номинациях позволил провести ранжирование муниципальных образований Владимирской области на основе полученных у членов жюри средних баллов (см. таблицу 20).

Таблица 20

Оценка презентаций стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Владимирской области

№ п/п	Наименование муниципального образования	Средний балл	Общее место
1.	Округ Муром	4,722	1
2.	Судогодский район	4,667	2
3.	г.Владимир	4,500	3
4.	Суздальский район	4,500	3
5.	Камешковский район	4,472	4
6.	Гусь-Хрустальный район	4,389	5
7.	Округ Кольчугино	4,389	5
8.	Селивановский район	4,389	5
9.	Гороховетский район	4,361	6

И так далее – все 38 муниципальных образований.

Как следует из приведенной таблицы, общие места муниципальных образований не дают точной картины сопоставимости разных по уровню развития и возможностям муниципальных образований, что потребовало более точно представить их оценку в номинациях стратегий социально-экономического развития.

Можно задать вопрос: «Насколько истинны и корректны приведенные итоги?». На что можно ответить следующее: Во-первых, эти итоги более объективны, чем индивидуальные оценки. Во-вторых, они отражают истинное на данный момент положение дел в муниципальных образованиях области, где саму истину можно понимать «... не как продукт, не завершённый результат, а процесс, включаясь в который, пользователь знаний использует текущее состояние этого процесса как продукт (знание)»<sup>1</sup>.

Оценка презентаций стратегий социально-экономического развития муниципальных образований области по четырем номинациям представлена в таблице 21.

Таблица 21

Оценка презентаций стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Владимирской области<sup>1</sup>

Номера номинаций	Муниципальное образование	Средний балл	Общее место
<b>I. Округа</b>	Округ Муром	4,722	1
<b>II. Города</b>	г. Владимир	4,500	1
<b>III. Районы</b>	Судогодский район	4,667	1
	Суздальский район	4,500	2
	Камешковский район	4,472	3
	Гусь-Хрустальный район	4,389	4
<b>IV посёлки</b>	п. Юрьеvec	4,194	1
	п. Добрятино	4,083	2
	п. Уршельский	3,944	3
	п. Энергетик	3,861	4
	п. Ставрово	3,861	4
	г. Курлово	3,833	5

<sup>1</sup> Ракитский Б.В., Ракитская Г.Я. Актуальность высокой методологии для исследований и практического осуществления социальной политики. М. 2003г., с. 22

<sup>1</sup> Стратегия развития муниципалитета. /Под общ. Ред Г.В.Гутмана и А.Е.Илларионова. – М.: Юркнига, 2003. - С. 127-128.

(Рейтинг давался по всем 38 муниципальным образованиям.)

Из таблицы видно что, если общие рейтинговые значения не дают какой-то четкости в оценке проведенных презентаций, то рейтинговые значения в номинациях представляют собой более точную характеристику презентаций муниципальных образований.

Одновременно с оценкой презентации стратегий давалась и оценка включенных в стратегии инвестиционных проектов и предложений. Эту работу проводила вторая конкурсная комиссия в соответствии со специальным оценочным листом.

Таким образом, на публичной презентации были даны оценки всем основным составляющим механизма разработки стратегий и содержанию самих стратегий. Такой подход дал возможность муниципальным образованиям обменяться опытом работы и на основе этого провести корректировку своих наработок по стратегическому управлению (Кстати, в рамках программы каждому муниципальному образованию для этого давалось 2 – 3 месяца).

Здесь представляется очень важным следующий аспект. Координационный комитет и группа стратегического планирования муниципального образования имела право согласиться или не согласиться с оценкой внешних экспертов, а, значит, за муниципальным образованием оставалось право самостоятельно решать вопрос: корректировать механизм разработки стратегии и какие-то ее составные части или нет, и в какой степени это делать.

Подытожим полученные результаты:

1. Механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя весь процесс разработки и принятия стратегии: от стратегического анализа внутренних и внешних факторов, формирования концепции и содержания стратегии, до предварительной оценки социально-экономической эффективности проводимой работы и разрабатываемой стратегии, порядка ее обсуждения и принятия.
2. Концепция стратегического развития муниципального образования – это его стратегический выбор, определяемый философией развития муниципального образования на основе SWOT – анализа и сравнительного анализа действующей стратегии и образцов успешной реализации стратегий развития других муниципальных образований.
3. Содержание стратегии развития муниципального образования заключается в конкретном изложении процесса достижения целей, сформулированных в концепции стратегии. Этот процесс заключается, в первую очередь, в реализации матрицы решений

посредством конкретных действий, определяемых структурой стратегии, индивидуальной для каждого муниципального образования.

4. Механизм формирования стратегии развития муниципального образования предопределяет успех ее реализации и подлежит качественной экспертной оценке с целью своевременной корректировки действий, направленных на повышение эффективности стратегического управления муниципалитетом.

### **ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

#### **3.1. Анализ подходов и методов преодоления сопротивления стратегическим изменениям в муниципальном образовании**

В настоящее время становится достаточно трудно найти организацию, которая не находилась бы в процессе изменений и внедрения нововведений в свою деятельность. Новые стратегии, процессы, системы и структуры не могут возникнуть на «пустом месте» и неизбежно должны получаться путем изменения ныне существующих параметров деятельности организаций.

Осуществление стратегических изменений в организациях чрезвычайно трудная задача. И, как показывают исследования специалистов в области управления изменениями, проведение серьезных перемен в российских организациях начинается при полном игнорировании вопроса о степени готовности к намеченным преобразованиям. Возникает естественное непонимание и недовольство со стороны работников организации. Стратегические изменения многие обещают одним людям в организации в плане перспектив карьерного и профессионального роста и угрожают другим, которые могут опасаться утратить свое положение в служебной иерархии или вовсе лишиться должности. Поэтому люди реагируют на перспективы стратегических изменений по-разному: одни становятся активными сторонниками и проводниками стратегии в жизнь, другие – активно действующими противниками или пассивными наблюдателями. При этом руководители среднего звена, которые являются одними из главных двигателей преобразований, практически оказываются выведенными из процесса подготовки организационных изменений и относятся к ним почти с таким же недоверием, как и их подчиненные. В итоге руководители организаций, начиная процесс преобразований, сталкиваются с различными серьезными видами сопротивления работников грядущим переменам.

Некоторые аспекты данной проблемы нашли отражение в трудах таких известных зарубежных и отечественных исследователей, как И. Ансофф<sup>1</sup>, Б. Карлоф<sup>1</sup>, Дж. Коттер и Л. Шлезингер<sup>2</sup>, М.Х.

---

<sup>1</sup> Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 361-398.

Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури<sup>3</sup>, Э. Хьюз<sup>4</sup>, Н. Алексеев<sup>5</sup>, О.С. Виханский<sup>6</sup>, А.Т. Зуб, М.В. Локтионов<sup>7</sup>, А.Н. Люкшинов<sup>8</sup> и других ученых.

Определим главные причины сопротивления изменениям и основные подходы, способствующие их преодолению.

Для решения поставленных задач необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- раскрыть суть термина «организационное сопротивление»;
- определить основные причины сопротивления организационным преобразованиям;
- рассмотреть стили руководства, способствующие устранению организационного сопротивления;
- установить уровни сопротивления стратегическим изменениям;
- проанализировать подходы, способствующие преодолению факторов сопротивления изменениям.

Вероятно, что любое, даже незначительное изменение, проводимое в организации, встречает сопротивление и степень его влияния очень велика. Однако не ясно можно ли предвидеть какое возникнет сопротивление и заранее предпринять меры для его преодоления. Также неизвестно есть ли возможность, используя некоторые подходы и методы, эффективно управлять возникшим сопротивлением. Важно выяснить основные причины сопротивлений изменениям и выявить методы их уменьшения или полного устранения.

Что же понимается под сопротивлением? Существуют различные определения данного термина. Рассмотрим мнения некоторых ученых занимающихся этой проблемой.

Как отмечает в своей работе Алексей Николаевич Люкшинов: «Сопротивление – естественная реакция групп и отдельных лиц на перемены, угрожающие их культуре и влиянию, и обусловлено

<sup>1</sup> Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 214-215.

<sup>2</sup> Kotter J., Schlesinger L. Choosing strategies for change // Harvard business review. March, 1979.

<sup>3</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 531-539.

<sup>4</sup> Huse E. Organizational development and change. L., 1975.

<sup>5</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. - 2003. № 16 (196). – С. 2-7.

<sup>6</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. – С. 126-130.

<sup>7</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 432-442.

<sup>8</sup> Люкшинов А.Н. Стратегический менеджмент: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – С. 304-348.



нарушением преемственности культуры и власти; его сила зависит от скорости нарастания перемен»<sup>1</sup>.

«Устойчивый способ проведения операций не может быть изменен одновременно и вызывает противодействие изменениям, называемое организационным сопротивлением», - говорит консультант Н. Алексеев<sup>2</sup>.

А Игорь Ансофф, например, не останавливается на формулировке только одного определения. Он рассматривает сопротивление с разных точек зрения и дает следующие его толкования:

1. «...многоликий феномен, который приводит к неожиданным задержкам, непредусмотренным затратам и вносит нестабильность в процесс стратегических перемен».
2. «С точки зрения анализа стратегии сопротивление – выражение «иррациональности» организации, отказ от осознания новых измерений реальности, игнорирование логических доводов».
3. «...с позиции поведенческой теории сопротивление есть естественное проявление различных понятий о разумном, согласно которым группы и отдельные люди взаимодействуют между собой»<sup>3</sup>.

Таким образом, приведенные определения И. Ансоффа как бы раскрывают сущность термина, но на наш взгляд в них недостаточно отражен человеческий фактор. А, как известно носителями сопротивления, впрочем, как и носителями изменений являются люди.

Поэтому в данной работе под сопротивлением мы будем понимать проблемы, возникающие при проведении изменений как следствие непродуманных действий руководителей в отношении членов трудового коллектива.

Возможно, что сопротивление переменам является неизбежным явлением. Поэтому, после того, как руководство решило ввести изменения, сопротивление необходимо преодолеть. Согласно положениям ряда авторов, любое изменение устоявшихся методов работы создает сопротивление у всех работников, кого эти изменения касаются: и у руководителей, и у подчиненных. В связи с этим в данном исследовании необходимо разобраться, какие причины заставляют людей сопротивляться изменениям.

По мнению авторов популярного учебника «Основы менеджмента» М.Х. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури, люди

<sup>1</sup> Люкшинов А.Н. Стратегический менеджмент: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – С. 349.

<sup>2</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. - 2003. № 16 (196). – С. 4.

<sup>3</sup> Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 366-368.

сопротивляются переменам по трем основным причинам: неопределенности, ощущению потерь и убеждению, что перемены ничего хорошего не принесут.

Во-первых, человек может повышенно реагировать на изменения потому, что не знает, каковы будут их последствия. Когда человек чувствует угрозу своей защищенности, он реагирует сознательно или бессознательно, выражая свое отрицательное отношение к изменениям, или проявляет дисфункциональное поведение в период осуществления изменений.

Второй причиной сопротивления является ощущение, что перемены приведут к личным потерям, т.е. меньшей степени удовлетворения какой-либо потребности. Они могут считать, что новшества уменьшат их полномочия в принятии решений, формальную или неформальную власть, доступ к информации и другим ресурсам, автономию и привлекательность поручаемой им работы.

Третья причина сопротивления – это убеждение, что для организации изменение не является необходимым или желательным. Люди могут думать, что планируемые изменения не решат проблем, а лишь умножат их число<sup>1</sup>.

Как заметил автор известной в деловых кругах книги «Деловая стратегия» Бенгт Карлоф: «... сопротивление зависит от характера и степени перемен, а также от того, как они проводятся. Мощное сопротивление вспыхивает в тех случаях, когда:

- ✓ перемены радикальны и решительны;
- ✓ перемены внезапны и неожиданны;
- ✓ перемены оказывают неблагоприятное воздействие на вовлеченных в них людей, которые в этом случае считают себя пострадавшими;
- ✓ чему бы то ни было (стратегии, корпоративной миссии, организации и т.п.) оказывается мощная поддержка, которая снижает ценность перемен;
- ✓ причины проведения перемен нечетко сформулированы, это вызывает беспокойство;
- ✓ предыдущие перемены не принесли нужных результатов»<sup>2</sup>.

В своем исследовании американские ученые Джон Коттер и Леонард Шлезингер систематизировали основные, на их взгляд, причины сопротивления, позволяющие определить, какие группы

<sup>1</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 536-537.

<sup>2</sup> Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – С. 214-215.

людей в первую очередь будут сопротивляться переменам и по каким причинам. Основные причины сопротивлений изменениям изложены в таблице 22.

Таблица 22

## Причины сопротивления изменениям

Причины сопротивлений	Полученный результат	Ожидаемая реакция
<i>Эгоистический</i> <input type="checkbox"/> <i>иннарес</i>	Ожидание личных потерь в результате изменений	«Политическое» поведение
<i>Неправильное понимание целей стратегии</i>	Низкая степень доверия менеджерам, излагающим план изменений	Слухи
<i>Различная оценка последствий осуществления стратегии</i>	Неадекватное восприятие планов; возможность существования других источников информации	Открытое несогласие
<i>Низкая терпимость к изменениям</i>	Опасение людей, что они не обладают необходимыми навыками или умениями	Поведение, направленное на поддержание собственного престижа

Более подробно рассмотрим, приведенные в таблице причины сопротивлений.

Основной причиной *эгоистического интереса* является сопротивление людей изменению на уровне организации. Это связано с той или иной мерой эгоизма, присущего каждому человеку: люди вследствие своей человеческой природы ставят свои собственные интересы выше интересов организации. Такое поведение в силу его универсальности и естественности не очень опасно, однако его развитие может привести к возникновению неформальных групп, политика которых будет направлена на то, чтобы предложенное изменение не могло быть осуществлено.

*Неправильное понимание целей стратегии.* Обычно возникает из-за того, что люди не в состоянии оценить последствия осуществления стратегии. Часто причиной здесь является отсутствие достаточной информации относительно целей и путей реализации стратегии. Такая ситуация характерна для организаций, где степень доверия к действиям менеджеров низка.

*Различная оценка последствий осуществления стратегии.* Связана с различным восприятием стратегических целей и планов. Менеджеры и служащие могут по-разному воспринимать значение

стратегии для организации и для внутриорганизационных групп. При этом «стратеги» часто неоправданно считают, что служащие видят преимущества реализации стратегии так же, как они, и что каждый обладает соответствующей информацией, чтобы убедиться в ее преимуществах, как для организации, так и для каждого служащего от реализации стратегии.

*Низкая терпимость к изменениям.* Некоторые люди обладают низкой терпимостью к любым изменениям из-за опасения, что они не смогут обучиться новым навыкам или новой работе. Такое сопротивление наиболее характерно при внедрении новых технологий, методов продажи, форм отчетности и т.п.<sup>1</sup>.

Причины сопротивлений, перечисленные известными учеными, несомненно, присутствует в деловой практике. Рассмотрев, их мы пришли к выводу, что основными причинами являются:

- низкая информированность членов коллектива о предстоящих переменах;
- опасения по поводу недостатка знаний и умений для выполнения новой работы;
- личные потери (снижение власти, лишение должности, снятие полномочий и т.д.).

А также необходимо отметить еще ряд, не менее важных, на наш взгляд, причин, относящихся к российской действительности:

- консервативные взгляды людей старшего поколения;
- необходимость повышения уровня образования;
- опасение потерь в заработной плате;
- страх быть уволенными со своего рабочего места.

Профессор МГУ О.С. Виханский считает, что на процесс устранения сопротивления изменению большое влияние оказывает стиль проведения изменения.

При разрешении конфликтов, возникающих во время проведения изменения, руководители могут использовать следующие стили руководства:

- ✓ *конкурентный* стиль, делающий упор на силу, базирующийся на настойчивости, утверждении своих прав, исходящий из того, что разрешение конфликта предполагает наличие победителя и побежденного;
- ✓ стиль *самоустранения*, проявляющийся в том, что руководство демонстрирует низкую настойчивость и в то же время не стремится к поиску путей сотрудничества с несогласными членами организации;

---

<sup>1</sup> Kotter J., Schlesinger L. Choosing strategies for change // Harvard business review. March, 1979.

- ✓ стиль *компромисса*, предполагающий умеренное настаивание руководства на выполнении его подходов к разрешению конфликта и одновременное умеренное стремление руководства к кооперации с теми, кто сопротивляется;
- ✓ стиль *приспособления*, выражающийся в стремлении руководства установить сотрудничество в разрешении конфликта при одновременном слабом настаивании на принятии выработанных им решений;
- ✓ стиль *сотрудничества*, характеризующийся тем, что руководство стремится как к тому, чтобы реализовать свои подходы к проведению изменения, так и к тому, чтобы установить отношения кооперации с несогласными членами организации<sup>1</sup>.

При выборе стиля руководства необходимо учитывать характер конфликта. Как известно конфликты бывают конструктивные и деструктивные. Поэтому в зависимости от возникших проблем и сил сопротивления руководителю важно выбрать тот стиль проведения изменения, который наиболее приемлем для разрешения конфликтов в данной ситуации.

Легко распознаваемое сопротивление реализации стратегии встречается не так уж часто. Гораздо чаще возникает необходимость иметь дело с потенциальными конфликтами и «тупиковыми ситуациями» на всех уровнях. Они возникают вследствие того, что разные группы пытаются отстаивать свои собственные интересы, используя в этих целях сам процесс изменения. Это может принимать форму оппозиции по отношению к конкретному изменению. По существу же изменения являются средоточием постоянных и неизбежных напряжений и различий между отдельными личностями, организациями, группами и подразделениями. Проблемы, с которыми при этом приходится сталкиваться, лежащие в их основе конфликты, которые приходится улаживать менеджеру, могут иметь мало общего с предлагаемым конкретным изменением. Интерес и энтузиазм людей по отношению к предложенной стратегии могут быть в большей степени связаны с личными выгодами, которые они желали бы получить, чем с выгодами организации, которые должно принести изменение<sup>2</sup>.

Менеджер, столкнувшись с сопротивлением должен разобраться во всех деталях этого явления. Понимание того, на каком уровне

---

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2002. – С. 128-129.

<sup>2</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 436.

возникает сопротивление, и чем оно характеризуется, позволяет менеджеру направить усилия в нужном направлении.

Сопротивление распределяется по трем уровням: индивидуальному, групповому и организационному (системному).

*Уровень индивида.* Индивидуальное сопротивление бывает вызвано, прежде всего, психологической неготовностью сотрудника осознать объективность внешних изменений и принять предлагаемые организационные новшества, требующие пересмотра прежнего опыта выработки успешных управленческих решений. Еще одной, но более рациональной основой сопротивления является психология восприятия нововведений многими людьми как угрозы своему нынешнему положению. Это происходит, в первую очередь, в силу недостатка компетентности для работы в новом качестве<sup>1</sup>.

Чтобы помочь сотруднику приобрести новое понимание происходящего и пересмотреть свое отношение к изменению, чаще всего требуется индивидуальная работа с ним по разъяснению выгод и преимуществ, которые он лично получит в результате реализации стратегии. Такая работа должна привести к изменению поведения сотрудника. Правильно организованная процедура разъяснения предполагает четкое осознание менеджером того, что именно он пытается изменить во взглядах конкретного сотрудника и почему это необходимо. Попытки заставить кого-то изменить в себе что-либо, принципиально противоречащее как его характеру, так и свойствам его личности, обречены на провал<sup>2</sup>.

*Уровень группы.* Сотрудники со схожими взглядами на проблемы организации обычно объединяются в группы, внутренне однородные по организационным культурным ориентациям. Такие группы отстаивают уже коллективные системы ценностей и более активно пытаются влиять на стратегию организации. Консервативно настроенные группы являются источниками группового сопротивления<sup>3</sup>.

Широкое освещение стратегического замысла и консультации перед осуществлением стратегии (в идеале – на стадии планирования) могут помочь уменьшить сопротивление со стороны групп и выявить, что же действительно беспокоит людей в предложенной стратегии. Для этого может потребоваться передача (в порядке обратной связи) результатов организационной диагностики тем подразделениям и

---

<sup>1</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. - 2003. № 16 (196). – С. 4.

<sup>2</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 435-436.

<sup>3</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. - 2003. № 16 (196). – С. 4.

группам организации, которых непосредственно затрагивает стратегическое изменение; проведение семинаров и дискуссий, в которых бы участвовала группа; организация новой информационной сети, чтобы каждый мог узнать о том, что происходит, и имел возможность выразить свои сомнения<sup>1</sup>.

*Организационный уровень.* На этом уровне сопротивление возникает из-за отсутствия в организациях потенциала для анализа внешних изменений и выработки адекватной реакции. Так, если решение стратегических задач в качестве дополнительной нагрузки поручается подразделениям, ответственным за оперативную деятельность, текущие проблемы вытесняют на задний план работу по внедрению организационных и технических нововведений. Аналогичная ситуация имеет место и тогда, когда специально назначенные для этой работы управляющие оказываются недостаточно компетентными<sup>2</sup>.

Один из путей уменьшения сопротивления – системный подход к изменению. Однако сложность заключается в том, что для понимания поведения организации как системы необходимо учитывать поведение всех взаимосвязанных subsystem, таких как финансы, производство, сбыт и снабжение, человеческие ресурсы и многое другое. Системный подход, таким образом, предусматривает рассмотрение организации как единого целого, выявление взаимосвязей между различными частями системы путем, например, изменения иерархического порядка принятия решений или обеспечения некоего равновесия между социальной и технической частями системы. Это позволит в дальнейшем успешно осуществлять стратегию<sup>3</sup>.

Уровни сопротивления стратегическим изменениям в организации изображены на рисунке 53.

Естественно, что универсальных способов преодоления сопротивления не существует, однако есть некоторые проверенные методы, с помощью которых их можно существенно уменьшить и даже полностью устранить.

Э. Хьюз выделяет восемь факторов преодоления сопротивления изменениям, которые более подробно мы и рассмотрим.

1. *Учет причин поведения личности в организации.* Поведение индивида в организации является следствием взаимодействия

---

<sup>1</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 435.

<sup>2</sup> Алексеев Н. Управление изменениями в условиях новой экономики // Консультант директора. - 2003. № 16 (196). – С. 4.

<sup>3</sup> Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – С. 435.

материального положения личности и ее социальной роли. При любых изменениях необходимо принимать в расчет потребности, склонности и надежды тех, кого затрагивают изменения, равно как и воздействие организации. Перед тем как принять участие в процессе изменений, человек должен видеть определенный персональный выигрыш, который он получит в результате этих изменений.

2. *Значение авторитета руководителя.* Чем выше авторитет руководителя, тем больше влияние, которое он может оказать на процесс изменений. Как правило, руководитель имеет больший престиж, чем члены трудового коллектива, поэтому указания руководителя обычно являются более мощным стимулом для начала и поддержания процесса изменений, чем пожелания того или иного его подчиненного.

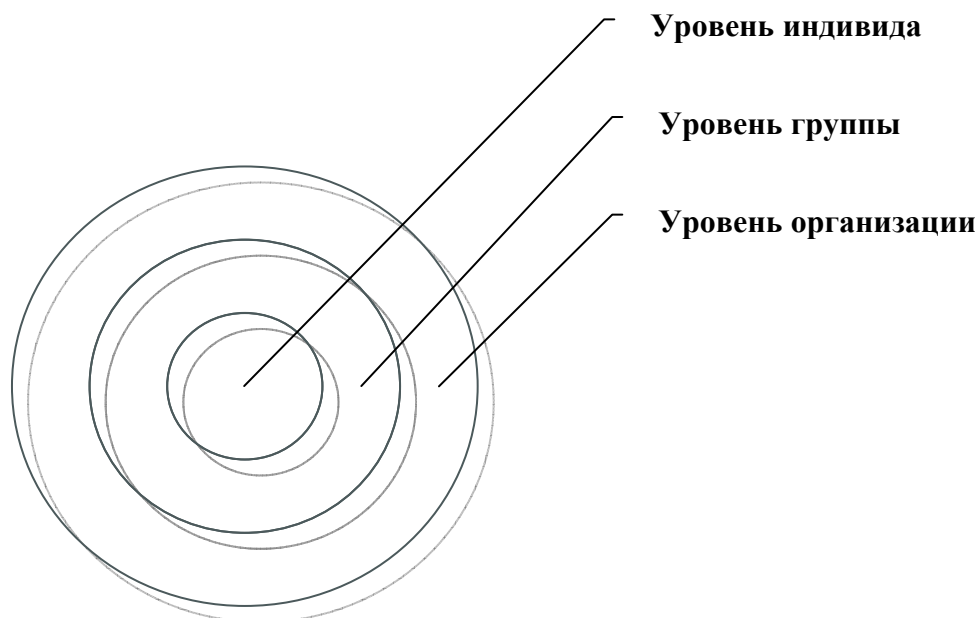


Рис. 53. Уровни сопротивления изменениям

3. *Предоставление информации группе.* Деятельность по реализации изменений может быть стимулирована предоставлением группе необходимой информации относительно нее самой и стиля ее работы. В группе может возникнуть осознанное стремление к изменениям, если предоставляется информация о том, как действует группа,



особенно если эти данные объективны и в них содержится новая информация, дополняющая уже известную. Информация, относящаяся к какой-либо одной организации или группе, имеет большее влияние, чем более общая информация о деятельности отдельных людей. Чем больше информация централизована, значима и связана с проблемой, тем больше возможностей для успешного проведения изменений.

4. *Достижение общего понимания.* Сильное стремление к изменениям может быть вызвано достижением общего понимания всеми членами группы необходимости изменений, при этом инициатива, направленная на стимулирование изменений, будет исходить от самой группы. Факты, добытые отдельными сотрудниками или группами, либо участие этих сотрудников или групп в планировании, а также в сборе, анализе и интерпретации данных оказывают существенное влияние на процесс изменений. Информация, полученная одним из членов группы, более понятна, приемлема и имеет больше шансов быть использованной, чем та, которая предоставлена «внешним экспертом».
5. *Чувство принадлежности к группе.* Сила противодействия изменениям снижается, когда те сотрудники, которые должны испытать это изменение на себе, и те, кто пытается оказать давление на ход изменений, ощущают себя принадлежащими к одной и той же группе. Изменение, которое исходит изнутри, выглядит гораздо менее угрожающим и вызывает меньшее противодействие, нежели то, которое навязывается извне.
6. *Авторитет группы для ее членов.* Чем более авторитетна группа для своих членов, тем большее влияние она может на них оказать. Группа является привлекательной для своих членов в той мере, в какой она удовлетворяет их потребности. Это влечет за собой готовность каждого члена группы к принятию влияния со стороны других членов и усиление стимулов к сплоченности группы, если это для нее важно. Сплоченность группы может способствовать как снижению, так и усилению сопротивления изменениям, в зависимости от того, считает ли группа их полезными или вредными.
7. *Поддержка изменений лидером группы.* Группа, которая сохраняет психологическую значимость для отдельных ее членов, имеет большее влияние, чем группа, членство в которой кратковременно. Во многих программах подготовки менеджеров обучение ошибочно ведется с отрывом от работы, при этом игнорируется тот факт, что этот менеджер продолжает

быть членом как минимум двух групп: а) состоящей из его подчиненных; б) включающей в себя руководителей одного с ним уровня, ответственных перед одним и тем же вышестоящим руководителем. Таким образом, процесс изменения, который включает в себя объединение отдельных руководителей во временные группы с отрывом от основной работы, менее эффективен в случае длительных изменений, чем процесс, в котором руководители участвуют без отрыва от конкретной рабочей обстановки.

8. *Информированность членов группы.* Информация, относящаяся к необходимости изменений, планам изменений и их последствиям, должна быть доведена до сведения всех членов группы, которых она касается<sup>1</sup>.

Совокупность факторов рассмотренного метода преодоления сопротивления стратегическим изменениям иллюстрирует рисунок 54, из которого следует, что факторы не иерархизированы, поскольку их значимость определяется спецификой изменений, времени и места.



Рис. 54. Факторы преодоления сопротивления стратегическим изменениям

<sup>1</sup> Huse E. Organizational development and change. L., 1975.

Известный гурю менеджмента, родоначальник стратегического управления Игорь Ансофф предлагает четыре подхода для преодоления сопротивления изменениям.

1. Принудительное управление переменами – метод введения изменений, при котором сопротивление преодолевается с помощью власти высшего менеджмента.

Насильственные изменения обходятся дорого, они чреваты крупными социальными потрясениями, однако обладают преимуществом быстрой стратегической реакции. Поэтому такой подход должен использоваться в тех случаях, когда руководство испытывает дефицит времени.

Чтобы принудительные изменения были более эффективными необходимо:

- ✓ провести диагностику поведения сотрудников и рабочих групп, чтобы определить потенциальные источники культурного и политического сопротивления;
- ✓ сосредоточить в своих руках достаточные властные полномочия, что позволит провести необходимые изменения;
- ✓ следить за появлением самых незначительных признаков сопротивления;
- ✓ после изменения стратегии контролировать ее реализацию, пока новая стратегия не «обрастет» необходимыми способностями, а изменения не приживутся в организации.

2. *Адаптивные изменения* – осуществление прерывистого стратегического изменения посредством постепенных нововведений, растянутых во времени.

Если изменения занимают длительный период времени, в каждый конкретный момент сопротивление им будет невелико, но и не равно нулю, потому что даже незначительные отклонения от исторического порядка вещей» приводят к нарушению работы организации и внутренним конфликтам. Однако степень позитивных воздействий, которая при этом требуется, будет, соответственно, ниже. Сторонниками постепенных преобразований обычно являются менеджеры, среднего и нижнего управленческих звеньев организации. Конфликты разрешаются нахождением компромисса или заключением сделок.

Адаптивные изменения проходят медленно, но обладают эффектом уменьшения уровня сопротивления в каждый момент времени и не требует пристального внимания руководства. Адаптивные изменения позволяют осуществить перемены в условиях, когда власть сторонников преобразований ограничена. Этот метод наиболее эффективен, когда заранее предсказуемы все угрозы,

тенденции и возможности, что позволяет увеличить отводимое на преобразования время.

3. *Кризисное управление.* В последнее время постоянно повышается вероятность того, что организации могут не уследить за новыми, быстро развивающимися изменениями во внешней среде. В этих случаях возникает угроза выживанию организации, она вынуждена действовать в жестких временных рамках, возникает кризисная ситуация.

В случае возникновения кризиса поведенческое сопротивление сотрудников организации сменяется поддержкой реформ. Однако в данной ситуации увеличивается вероятность принятия неправильных решений, так как руководство организации испытывает нехватку времени. Поэтому первая задача высшего руководства – предотвращение паники и быстрые эффективные преобразования.

Но как только организация выходит из кризиса, руководство сталкивается с быстрым возрождением сопротивления, которое проявляется уже на ранних стадиях «выздоровления» организации.

Если ключевым менеджерам организации не хватает власти для радикальных действий, а кризис вот-вот разразится, у руководителей остаются следующие варианты:

- ✓ попытаться убедить сотрудников организации в неизбежности кризиса и, не дожидаясь его начала, начать действовать;
- ✓ смириться с неизбежностью кризиса и подготовиться играть роль «спасителей»;
- ✓ сымитировать искусственный кризис, обычно заключающийся в борьбе с «внешним врагом», «угрожающим» организации. Обычно таким методом пользуются ключевые политические фигуры организации.

Первые два варианта менее рискованны. В третьем же на руководителей организации возлагается высокая степень ответственности, а кроме того возникают серьезные этические аспекты: ведь искусственный кризис может привести к непредсказуемым последствиям. Но у него есть и свои преимущества – угроза кризиса резко снижает сопротивление работников, обеспечивает поддержку коллективом принятых руководством решений и увеличивает шансы на счастливый исход.

3. *Метод «аккордеона»* или управляемого сопротивления – подход, приемлемый в условиях умеренной срочности, но приносящий положительный эффект за определенный интервал времени, величина которого задается внешними условиями.

Основные характеристики этого метода таковы:

- ✓ он применим в условиях умеренной срочности, когда в распоряжении организации достаточно времени, чтобы не прибегать к принудительному методу, однако для реализации адаптивного метода его не хватает;
- ✓ длительность проведения изменений определяется имеющимся временем. Если необходимость преобразований возрастает, метод приобретает принудительный характер, и наоборот, когда в распоряжении руководства имеется резерв времени, он приобретает черты адаптивного. Это свойство «растягиваться» и «сокращаться» и дало название методу – метод «аккордеона».
- ✓ метод «аккордеона» основывается на использовании модульного подхода: процесс планирования подразделяется на модули, в конце каждого из которых определяется очередность реализации новых проектов;
- ✓ данный метод отходит от общепринятой идеи о последовательности планирования и реализации проектов. Напротив, эти два процесса идут параллельно;
- ✓ сопротивление минимизируется в самом начале и контролируется на протяжении всего отрезка времени отведенного для преобразований.

Основной недостаток данного метода – высокая, в сравнении с любым из экстремальных подходов, сложность. Более того, он требует постоянного внимания со стороны высшего руководства.

Метод управляемого сопротивления («аккордеона») является предпочтительным во всех случаях, когда организации располагает достаточным временем и не собирается прибегать к принудительным мерам. Его основное преимущество в том, что он позволяет найти компромисс между уменьшением сопротивления и использованием власти, не забывая при этом о временных ограничениях<sup>1</sup>.

Преимущества и недостатки методов сопротивления стратегическим изменениям с учетом позиции Игоря Ансоффа представлены в таблице 23, из которой следует, что наиболее предпочтительный метод выделить сложно в силу достоинств и недостатков каждого из них.

Американские исследователи Дж. Коттер и Л. Шлезингер разработали свои методы преодоления сопротивления изменениям.

1. *Образование и передача информации.* Данный метод подразумевает открытое обсуждение идей и мероприятий, что поможет сотрудникам убедиться в необходимости перемен до того, как они будут проведены. Также предполагается использование различных методов передачи информации:

<sup>1</sup> Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 377-386.

индивидуальные беседы, выступления перед группой, меморандумы и доклады.

Таблица 23\*

## Сравнение методов внедрения перемен

Метод	Условия применения	Достоинства	Недостатки
<i>Принудительный</i>	Повышенная срочность	Быстрота перемен	Сильное сопротивление
<i>Адаптивный</i>	Средняя срочность	Несущественное сопротивление	Медленный
<i>Кризисный</i>	Угроза функционирования	Несущественное сопротивление	Большой дефицит времени, риск неудачи
«Аккордеона»	Умеренная срочность, периодически повторяющиеся изменения	Несущественное сопротивление, подгонка ко времени, комплексное изменение способностей	Сложность

2. *Привлечение* подчиненных к принятию решений дает возможность некоторым сотрудникам, которые могут оказывать сопротивление свободно выразить свое отношение к этим новшествам, потенциальным проблемам и переменам.
3. *Облегчение и поддержка* являются средствами, с помощью которых сотрудники легче вписываются в новую обстановку. Например, руководитель может оказать эмоциональную поддержку, т.е. внимательно выслушивать сотрудников или давать им какое-то время для отдыха после напряженного периода. Возможно также появиться необходимость в дополнительной профессиональной подготовке для повышения квалификации сотрудников, чтобы они могли справиться с новыми требованиями.
4. *Переговоры* уместны в том случае, когда ясно, что кто-то теряет в результате изменения и, тем не менее, может оказывать сильное сопротивление. Менеджер, например, может предложить сотруднику более высокую заработную плату в обмен на изменение рабочего задания.

\* Построено по: Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 385.

5. *Кооптация* означает предоставление лицу, которое может оказать или оказывает сопротивление переменам, ведущей роли в принятии решений о введении новшеств и в их осуществлении.
6. *Маневрирование* также осуществляется с целью уменьшения сопротивления переменам и означает выборочное использование информации или составление четкого графика деятельности и мероприятий, чтобы оказать желаемое воздействие на подчиненных.
7. *Принуждение* есть угроза лишиться работы, продвижения, повышения профессиональной квалификации, повышения заработной платы или назначения на новую должность с целью получения согласия на перемены.

Особые преимущества и недостатки подходов Дж. Коттера и Л. Шлезингера показывает таблица 24.

Последний метод, впрочем, как и принудительный метод И. Ансоффа заставляют нас сделать замечание и не согласиться с их применением на практике. В связи с этим, мы рекомендуем не прибегать к ним ни при каких условиях. Можно принудить раз, другой, но, в конце концов, вы можете потерять не только свой авторитет в глазах ваших служащих, но и авторитет самих работников. Так как показывает реальная практика управления – самые гениальные планы изменений не срабатывают, если при этом игнорируется человеческий фактор. Всегда следует помнить, что главное условие успеха предпринимаемых в организации изменений – это готовность персонала максимально реализовать свой потенциал для достижения поставленных целей, а с помощью принудительных методов этого никогда не добиться.

Мы склоняемся к тому, что руководителям организаций при проведении изменений не стоит применять лишь какой-то один подход к преодолению сопротивления. Чтобы стратегия организации была успешно реализована менеджерам необходимо умело сочетать целый ряд рассмотренных методов, в самых различных их комбинациях, реально учитывая все достоинства и недостатки каждого из них.

Поэтому менеджерам организаций, осуществляющих перемены, необходимо учитывать различные последствия сопротивлений и заранее находить пути их нейтрализации, чтобы изменения были эффективными.

Таким образом, проведение стратегического изменения должно завершаться установлением нового порядка вещей. Сопротивление не только должно быть устранено, важно добиться того, чтобы новое

Таблица 24\*

## Методы преодоления сопротивления изменениям

Метод	Рекомендуется использовать:	Достоинства	Недостатки
<i>Образование и передача информации</i>	При сопротивлении, основанном на отсутствии информации или на неточной информации и анализе	Помощь в получении согласия на перемены со стороны людей, когда их убедят	Может потребовать много времени, если в этот процесс вовлечено много людей
<i>Вовлечение □нботников в принятие решений</i>	В ситуациях, где инициаторы не обладают всей необходимой информацией для разработки новшеств и где другие имеют значительные возможности для сопротивления	Может помочь людям осознать необходимость проведения перемен и их обязательство помогать этому	Может потребовать много времени и привести к ошибкам в проведении перемен
<i>Облегчение и поддержка</i>	В случаях, когда имеешь дело с людьми, оказывающими сопротивление только из-за страха перед личными проблемами	Оптимальная тактика для решения личных проблем	Может отнять много времени, дорого стоить и все же не помочь
<i>Переговоры</i>	В ситуациях, где кто-то один или группа явно проигрывают при введении новшеств и где они имеют большие возможности оказывать сопротивление	Иногда является сравнительно легким способом избежать основного сопротивления	Во многих случаях может быть слишком дорогим; может настроить других, добиваться согласия уговорами
<i>Кооптация</i>	Для специфических ситуаций, в которых другая тактика связана со слишком большими расходами или вообще неосуществима	Может помочь найти поддержку в проведении перемен	Может создать проблемы, если люди распознают □нна□цию
<i>Маневрирование</i>	В ситуациях, где другая тактика будет неэффективной или слишком дорогой	Может быть сравнительно быстродействующим и недорогим решением проблемы сопротивления	Инициаторы могут лишиться какой-то доли доверия к себе; может привести к появлению других проблем
<i>Принуждение</i>	Для ситуаций, где необходима быстрота и где инициаторы перемен обладают значительной властью	Может быстро преодолеть любой вид сопротивления	Рискованный метод; может создать у людей негативное отношение к инициаторам перемен

\* Построено по: Kotter John P., Schlesinger L.A., and Sathe V., Organization: Text, Cases, and Readings on the Management of Organizational Design and Change, 2nd. ed. (Homewood, Ill.: Irwin, 1986), p.359.



положение дел было реально воспринято всеми членами коллектива организации и стало реальностью.

Для определения причин сопротивления стратегическим изменениям в процессе реализации стратегических преобразований в МО необходимо провести социологическое исследование с помощью одного из наиболее распространенных методов получения экспертной информации – метода анкетирования. Полученную первичную информацию следует оценить с помощью технологии экспертного оценивания, что в свою очередь позволит выработать эффективные управленческие решения по преодолению основных сопротивлений внедряемым переменам, и будет способствовать стратегическому развитию МО в будущем. Анализ и оценке результатов социологического исследования и будет посвящена работа в следующем параграфе.

### **3.2. Анализ результатов анкетирования по оценке хода реализации стратегических изменений в муниципальных образованиях**

На современном этапе развития все больше осознается та роль, которую играет управление во всех областях практической деятельности человека: экономике, государственных и муниципальных структурах, преодолении чрезвычайных ситуаций, образовании, спорте и т. Д. От качества управления зависит успешность функционирования любого предприятия, банка, корпорации, государственного или муниципального учреждения. Качество управления в свою очередь определяется используемыми в нем технологиями.

В практике современного управления все отчетливее проявляется место экспертных технологий как основного инструментария, позволяющего повысить уровень интеллектуальной составляющей подготовки и принятия управленческого решения, в основном путем эффективного использования знаний и опыта, накопленных как в соответствующей области деятельности, так и в самой управленческой практике.

Даже если экспертные технологии и не определяют полностью уровень управленческой мысли, то, во всяком случае, являются одной из основных его составляющих. А, как известно, уровень управленческой мысли нередко оказывается одним из главных факторов, обеспечивающих эффективность профессиональной деятельности управленца.

Основные проблемы в области экспертного оценивания и управления отражены в работах многих видных отечественных и зарубежных ученых, в частности, в учебниках и монографиях одного из известных в нашей стране специалистов в этой области знаний – Бориса Григорьевича Литвака<sup>1</sup>.

Для сбора первичной информации о ходе реализации стратегии муниципальных образований выполним анкетный опрос, в рамках которого решим следующие задачи:

- раскрыть суть основных понятий экспертного<sup>2</sup> оценивания в управлении;
- дать краткое описание выборки респондентов социологического исследования;
- привести описание анкет и проанализировать содержащуюся в них информацию.

Возможно, что информация, полученная в ходе проведения социологического исследования без специального анализа, является малосодержательной и малоинформативной. Сформулированные нами задачи для своего решения требуют непосредственного применения экспертных технологий, позволяющих сделать получение, обработку и анализ экспертной информации более надежными и обоснованными, что является одним из определяющих факторов эффективного управления вообще и муниципальным образованием в частности.

Говоря об экспертных технологиях управления, мы будем использовать следующее определение понятия «эксперт».

Эксперт — это специалист в конкретной области или в области управления и:

- обладающий в ней необходимыми знаниями и опытом;
- способный анализировать вновь поступившую информацию;
- способный дать оценку объекту экспертизы в пределах своей компетенции;
- владеющий используемыми в ней технологиями, способный оценить возможность их применения в конкретной управленческой ситуации и дать соответствующие рекомендации и заключения;
- несущий ответственность за сделанные им заключения и рекомендации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2004. – С. 30-31 и 38-39.

<sup>2</sup> Эксперт — лицо, которое ЛПР или проводящая экспертизу аналитическая группа считает профессионалом достаточно высокого уровня для оценки объекта экспертизы или подготовки решений, чьи суждения учитываются при принятии решений.

Экспертные оценки — это суждения высококвалифицированных специалистов-профессионалов, высказанные в виде содержательной, качественной или количественной оценки объекта, предназначенные для использования при принятии решений.

Экспертные оценки — это информация для лица, принимающего решение, необходимая при принятии взвешенных обоснованных решений, преимущественно в сложных, нестандартных ситуациях, а также важных управленческих решений. Это в полной мере относится к процессу управления в самых различных сферах практической деятельности. Виды экспертиз представлены на рисунке 55.

Специалистам-технологам, занимающимся экспертизами, важно творчески подходить к их организации и проведению, для того чтобы решать основную задачу — обеспечить адекватную оценку объекта экспертизы, выработать реализуемые и приводящие к цели альтернативные варианты решений, а среди них выбрать самое эффективное и надежное.

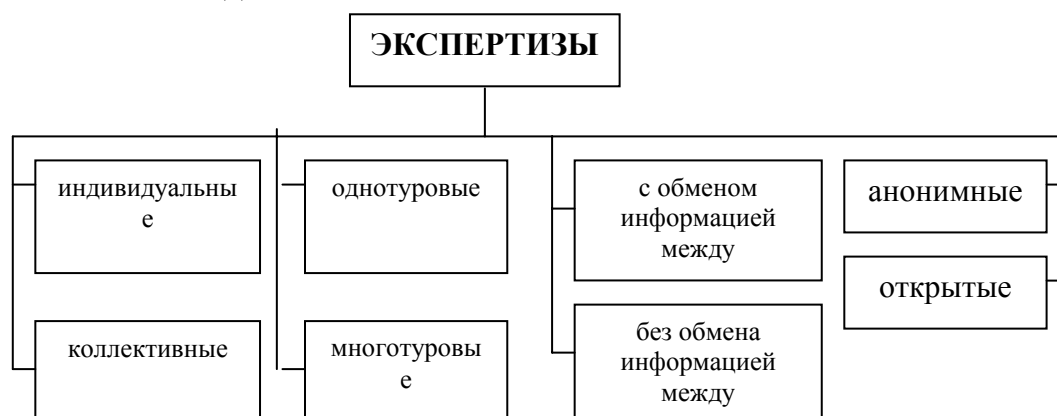


Рис. 55. Виды экспертиз<sup>2</sup>

Вернемся непосредственно к экспертным оценкам. Для того чтобы получаемая экспертная информация была качественной, необходимо выполнение следующих условий:

- наличие экспертной комиссии, состоящей из специалистов, профессионально знакомых с объектом экспертизы и имеющих опыт экспертной работы;

<sup>1</sup> Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Дело, 2004. — С. 30-31.

<sup>2</sup> Построено по: Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Дело, 2004. — С. 38.

- наличие аналитической группы, профессионально владеющей технологией организации и проведения экспертиз, методами получения и анализа экспертной информации;
- получение достоверной экспертной информации;
- корректная обработка и анализ экспертной информации.

Отсутствие любого из перечисленных условий ставит под сомнение эффективность и корректность проводимой экспертизы<sup>1</sup>.

В качестве респондентов опроса проводимого на диагностическом семинаре выступили главы администраций муниципальных образований (4 чел.), заместители глав администраций муниципальных образований по экономике (9 чел.), заместители глав администраций муниципальных образований по социальной политике (5 чел.), начальники экономических отделов администраций муниципальных образований (2 чел.). Макет анкеты приведен в приложении № 14.

Анализ содержательной информации анкет свидетельствует о том, что большинство опрошенных считают, что наиболее полно раскрывает сущность организационного сопротивления переменам следующее определение: ... - это естественная реакция группы и отдельных лиц на перемены, угрожающие их культуре и влиянию; его сила зависит от скорости нарастания перемен.

Основной целью проведения стратегических изменений в муниципальном образовании, по мнению респондентов, являются дополнительные поступления в бюджет в результате внедрения новых решений. Однако не менее важными целями также являются:

- привлечение «бизнеса» к участию в развитии муниципального образования;
- привлечение местного сообщества к решению проблем муниципального образования.

В качестве основных причин сопротивления изменениям опрашиваемые выделили следующие:

- низкая информированность членов сообщества о предстоящих переменах;
- неясность целей;
- ожидание личных потерь.

Наилучшим методом преодоления сопротивления переменам, получившим наивысший бал по результатам опроса, является метод, основанный на авторитете руководителя, суть которого заключается в

---

<sup>1</sup> Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2004. – С. 38-39.

том, что указания авторитетного руководителя – мощный стимул для начала и поддержания процесса изменений.

Существенное влияние на преодоление сопротивления переменам могут оказать следующие методы:

- достижение общего понимания (инициатива, направленная на стимулирование изменений исходит от членов группы);
- привлечение подчиненных к принятию решений;
- учет причин поведения личности в организации (принимаются в расчет потребности, склонности и надежды тех, кого затрагивают изменения);
- предоставление информации группе (чем больше информация централизована, значима и связана с проблемой, тем больше возможностей для успешного проведения изменений);
- авторитет группы для ее членов (сплоченность и авторитет группы для своих членов способствует снижению сопротивления изменениям);
- образование и передача информации (подразумевает открытое обсуждение идей и мероприятий, а также индивидуальные беседы, выступления перед группой, меморандумы и доклады).

Следует отметить, что методы принудительного и кризисного управления получили нулевую оценку респондентов, что означает не использование данного метода в процессе преодоления сопротивления переменам в муниципальном образовании.

Согласно результатам анкетного опроса в большинстве муниципальных образований нет подразделений (штатных сотрудников), занимающихся вопросами менеджмента изменений.

При внедрении изменений руководители большинства муниципальных образований не прибегали к принудительному управлению переменами.

Во время проведения изменений лишь в нескольких муниципальных образованиях были случаи возникновения неформальных групп, политика которых была направлена на то, чтобы избранные перемены не могли быть осуществлены.

Сопротивление внедряемым изменениям в основном возникло на уровне группы (несколько членов сообщества со схожими взглядами на проблемы МО), но необходимо сказать, что сопротивление имело место быть в равной степени, как на уровне индивида (поведение и взгляды конкретного члена сообщества), так и на организационном уровне (на уровне МО, из-за отсутствия потенциала для анализа внешних изменений и выработки адекватной реакции).

По мнению участников опроса чтобы снизить степень сопротивления переменам необходимо полномасштабно освещать стратегический замысел.

Во время проведения изменений как показал опрос, случаи возникновения конфликтов отсутствовали в большинстве муниципальных образований. Большая часть опрошенных считает, что при разрешении конфликтов необходимо избрать стиль проведения изменений – сотрудничества.

В качестве «тупиковых ситуаций», с которыми столкнулись руководители муниципальных образований при проведении изменений, были перечислены следующие:

- недостаток финансирования;
- не понимание задуманного;
- воспрепятствование реформам со стороны представительного органа (Совета народных депутатов);
- не полное внимание региональных (областных) структур к вопросам местного самоуправления;
- отсутствие стимулов к саморазвитию;
- отказ самих руководителей от участия в процессе изменений;
- отсутствие методики проведения изменений.

В рамках реализации разработанных стратегий проведено социологическое исследование среди муниципальных образований, перечень которых приведен в приложениях 3 - 5.

Среди респондентов выделены работники администрации МО (анкета № 3 – 124 чел.), руководители хозяйствующих субъектов и частные предприниматели (анкета № 2 – 183 чел.) и население (анкета № 1 – 631 чел.).

Таким образом, было опрошено около тысячи человек (938 чел.) проживающих в сорока муниципальных образованиях Владимирской области.

Разделение респондентов на три выше обозначенные группы обусловлено тем, что каждая из них осуществляет специфическое участие в процессе реализации стратегии и испытывает различные виды сопротивлений, что требует самостоятельной оценки по исследуемой проблеме.

Анализ результатов опроса населения и представителей общественных организаций свидетельствует о том, что основную массу респондентов составило (49% опрошенных) городское население, а именно: 65% - население женского пола и 35% - население мужского пола. В опросе главным образом участвовали жители в возрасте от 31 до 60 лет (52% опрошенных). Род деятельности людей принимавших участие в данном мероприятии

говорит о том, что среди них преобладали служащие (32% опрошенных) и пенсионеры (18% опрошенных). В незначительной степени в опросе участвовали учащиеся (12% опрошенных) и рабочие (11% опрошенных). Анализ среднего ежемесячного дохода в семье на одного человека показал, что доход у населения (49% опрошенных) в основном составляет сумму в размере более 1500 рублей.

Большая часть опрашиваемого населения (57%) знает о том, что разрабатывается и реализуется стратегия развития муниципального образования. Подавляющее большинство (80% опрошенных) знает об этом из сообщений в местных СМИ, однако такое же количество опрошенных не принимало участие в обсуждении стратегии и в ее реализации.

Видимо в силу указанных причин мнения опрошенных разделились примерно поровну: «затрудняюсь ответить» - 35%, «надеюсь, что стратегия поможет нам» - 33%, «ничего не изменится» - 32%.

Основная масса опрошенного населения считает, что все останется без изменений (42% опрошенных) либо жизнь изменится к худшему (43% опрошенных) в части доходов. Наибольший пессимизм «изменится к худшему» отмечается в сфере ЖКХ (56% опрошенных), а наибольший оптимизм (29% опрошенных) «ситуация изменится к лучшему» - в торговле.

Основной формой выяснения мнения жителей, судя по имеющимся ответам, является их прием в органах власти. По мнению населения, органы местной власти в меньшей степени используют анкетирование и опросы, хотя, по мнению большинства опрошенных (54%), они участвуют в опросах и анкетированиях.

Ожидания респондентов связанные с реализацией стратегии в первую очередь связаны с улучшением работы ЖКХ, ростом заработной платы и повышением качества медицинского обслуживания. С минимальным отрывом от указанных ожиданий следует ожидание создания новых рабочих мест и решение жилищной проблемы.

Среди представителей органов власти всех уровней респонденты в подавляющем большинстве знают и отдают предпочтение главе местного самоуправления, поэтому, прежде всего за решением насущных вопросов обращаются к нему, который, как правило, и помогает их решать (62% опрошенных).

Несмотря на отмеченное только 31% из опрошенного населения считает, что за истекший год доверие к власти стало больше.

Большинство участников опроса (57%) отмечают, что в их муниципальном образовании отсутствуют КТОСы, что по нашему

мнению создает дополнительные препятствия к вовлечению населения в процесс реализации стратегии. Настораживает и тот факт, что 78% опрошенных не участвуют в работе общественных объединений, ссылаясь на то, что нет времени (35% опрошенных) либо на то, что они все равно ничего не могут (38% опрошенных) либо на то, что их не приглашают.

Население, участвовавшее в опросе, считает, что предприятий малого бизнеса в их муниципальных образованиях много (69% опрошенных) и они нужны (67% опрошенных). И только лишь 11% опрошенных отрицательно относятся к деятельности предприятий малого бизнеса.

Анализ результатов опроса предпринимателей свидетельствует о том, что среди опрошенных преобладали (75% опрошенных) работники предприятий малого бизнеса. Отраслевая принадлежность респондентов свидетельствует о том, что среди них доминируют предприятия промышленности (28%), торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения (27%) и строительство (11%). В части организационно-правовых форм приняли участие представители ПБОЮЛ (24%), ООО (23%), ЗАО (15%), другие формы (19%). Большинство предприятий (61%) осуществляют свою деятельность на местном рынке товаров и услуг.

Большинство руководителей и предпринимателей (73% опрошенных) знают о разработке стратегии развития муниципального образования и хотели бы получать текущую информацию о ходе ее реализации (96% опрошенных).

Также большинство респондентов (63% опрошенных) заинтересованы в своем участии в реализации стратегии и увязывают планы развития своего бизнеса со стратегией развития своего муниципального образования (51% опрошенных).

Однако респонденты отмечают, что наряду с положительными изменениями в социально-экономическом развитии муниципального образования (66% опрошенных) отношение к бизнесу и предпринимателям не изменилось в лучшую сторону (53% опрошенных).

Основными проблемами, мешающими развитию бизнеса, по мнению опрошиваемых, являются:

- недостаток денежных средств;
- высокие энергетические тарифы;
- недостаток квалифицированных кадров.

Бизнесмены отмечают практическое отсутствие проблем с рэкетом и проверками контролирующих органов, а также отсутствие трудностей во взаимоотношениях с властями.



По мнению респондентов, наибольшие сложности в ведении бизнеса связаны с земельными вопросами, т.е. с землеустройством и получением земли (34% опрошенных) и подключением к энергоносителям (электроэнергия и газ).

Большинство респондентов (60% опрошенных) отмечают отсутствие проблем, связанных с подключением к теплу и воде.

Более 90% опрошенных отмечают, что не стало легче получить разрешение у соответствующих служб практически на все виды энергоносителей, землю, воду и получение лицензий.

На вопрос входит ли Ваше предприятие в профессиональное объединение, почти 86% опрошенных ответило – нет, что свидетельствует о слабой организованности бизнеса и отсутствии саморегулируемых общественных организаций, которые могли бы взять на себя часть функций самоуправления муниципального образования и организованно участвовать в процессе разработки и реализации стратегии.

В целом представители бизнеса положительно оценивают отношение к их бизнесу властей, хотя «у разных чиновников отношения разные».

По мнению предпринимателей (47% опрошенных) население нейтрально либо положительно (31% опрошенных) относится к частному бизнесу, что свидетельствует о сформировавшемся в обществе терпимом отношении к частной собственности и успехам лиц, берущим на себя ответственность и риск осуществления своего дела. Отмеченное обстоятельство дает основание полагать, что предпринимательство сформировалось в самостоятельную силу, способную принимать активное участие в разработке и реализации стратегии.

Респонденты связывают реализацию стратегии с ростом объема продаваемой продукции (61% опрошенных) как за счет увеличения спроса, так и за счет развития мощностей своих предприятий. Вместе с тем, в качестве главной причины, сдерживающей рост, респонденты отмечают появление большого количества конкурентов.

Однако по оценкам респондентов (60% опрошенных) появление новых предприятий в муниципальном образовании «не почувствовалось», а мнение по поводу притока инвестиций разделились примерно поровну.

Анализ результатов опроса руководителей администраций и членов депутатского корпуса муниципальных образований свидетельствует о том, что областная (региональная) власть осведомлена о ходе реализации стратегии МО (95% опрошенных), но

поддержку областной администрации на местах ощущают лишь 25% опрошенных.

Значительные изменения в лучшую сторону в ходе реализации стратегии произошли в экономической ситуации муниципальных образований (54% опрошенных).

Интересен тот факт, что стратегические мероприятия в большинстве муниципальных образований (88% опрошенных) учтены при составлении годового бюджета; для развития МО привлечены средства различных фондов и благотворительных организаций (фонд «Социальная инициатива», Пенсионный Фонд РФ, Московский благотворительный фонд «Центр помощи беспризорным детям», Фонд Сороса и др.); у большинства муниципальных образований налажены международные социально-экономические и культурные связи со странами дальнего зарубежья (Турция, Финляндия, Южная Корея, Япония, Бельгия, Чехия); подавляющее большинство респондентов отметили, что публикацию материалов о своем МО осуществляют лишь в местных СМИ; МО Владимирской области посещают президент РФ В.В. Путин и чиновники федерального уровня (Чуркин Г.И., Игошин И.Н., Исаев А.К. и др.)

Руководители администраций в качестве основных изъянов в муниципальной нормативной (законодательной) базе назвали проблемы связанные с вопросами земельно-правовых отношений, налоговой сферой, градостроительством, а также с отсутствием программ социального характера.

Проанализированные результаты социологического опроса руководства администрации и членов депутатского корпуса муниципального образования говорят о том, что мнения опрошиваемых в отношении изменений в экономике в первый год реализации стратегии разделились следующим образом: 54% считают, что «стало лучше» и всего 11% считают, что стало хуже. Остальные опрошенные (35%) считают, что все осталось без изменения.

Более пессимистические оценки в отношении изменений социально-экономического положения населения (42% считают, что стало лучше) свидетельствует о том, что, несмотря на экономический рост, положение населения меняется к лучшему в меньшей степени.

Стратегические изменения сопровождались ростом числа сотрудников аппарата управления (62% опрошенных) и как следствие ростом общих расходов на управление (88% опрошенных).

Подавляющее большинство опрошенных считают, что реализация стратегии потребовала дополнительного обучения и повышения квалификации сотрудников администрации (71% опрошенных).

По оценкам респондентов органы исполнительной власти региона знают о том, что идет реализация стратегии муниципальных образований (95% опрошенных), однако только четверть опрошенных отметила, что чувствует поддержку администрации области, а 80% опрошенных считают, что их опыт, скорее всего не будет востребован.

Две трети опрошенных считают, что необходима корректировка стратегии, которая обусловлена потребностью в инвестициях (57% опрошенных), потребностью в повышении квалификации (14% опрошенных) и дополнительном материально-техническом обеспечении (29% опрошенных).

Подавляющее число респондентов (88% опрошенных) отмечают, что мероприятия стратегии включены в годовой бюджет муниципального образования. Последняя оценка свидетельствует о том, что формирование бюджета муниципального образования приобрело стратегическую направленность.

Сопrotивления стратегическим изменениям в большей степени отмечаютcя со стороны отдельных сотрудников администрации (40% опрошенных), во вторую очередь – со стороны предпринимателей (22% опрошенных), остальные опрошенные считают источником сопротивления население.

Респонденты отмечают, что в ходе реализации стратегии в первую очередь решаются проблемы создания новых рабочих мест (23%), улучшается медицинское обслуживание (20%), реформируется жилищно-коммунальная сфера (19%), хотя и последняя остается проблемной, волнующей население в первую очередь.

Опрос показал, что в ходе реализации стратегии источником оценки мнения населения в большей степени является информация, получаемая в результате приема жителей и регулярных встреч с населением, а в меньшей степени используются социологические исследования и опросы.

По мнению работников администрации только часть населения (48%) принимало участие в разработке стратегии, а 43% - считают, что население не принимало участие в этом процессе. Из сказанного можно сделать вывод о том, что большая часть населения настроена патерналистски и не вовлечено в стратегическое развитие муниципального образования.

Видимо поэтому 44% респондентов считают, что жители не помогают в реализации стратегии; 51% считают, что население привлекается к реализации стратегии лишь иногда. Другими словами, население не желает реализовывать свое право на самоуправление, а готово передать эту функцию администрации.

Приведенный тезис подтверждается и тем, что администрация в большей степени только информирует через СМИ население (75% опрошенных) и только в 20-ти случаях из 100-а информирование осуществляется на собраниях и конференциях жителей.

В том же ключе даны ответы на вопрос о согласии администрации муниципального образования с населением и предпринимателями. В большей степени действия администрации согласуются с действиями региональных властей (74% опрошенных), но в меньшей степени с предпринимателями (только 36%) и еще в меньшей степени с населением (30% опрошенных). Т.е. и здесь прослеживается разрыв между органами самоуправления и субъектами самоуправления (населением) в части реализации стратегии.

Оценки работников администрации в части решения проблем малого бизнеса по ходу реализации стратегии свидетельствуют о том, что не решаются проблемы лицензирования (80% опрошенных), остаются проблемы с землепользованием (59% опрошенных) и строительством (68% опрошенных), а также в части использования газа и электроэнергии (60% опрошенных).

подавляющее большинство ответивших (74% опрошенных) считают, что в процессе реализации стратегии возросли инвестиции в экономику муниципального образования. В части привлечения инвесторов (70% опрошенных) считают, что муниципальная власть развивает производственную и социальную инфраструктуру.

Таким образом, как показал анализ анкет проблемы, связанные со стратегическими изменениями в муниципальных образованиях находятся как в плоскости взаимодействия основных субъектов целеполагания (власть, бизнес, сообщество) так и в плоскости реализации объективных законов, формальных и неформальных правил, а также в плоскости, определяющей отношение между людьми по поводу основных видов собственности (государственной, муниципальной и частной). Детальному рассмотрению данного вопроса будет посвящен следующий параграф нашего исследования.

### **3.3. Построение комплексной модели стратегических изменений в развитии муниципального образования**

Под моделью чаще всего понимают некий объект – заместитель оригинала, который обладает определенными интересующими исследователя свойствами, одно из которых – удобство обращения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2003. – С. 39.

Комплексный подход направлен на всестороннее рассмотрение изучаемого объекта с использованием различных (в том числе междисциплинарных) методов в рамках существующих знаний об объекте<sup>1</sup>. В отличие от системного подхода, который в первую очередь рассматривает объект как нечто целое, состоящее из отдельных, определенным образом связанных между собой частей<sup>2</sup>, мы в своем исследовании будем строить комплексную модель, состоящую из совокупности некоторых уже известных моделей и новых, разработанных нами, пытаюсь выстроить между ними причинно-следственные связи, отражающие стратегические изменения в развитии.

Для формирования комплексной модели воспользуемся известной в общей теории систем моделью «черного ящика»<sup>3</sup>, под которым обычно понимают объект исследования, внутреннее устройство которого не известно. Априори можно сказать, что на входе в саму модель стратегических изменений поступает информация о принятой стратегии развития муниципального образования, а на выходе мы имеем реальные изменения внутренней среды муниципального образования.

Для разработки морфологического описания модели стратегических изменений (МСИ) представим себе параметры трех основных плоскостей, в которых находятся элементы модели.

Плоскость взаимодействия субъектов целеполагания в муниципальном образовании, включает в себя такие элементы как власть, бизнес и сообщество<sup>4</sup>.

Власть представляет собой совокупность законодательных и исполнительных органов, которым местное сообщество оказало доверие, путем голосования на выборах, управлять от их имени

Мыльник В.В. Титаренко Б.П. Волочинко В.А. Системы управления. Учебное пособие. – М.: «Экономика и финансы», 2002. – С.150

Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. 2-е изд. / Р. Кох. — СПб.: Питер, 2003. — С. 209.

Алексеева М.Б., Балан С.Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. - СПб.: СПбГИЭУ, 2002. – С. 59.

<sup>1</sup> Исаев В.В., Немчин А.М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — С. 24.

<sup>2</sup> Машенко В.Е. Системное корпоративное управление. — М.: Сирин, 2003. – С. 50.

Исаев В.В., Немчин А.М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — С. 25.

Малин А.С., Мухин В.И. Исследование систем управления: Учебник для вузов. – 2-е изд. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – С. 51.

<sup>3</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2003. – С. 40-41.

Мыльник В.В. Титаренко Б.П. Волочинко В.А. Системы управления. Учебное пособие. – М.: «Экономика и финансы», 2002. – С. 303-307.

<sup>4</sup> Гутман Г.В., Илларионов А.Е., Кретинин В.А., Лапыгин Ю.Н., Муратов А.И. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003.

социально-экономической жизнью на территории муниципального образования.

Под бизнесом будем понимать сочетание хозяйствующих субъектов, ориентированных на извлечение прибыли от своей деятельности.

Сообщество представляет собой совокупность жителей муниципального образования, объединенных общностью социально-экономических интересов, местом жительства и социальной культурой.

Взаимодействие указанных субъектов целеполагания обеспечивает синергетический эффект<sup>1</sup>, резко повышающий потенциал муниципального образования и наоборот отсутствие взаимодействия создает множество социально-экономических проблем.

Взаимодействие между бизнесом и сообществом обусловлено миссией бизнеса, удовлетворять потребности сообщества. Взаимодействие власть-сообщество основано на избранности власти и отчетности ее перед сообществом (избирателями). Взаимодействие на линии власть-бизнес проявляется в том, что бизнес обеспечивает наполнение бюджета МО (власти), а муниципальная власть обеспечивает условия для ведения бизнеса.

Плоскость отношений между собственниками в муниципальном образовании включает в себя собственность ограниченного круга лиц, проживающих на территории МО (муниципальная собственность)<sup>2</sup>, собственность, представленная различными организационно-правовыми формами – производственные кооперативы, НКО, общества и товарищества (частная собственность)<sup>3</sup> и собственность неограниченного круга лиц, являющимися гражданами России (государственная собственность)<sup>4</sup>.

Муниципальной собственностью (ст. 215 ГК РФ) признается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям<sup>5</sup>.

Частная собственность – одна из основных форм собственности на землю, недвижимость, средства производства, деньги и ценные бумаги, рабочую силу, разнообразные товары, интеллектуальный

---

<sup>1</sup> Кемпбелл Э., К. Саммерс Лачс Стратегический синергизм, 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004.

Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. 2-е изд. / Р. Кох. — СПб.: Питер, 2003. — С. 285.

Машенко В.Е. Системное корпоративное управление. — М.: Сирин, 2003. — С. 76-80.

<sup>2</sup> Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – С. 37-51.

<sup>3</sup> Гутман Г.В., Лапыгин Ю.Н. Собственность и управление. – М.: Наука, 1997. – С. 37-55

<sup>4</sup> Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Издательство «Новая Волна», 1997. – С. 121.

<sup>5</sup> Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – С. 282.

продукт, заключающаяся в том, что эти объекты собственности принадлежат частным лицам, индивидуумам, семьям, группам лиц. К частной принято относить как индивидуальную, так и корпоративную, акционерную, негосударственную собственность<sup>1</sup>.

Государственной собственностью в Российской Федерации признается имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации)<sup>2</sup>.

Отношение между указанными группами лиц определяется ГК РФ (формальные правила), а также неформальными правилами, в основе которых лежат обычаи, традиции, привычки и т.д.

Взаимодействие всех видов форм собственности, реализуется в хозяйственной деятельности человека, выстраивающего отношения между лицами владеющими, пользующимися и распоряжающимися правами на вещную и интеллектуальную собственность.

Указанные отношения проявляются в передаче государственной собственности в муниципальную и, наоборот; в приватизации и национализации государственной собственности, а также в сделках купли-продажи муниципальной собственности и покупки за счет средств муниципального бюджета имущества, необходимого МО для реализации стратегии своего развития.

Плоскость правил, ограничивающих поведение граждан на территории муниципального образования – плоскость, в которой находятся помимо объективных правил (законы природы)<sup>3</sup> и формальных правил (гражданские законы)<sup>4</sup> правила неформальные<sup>5</sup>, в основе которых лежит социальная культура населения, базируется на ценностных ориентациях.

<sup>1</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2003. – С. 451.

<sup>2</sup> Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Издательство «Новая Волна», 1997. – С. 121.

<sup>3</sup> Акимова Т.А. Теория организации: Учеб. пособие для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — С. 154 - 194.; Мащенко В.Е. Системное корпоративное управление. — М.: Сирин, 2003. — С. 74-80; Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. 2-е изд. / Р. Кох. — СПб.: Питер, 2003. — С. 285; Кемпбелл Э., К. Саммерс Лачс Стратегический синергизм, 2-е изд. — СПб.: Питер, 2004. — С. 22; Уорд Кит. Стратегический управленческий учет / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп—Бизнес», 2002. — С. 47; Пригожин А.И. Методы развития организаций. — М.: МЦФЭР, 2003. — С. 85-90.

<sup>4</sup> Конституция РФ, Кодексы, федеральные, областные и муниципальные законы.

<sup>5</sup> См. Формальные и неформальные правила. В кн.: Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория. — М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998. — С. 96-107.

Правила как своего рода рамки, ограничивающие поведение людей имеют свою иерархию, источник происхождения и внутреннее устройство.

Взаимодействие трех рассмотренных групп правил определяет главенство объективных правил, в рамках которых разрабатываются формальные и неформальные.

Формальные правила по истечении определенного времени изменяют правила неформальные, т.е. являются причиной изменения неформальных правил. Но с другой стороны лица, устанавливающие формальные правила опираются на присущую им социокультуру на которой базируются неформальные правила, поэтому формальные и неформальные правила активно взаимодействуют между собой, дополняя друг друга.

Приступая к разработке модели структурной схемы<sup>1</sup> стратегических изменений, отметим, что рассматриваемые выше плоскости связаны между собой так, что позволяют выстроить структуру, которую, как правило, необходимо учитывать в процессе реализации стратегии.

Модель структурной схемы стратегических изменений в развитии МО представлена на рисунке 56, из которого следует, что отдельные элементы каждой плоскости связаны с другими элементами иных плоскостей, что обеспечивает мощный каркас конструкции модели и свидетельствует о ее устойчивости.

Власть муниципального образования испытывает воздействие со стороны населения МО, а также со стороны формальных правил<sup>2</sup>.

Объективные правила<sup>3</sup> формируют само сообщество, определяя развитие МО, а отношение в части государственной собственности (нефть, газ, полезные ископаемые, земля и движимое имущество государства) используемое государством как инструмент перераспределения государственного дохода и выравнивания социально-экономического положения МО, имеющих различный потенциал<sup>4</sup>.

---

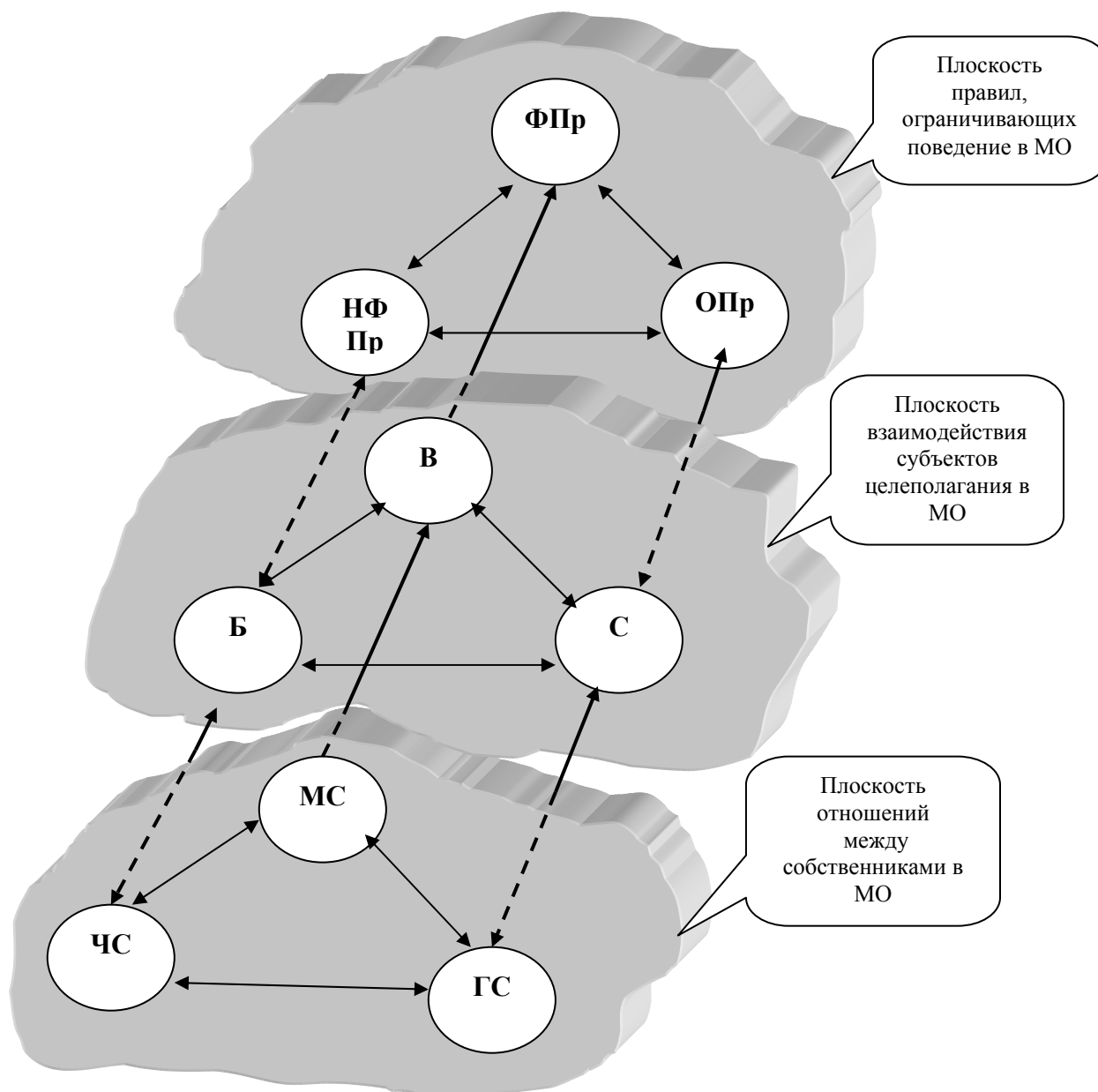
<sup>1</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2003. – С. 43-44.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ.

<sup>3</sup> Шаститко А. Модели рационального экономического поведения человека // Вопросы экономики. - 1998. № 5. – С. 53.

<sup>4</sup> Закон о бюджете (из Гаранта) ???





Примечание:

ФПр – формальные правила; НФПр – неформальные правила; Опр – объективные правила (законы); В – власть; Б – бизнес; С – сообщество; ГС – государственная собственность; МС – муниципальная собственность; ЧС – частная собственность.

Рис. 56. Структурная схема модели стратегических изменений в развитии МО

Взаимодействие бизнеса, основанного на частной собственности с объектами внешней среды, включает в себя использование неформальных правил как снижающих, так и увеличивающих транзакционные издержки<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Гойхер О.Л. Институциональные факторы развития экономических отношений // Проблемы новой политической экономики. – 2004. № 1. – С. 22-30.

Несмотря на то, что выделенные связи не описывают все возможные взаимодействия между обозначенными элементами плоскостей, нами выделенные связи отражают то особенное, что оказывает существенное влияние на стратегические изменения МО в период их развития.

В период стратегических изменений муниципальные образования, как и любые системы, ограничены от внешней среды и в то же время неразрывно связаны с ней. Взаимодействие МО с внешней средой – необходимое условие его существования. Внешняя среда содержит как благоприятные, так и неблагоприятные факторы для стратегии развития МО.

Для оценки стратегического состояния организации могут применяться различные методы: SWOT–анализ, метод ключевых вопросов, метод сценариев, модель пяти сил, метод SPACE (оценка стратегического положения и действий). Но вряд ли можно назвать другой метод анализа состояния организации, который мог бы сравниться со SWOT – анализом по эффективности и простоте применения. Аббревиатура метода происходит от Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats, что в переводе означает: Сила – Слабости – Возможности – Угрозы<sup>1</sup>.

SWOT – анализ<sup>2</sup> основан на выявлении сначала сильных и слабых сторон организации, внешних угроз и возможностей и далее – установлении цепочек взаимосвязей между ними для последующего установления (корректировки) целей организации и выбора стратегий их достижения.

Согласно мнению экспертов лишь треть «вины» за неэффективность функционирования МО падает на внешние факторы и две трети – на внутренние.

Для определения причин неэффективной деятельности МО целесообразно провести диагностику проблем, прибегнув к

<sup>1</sup> Лапыгин Ю.Н. Основы управленческого консультирования. / 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КноРус, 2004. – С. 214.

<sup>2</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарики, 1998. – С. 62-65; Лапыгин Ю.Н. Основы управленческого консультирования / 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КноРус, 2005. – С. 214-234; Дженстер Пер, Хасси Дэвид. Анализ сильных и слабых сторон компании: определение стратегических возможностей.: Пер. с англ. — М.: Издательский дом "Вильямс", 2003. — 368 с.; Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Под общ. ред. И.И. Мазура. – М.: Высшая школа, 2003. – С. 259-262; Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации» Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – С.56-73; Управление организацией: Учебник / Под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломатина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2003. – С. 351-355; Фатхутдинов Р.А. Управленческие решения: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2003. – С. 219-220; Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2004. – С. 194-198.

услугам сторонних консультантов.

Цель диагностики заключается в выявлении и систематизации проблем МО. При этом решаются задачи по диагностике существующего положения дел в МО, выявляются причинно-следственные связи между проблемами, определяются основные проблемы, для которых затем разрабатываются мероприятия.

Диагностика проводится по трем направлениям: анализ принятых решений, проведение диагностических интервью, проведение наблюдений за деятельностью управленческой команды МО.

Анализ решений позволяет консультанту показать клиенту своеобразное «зеркало», которое реально отражает деятельность МО, его истинное лицо.

Из письменных решений интерес наибольший представляют приказы, протоколы, распоряжения и др. документы. Их анализ позволяет получить перечень проблем, которые МО пытались решать в последнее время. Таким образом, в течение короткого времени можно подготовиться к дальнейшему сбору информации в форме диагностического интервью.

Умения в части проведения диагностического интервью включает больше опыта, чем знаний об этом виде диагностики.

Различают осваивающее и развивающее диагностическое интервью. Осваивающее (ознакомительное) интервью заключается в получении исходной информации об МО (профиль организации, клиентура, численность работающих, история, заработная плата, оборудование и т.д.). Развивающее интервью предусматривает развитие процесса получения информации от респондента, ориентируясь на его ответы, отталкиваясь от них. При этом необходимо стараться свести к минимуму возможное воздействие консультанта на ответы респондента. Реально происходит взаимодействие консультанта и респондента и их взаимное развитие через получение новой информации друг от друга.

В результате проведения диагностического интервью у консультанта скапливается большое количество информации, обработав которую, он может составить исходный перечень проблем МО.

Что касается наблюдений как третьего направления организационной диагностики, то они производятся как во время непосредственного присутствия консультанта на собраниях, совещаниях, планерках, так и в период групповой работы консультанта с командой руководителей МО.

В результате проведенной диагностики получаем перечень, состоящий, как правило, из нескольких десятков проблем. Выявленные из полученных перечней наиболее значимые параметры SWOT-анализа позволяют составить матрицу решений.

Определение наиболее значимых и стратегически важных действий целесообразно осуществлять на основе данных, полученных в результате SWOT-анализа.

В нашем исследовании SWOT – анализ будет выполняться в части изменений, связанных со стратегическим развитием МО.

Но прежде чем приступить к анализу сформируем модель его проведения, поскольку пространственная конфигурация параметров стратегических изменений требует детального анализа и учета не только параметров каждой плоскости, но и воздействие всех субъектов целеполагания.

Во-первых, каждая плоскость должна быть представлена в матрице решений как минимум одним параметром по каждому фактору SWOT-анализа.

Во-вторых, для обеспечения всестороннего представления главных параметров в каждой плоскости необходимо определить первые по значимости факторы каждой подсистемы в каждой плоскости.

В-третьих, для обеспечения комплексности результатов анализа каждой плоскости необходимо произвести синтез одноименных факторов SWOT-анализа в каждой плоскости.

Например, для определения главной проблемы связанной со стратегическими изменениями и находящиеся в плоскости отношений между собственниками в МО необходимо выполнить следующие процедуры:

1. Составить перечень проблем (используя методы анализа решений, наблюдений и интервью) в отношении частной собственности.
2. Методом парных сравнений и агрегирования проблем в блоки, определить главную проблему.
3. Методами, указанными в пунктах 1 и 2, определить главную проблему в части государственной собственности.
4. Аналогично пункту 3 определить главную проблему, связанную со стратегическими изменениями в части муниципальной собственности.
5. Выполнить синтез главных проблем рассматриваемой плоскости, рассматривая их как подсистему, отражающую основное содержание проблем стратегических изменений,

- осуществляемых в плоскости отношений между собственниками в МО.
6. Аналогичным образом определяются главные возможности и угрозы, а также потенциал рассматриваемой плоскости в части предстоящих стратегических изменений.
  7. В рамках рассмотренной выше модели определяются значимые параметры двух оставшихся плоскостей.
  8. Полученные результаты заносятся в матрицу, в заголовках столбцов которой находятся параметры внешней среды (главные возможности и угрозы каждой плоскости), а в заголовках строк – параметры внутренней среды МО, отражающие соответствующие показатели каждой плоскости.
  9. Экспертными методами, основанными на ассоциациях, осуществляется генерирование решений (действий), отражающих взаимосвязи строк и столбцов рассматриваемой матрицы. Таким образом, получаем матрицу решений, направленных на реализацию стратегии развития МО в части преодоления сопротивлений, обеспечения эффективности стратегических изменений.
  10. Для определения иерархических связей между полученными решениями, необходимо построить графическую модель стратегически значимых действий в виде структурной схемы.
  11. Для завершения формирования комплексной модели стратегических изменений МО необходимо дополнить полученную графическую модель недостающими элементами (мероприятиями) и проверить все уровни иерархии на непротиворечивость.

Таким образом, получаем инструменты внесения стратегических изменений в развитие МО.

Для стратегической перспективы развития МО особенно значимы сильные стороны, так как они являются «краеугольными камнями», на которых основывается развитие МО в период стратегических изменений.

Перечни сильных сторон плоскости правил, ограничивающих поведение в МО, плоскости взаимодействия субъектов целеполагания в МО, а также плоскости отношений между собственниками в МО, полученных при проведении SWOT – анализа представлены в таблицах 25-27\*.

Анализ процесса развития МО в период стратегических изменений предусматривает также определение и его слабых сторон

---

\* Примечание автора: условные обозначения факторов введены в таблицы для последующей идентификации при экспертной оценке степени их важности.

(проблем), которые являются уязвимыми участками, требующими особого внимания.

Таблица 25

Сильные стороны плоскости правил,  
ограничивающих поведение в МО (верхняя плоскость)

Наименование правил	Содержание сильных сторон	Усл. Обозн.
<i>Формальные правила</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ наличие законов и подзаконных актов, определяющих взаимодействие триады Власть – Бизнес – Сообщество упорядочивает процесс реализации стратегии;</li> </ul>	BC1
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ отношения собственности, предусмотренные Конституцией РФ, кодексами и законами обеспечивают устойчивое развитие МО.</li> </ul>	BC2
<i>Неформальные правила</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ российская черта общества «строить и перестраивать» снижает сопротивление изменениям;</li> </ul>	BC3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ традиция коллективного участия в изменениях облика МО (например, субботники) поддерживает участие населения в стратегических изменениях.</li> </ul>	BC4
<i>Объективные правила (законы)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ МО, как и любая система, стремится достичь наибольшего суммарного потенциала в процессе проведения изменений, что ориентирует все ее подсистемы на оптимальную эффективность;</li> </ul>	BC5
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ системные изменения МО обеспечивают синергический эффект, что ведет к стратегическому развитию.</li> </ul>	BC6

В ходе проведения SWOT – анализа получен (выявлен) следующий список проблем:

1. Проблемы, лежащие в плоскости правил, ограничивающих поведение в МО:

- отсутствие методики проведения изменений снижает эффективность проведения изменений;
- уменьшение полномочий формальной власти требует соответствующей социокультуры, однако необходимые неформальные правила еще не стали нормой;
- ориентация структуры МО только на исполнение и отсутствие в ней подразделений, ориентированных на развитие, создает проблемы с определением и реализацией стратегических направлений развития;
- изменения внешней и внутренней среды требует адекватных изменений самой стратегии, что создает проблему корректировки;

Таблица 26

**Сильные стороны плоскости взаимодействия  
субъектов целеполагания в МО (средняя плоскость)**

Наименование субъектов целеполагания	Содержание сильных сторон	Усл. Обозн.
<i>Сообщество</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ объединение сообщества в процессе выбора власти определяет потенциал развития МО;</li> <li>▪ самоорганизованное сообщество снижает издержки управления МО, обеспечивая его развитие.</li> </ul>	СС1
		СС2
<i>Власть</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ формирование команды единомышленников власти позволяет разрабатывать и реализовывать стратегию развития МО;</li> <li>▪ разделение властей на законодательную и исполнительную повышает потенциал органов управления МО и обеспечивает его развитие.</li> </ul>	СС3
		СС4
<i>Бизнес</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ предпринимательская активность бизнеса опосредовано ведет к развитию МО;</li> <li>▪ потенциал бизнеса определяет создание и функционирование благотворительных фондов, деятельность которых направлена на развитие МО.</li> </ul>	СС5
		СС6

Таблица 27

**Сильные стороны плоскости отношений  
между собственниками в МО (нижняя плоскость)**

Наименование собственности	Содержание сильных сторон	Усл. Обозн.
<i>Государственная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ восполняя недостатки рынка, государственная собственность организует воспроизводство неконкурентных и невосполняемых товаров, необходимых для развития МО;</li> <li>▪ обеспечивая стабильность в государстве и, развивая рыночную инфраструктуру, государственная собственность создает условия для развития МО.</li> </ul>	НС1
		НС2
<i>Муниципальная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ земля как объект муниципальной собственности представляет собой один из главных элементов развития МО;</li> <li>▪ соединение собственников (жителей МО) и собственности на одной территории позволяет повышать эффективность ее использования в процессе стратегических изменений.</li> </ul>	НС3
		НС4
<i>Частная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ частная собственность, мотивируя жителей МО на ее капитализацию, тем самым повышает потенциал всего МО в целом;</li> <li>▪ частная собственность, обеспечивая лучшую эффективность владения, пользования и распоряжения ориентирует людей на изменения.</li> </ul>	НС5
		НС6

- отсутствие достаточного числа формальных правил по продаже земли сдерживает стратегические изменения в МО;
  - необоснованно завышенные нормативы (тарифы, расценки) не позволяют эффективно регулировать процессы в МО;
  - преступные группировки и рэкет создают сопротивление процессу упорядочения развития МО;
  - наличие большого количества правил на получение различных разрешений является препятствием в развитии;
  - прогресс развития МО сдерживается отсутствием условий, приближающих муниципальный рынок к конкуренции близкой к «совершенной».
2. Проблемы стратегических изменений, лежащих в плоскости взаимодействия субъектов целеполагания в МО:
- низкая информированность членов сообщества о стратегических переменах вызывает рост сопротивления изменениям;
  - слабая вовлеченность представителей бизнеса и населения в процесс разработки и реализации стратегии ведет к непониманию ими целей, что увеличивает сопротивление стратегическим изменениям;
  - отсутствие поддержки со стороны власти процессов формирования общественных саморегулируемых организаций не позволяет снижать издержки сопротивлению изменениям;
  - отсутствие органа, обеспечивающего взаимодействие власти и бизнеса в процессе реализации стратегии, ведет к дополнительным издержкам;
  - патерналистские настроения населения сдерживают активное развитие бизнеса на территории МО.
3. Проблемы стратегических изменений, лежащие в плоскости отношений между собственниками в МО:
- отсутствие стратегии развития региона не позволяет эффективно реализовывать стратегические изменения МО;
  - отсутствие стратегических изменений на рынке медицинского обслуживания населения создают напряженность в сообществе;
  - монопольное положение ЖКХ (недопущение в эту сферу частной собственности) не позволяет осуществить стратегических перемен к лучшему;
  - трудности с арендой муниципальных помещений создают проблему стратегическому росту потенциала частных собственников;



- отсутствие стимулов у частных собственников к инвестированию муниципальных стратегических проектов сдерживает реализацию стратегии;
- стратегические изменения, дающие положительный результат в экономике МО не являются стимулом, потому что, становясь донором, МО перечисляют больше денег в бюджет субъекта федерации;
- неучастие многих собственников в разработке стратегии ведет к их сопротивлению переменам по причине ожидания личных потерь.

Таблица 28

Возможности, находящиеся в плоскости правил, ограничивающих поведение в МО (верхняя плоскость)

Наименование правил	Содержание внешних возможностей	Усл. Обозн.
<i>Формальные правила</i>	▪ пропрезидентская государственная дума позволяет принимать законы, ориентированные на стратегические изменения МО;	ВВ1
	▪ экономический рост и профицит бюджета создают возможность для реализации стратегических программ развития МО.	ВВ2
<i>Неформальные правила</i>	▪ миграция наиболее активного населения из стран ближнего зарубежья привносит в социокультуру МО значимые характеристики, ориентированные на изменения;	ВВ3
	▪ поддержка сторонников стратегических изменений и нейтрализация противников создают возможность реализации стратегических изменений.	ВВ4
<i>Объективные правила (законы)</i>	▪ закон информированности и упорядоченности позволяет говорить о том, что чем большей информацией о внешней и внутренней среде располагает МО, тем больше вероятность успешной реализации изменений;	ВВ5
	▪ изменяясь, МО стремится сохранить в своей структуре все необходимые элементы, находящиеся в заданной пропорции, что обеспечивает его устойчивое развитие.	ВВ6

Особое значение имеет определение возможностей развития МО, так как они дают шанс максимально использовать благоприятные обстоятельства внешней среды.

Возможности развития МО в период стратегических изменений сформулированы и представлены в таблицах 28-30.

Таблица 29

Возможности, находящиеся в плоскости взаимодействия субъектов целеполагания в МО (средняя плоскость)

Наименование субъектов целеполагания	Содержание внешних возможностей	Усл. Обозн.
<i>Взаимодействие власти, бизнеса и сообщества</i>	▪ взаимодействие власти, бизнеса и сообщества создает возможность согласования различных точек зрения на стратегические изменения МО;	СВ1
	▪ взаимодействие власть – бизнес – сообщество обеспечивает принятие наиболее сильных и значимых стратегических решений и их реализацию;	СВ2
	▪ взаимодействие власть – бизнес – сообщество создает возможность снижения сопротивления изменениям;	СВ3
Наименование субъектов целеполагания	Содержание внешних возможностей	Усл. Обозн.
<i>Парное взаимодействие</i>	▪ взаимодействие бизнеса и сообщества создает возможность изменить муниципальную власть на выборах;	СВ4
	▪ взаимодействие власти с бизнесом создает возможность определения социальных параметров развития МО;	СВ5
	▪ взаимодействие власть – сообщество создает возможности снижения транзакционных издержек, связанных со стратегическими изменениями.	СВ6

Для анализа важно не только определить возможности развития МО в период стратегических изменений, но и попытаться выявить внешние угрозы, с целью защиты от опасностей, угрожающих процессу реализации стратегических изменений в МО.

Потенциальные внешние угрозы трех основных плоскостей модели стратегических изменений в развитии муниципальных образований, представлены в таблицах 31-33.

Таблица 30

Возможности, находящиеся в плоскости отношений  
между собственниками в МО (нижняя плоскость)

Наименование собственности	Содержание внешних возможностей	Усл. Обозн.
<i>Государственная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ государственная собственность создает возможность перехода дополнительного имущества в собственность МО;</li> <li>▪ бюджетный профицит позволяет строить новые объекты государственной собственности на территории МО в рамках общей стратегии развития МО.</li> </ul>	НВ1
		НВ2
<i>Муниципальная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ муниципальная собственность позволяет привлекать инвестиции для реализации стратегических изменений;</li> <li>▪ муниципальная собственность, будучи «приближенной» к населению, создает возможность вовлечения в процесс самоуправления всего населения МО.</li> </ul>	НВ3
		НВ4
<i>Частная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ привлечение частной собственности к решению задач стратегических изменений позволяет снижать нагрузку на муниципальный бюджет.</li> </ul>	НВ5

Таблица 31

Угрозы, находящиеся в плоскости правил,  
ограничивающих поведение в МО (верхняя плоскость)

Наименование правил	Содержание внешних угроз	Усл. Обозн.
<i>Формальные правила</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создает угрозу единству пространства МО, на которых осуществляются изменения;</li> <li>▪ перераспределение доходов бюджетов МО снижает стимулы к стратегическим изменениям ситуации в границах МО.</li> </ul>	ВУ1
		ВУ2
<i>Неформальные правила</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ миграция сельского населения в город размывает социокультуру, что создает дополнительные сопротивления стратегическим изменениям;</li> <li>▪ пассивность российского населения МО создает угрозу реализации стратегии развития.</li> </ul>	ВУ3
		ВУ4
<i>Объективные правила (законы)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ стратегическим изменениям МО угрожает состояние спада, в котором находятся большинство МО.</li> </ul>	ВУ5

Таблица 32

Угрозы, находящиеся в плоскости взаимодействия субъектов целеполагания в МО (средняя плоскость)

Наименование субъектов целеполагания	Содержание внешних угроз	Усл. Обозн.
<i>Власть</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ стремление власти определить за бизнес и сообщество необходимые изменения представляет собой угрозу развитию бизнеса и сообщества;</li> <li>▪ отсутствие со стороны власти мероприятий на подготовку стратегических изменений МО ведет к угрозе и провалу.</li> </ul>	СУ1
		СУ2
<i>Бизнес</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ бездумное использование бизнесом природных ресурсов создает угрозу развития МО;</li> <li>▪ вывоз капитала бизнеса за рубеж ведет к оттоку инвестиционных ресурсов и сворачиванию стратегических изменений.</li> </ul>	СУ3
		СУ4
<i>Сообщество</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ сопротивление сообщества стратегическим изменениям создает угрозу развития МО.</li> </ul>	СУ5

Таблица 33

Угрозы, находящиеся в плоскости отношений между собственниками в МО (нижняя плоскость)

Наименование собственности	Содержание внешних угроз	Усл. Обозн.
<i>Государственная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ приватизация значимых объектов МО, ориентированных на развитие МО создает угрозу;</li> <li>▪ непродуманная национализация собственности создает угрозу и приводит к гражданскому «взрыву».</li> </ul>	НУ1
		НУ2
Наименование собственности	Содержание внешних угроз	Усл. Обозн.
<i>Муниципальная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ продажа муниципальной земли в частную собственность без конкурсных процедур создает угрозу стратегическому развитию;</li> <li>▪ неэффективное управление муниципальной собственностью создает угрозу реализации стратегии.</li> </ul>	НУ3
		НУ4
<i>Частная</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ отсутствие сервитутов на территории, включенной в стратегическое развитие МО, создает угрозу необходимым изменениям;</li> <li>▪ скупка земельных участков на территории перспективного развития МО угрожает реализации стратегических проектов и программ.</li> </ul>	НУ5
		НУ6

Методом экспертных оценок определим сильные стороны, возможности и угрозы МО, а методом парных сравнений наиболее значимые проблемы (см. рис. 57, 58, 59).

Выявленные из полученного перечня наиболее значимые характеристики (параметры) необходимо проранжировать. Результаты анализа приведены в таблице 34.

Самые значимые параметры SWOT – анализа дают возможность составить матрицу решений. Матрица решений представлена в таблице 35.

Составленная матрица решений позволяет построить систему действий, включающую как стратегические направления развития МО, так и наиболее значимые программы и проекты, а также отдельные крупные мероприятия. Схема стратегических изменений МО представлена на рисунках 60-63.

Полученные в ходе нашего исследования перечни основных характеристик SWOT-анализа целесообразно подвергнуть экспертному оцениванию с целью определения степени их важности.

Экспертиза факторов в части изменений, связанных со стратегическим развитием МО требует определения некоторой совокупности лиц, которые могут принять участие в экспертном опросе. В нашем исследовании данная совокупность состоит из глав администраций МО, заместителей глав администраций МО по экономике и социальной политике, и начальников экономических отделов администраций МО.

Данная группа относительно велика, поэтому рассмотрено мнение лишь части совокупности, которая называется выборкой, являющейся базовым уровнем проводимых нами исследований.

Наиболее значимые факторы основных характеристик SWOT-анализа, представленные во всех трех плоскостях структурной схемы модели стратегических изменений в развитии МО необходимо проранжировать, что и было предложено сделать экспертам в этой области.

Результаты экспертных оценок с расчетом коэффициента согласованности экспертов представлены в таблицах 36-39.

В нашем исследовании характеристики SWOT-анализа каждой плоскости, представлены несколькими факторами, т.е. несколькими рядами рангов, которые оцениваются группой экспертов.

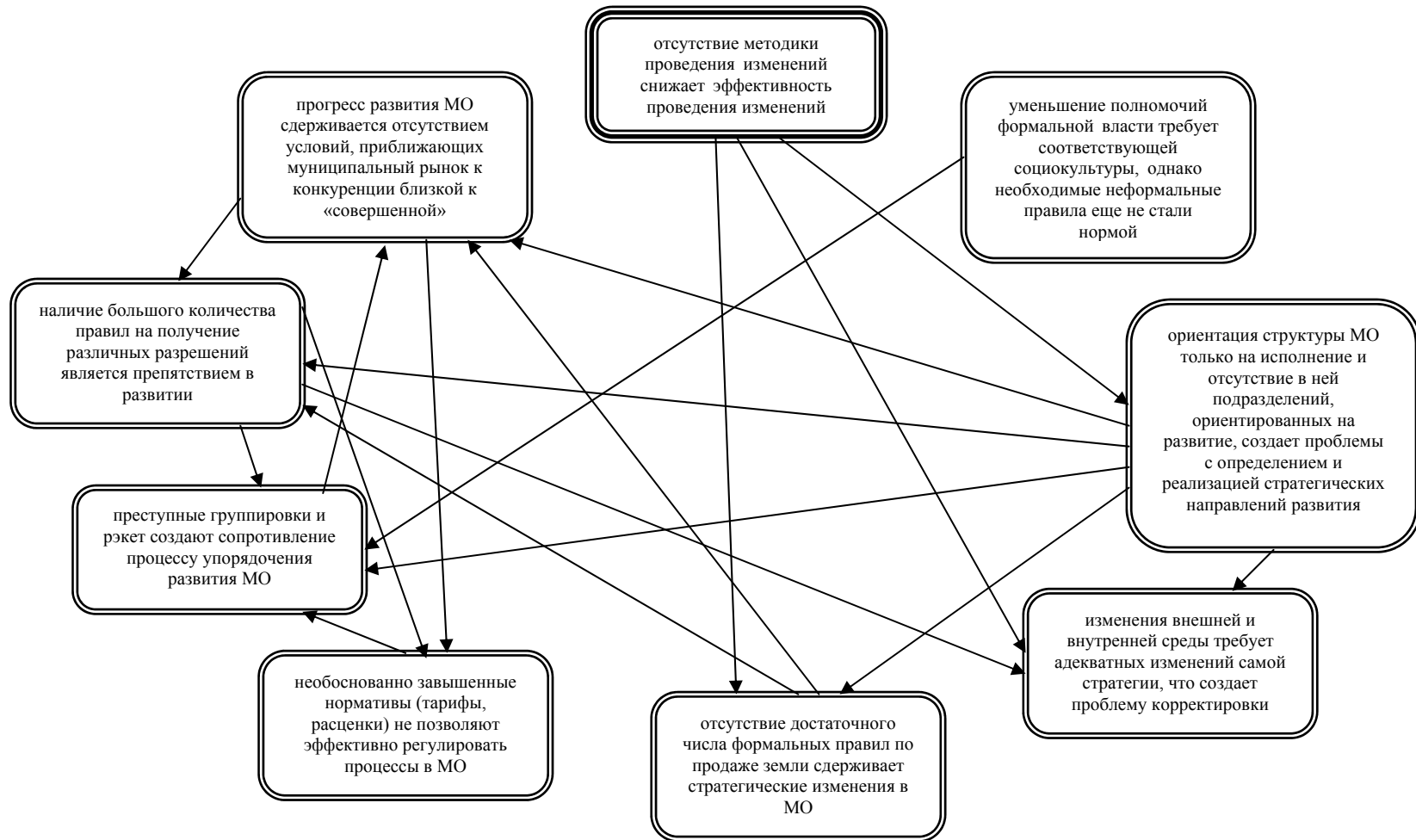


Рис. 57. Определение главной проблемы, лежащей в плоскости правил, ограничивающих поведение в МО методом парных сравнений

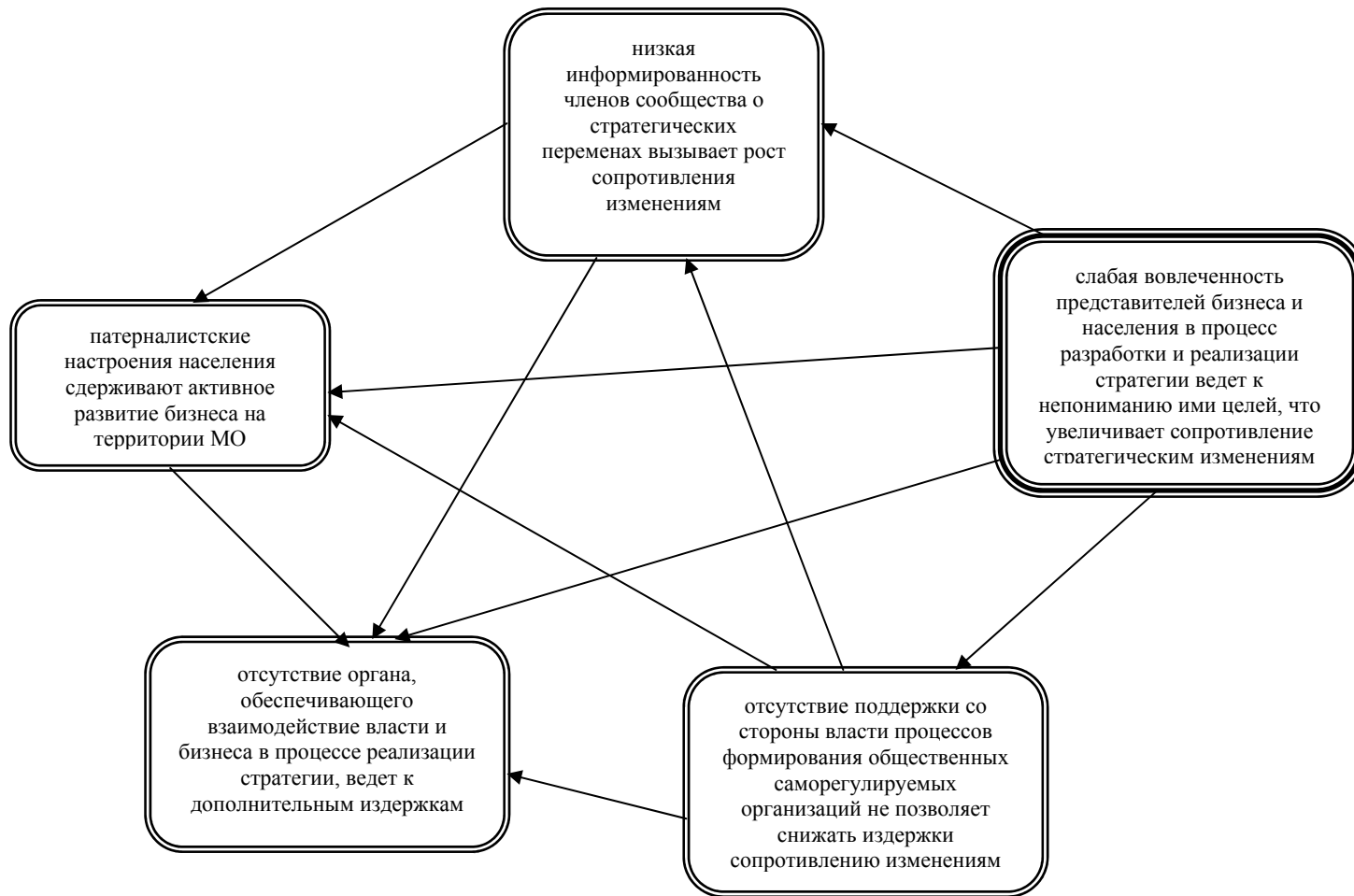


Рис. 58. Определение главной проблемы стратегических изменений, лежащей в плоскости взаимодействия субъектов целеполагания в МО методом парных сравнений

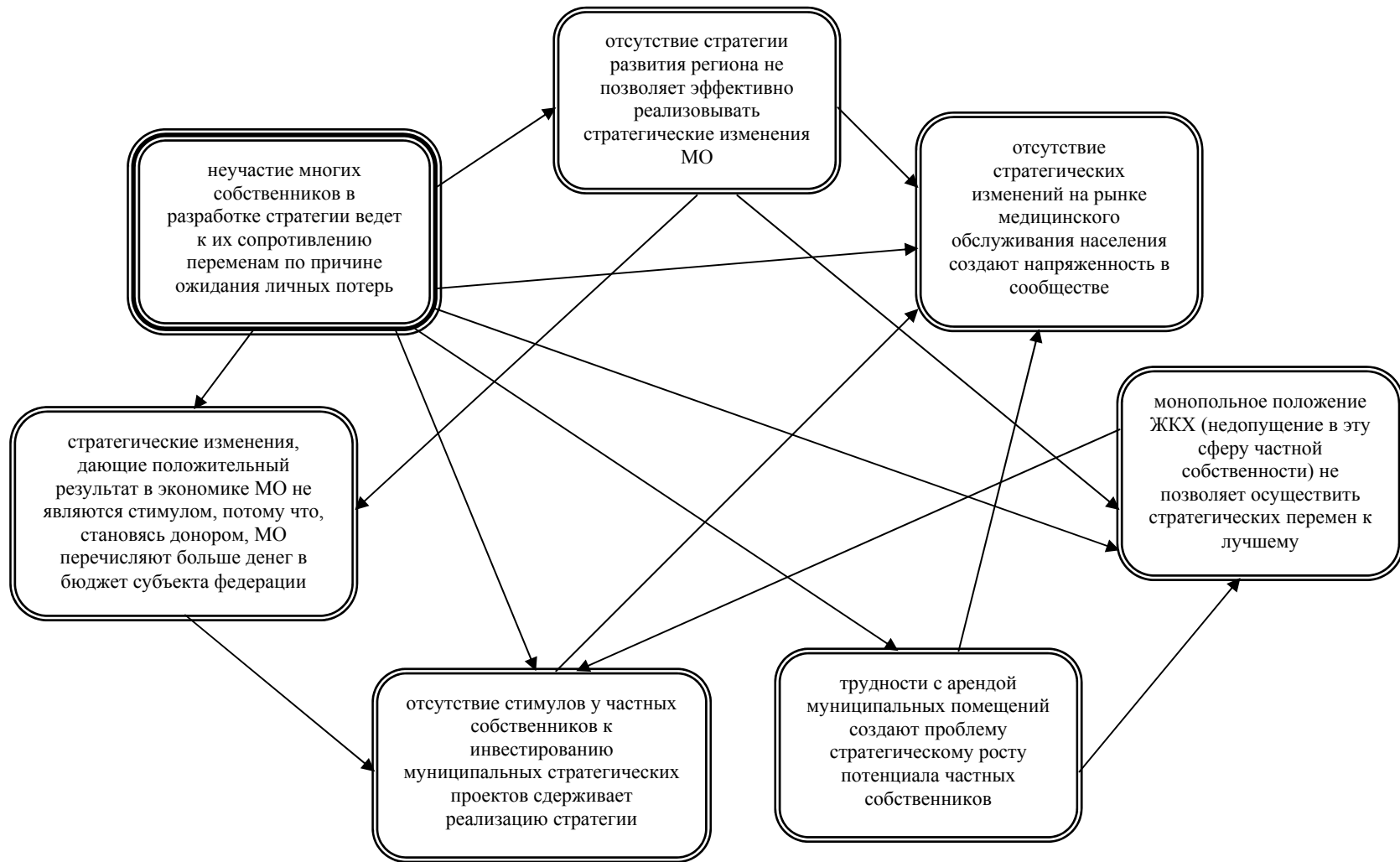


Рис. 59. Определение главной проблемы стратегических изменений, лежащие в плоскости отношений между собственниками в МО методом парных сравнений



## Проранжированные результаты SWOT – анализа МО

№ ранга	Наименование характеристик анализа	
	<b>Сильные стороны</b>	<b>Слабые стороны</b>
1.	традиция коллективного участия в изменениях облика МО (например, субботники) поддерживает участие населения в стратегических изменениях.	Неучастие многих собственников в разработке стратегии ведет к их сопротивлению переменам по причине ожидания личных потерь.
2.	формирование команды единомышленников власти позволяет разрабатывать и реализовывать стратегию развития МО.	Отсутствие методики проведения изменений снижает эффективность проведения изменений.
3.	соединение собственников (жителей МО) и собственности на одной территории позволяет повышать эффективность ее использования в процессе стратегических изменений.	Слабая вовлеченность представителей бизнеса и населения в процесс разработки и реализации стратегии ведет к непониманию ими целей, что увеличивает сопротивление стратегическим изменениям.
	<b>Возможности</b>	<b>Угрозы</b>
1.	поддержка сторонников стратегических изменений и нейтрализация противников создают возможность реализации стратегических изменений.	Пассивность российского населения МО создает угрозу реализации стратегии развития.
2.	взаимодействие власти, бизнеса и сообщества создает возможность согласования различных точек зрения на стратегические изменения МО.	Отсутствие со стороны власти мероприятий на подготовку стратегических изменений МО ведет к угрозе и провалу.
3.	муниципальная собственность, будучи «приближенной» к населению, создает возможность вовлечения в процесс самоуправления всего населения МО.	Скупка земельных участков на территории перспективного развития МО угрожает реализации стратегических проектов и программ.

## Матрица решений как результат SWOT – анализа

Таблица 35

<b>Сильные стороны МО</b>	<b>Возможности МО</b>		
		1. Поддержка сторонников стратегических изменений и нейтрализация противников создают возможность реализации стратегических изменений.	2. Взаимодействие власти, бизнеса и сообщества создает возможность согласования различных точек зрения на стратегические изменения МО.
1. Традиция коллективного участия в изменениях облика МО (например, субботники) поддерживает участие населения в стратегических изменениях.	1.1. Ориентировать население МО на реализацию стратегии, встраивая традиционные и новые мероприятия в события МО (например, день города).	1.2. Проект создания «муниципальных домов» и создание традиций обсуждения инициатив власти, бизнеса и сообщества.	1.3. Программа создания традиций приумножения муниципальной собственности за счет вовлечения в процесс самоуправления населения.
2. Формирование команды единомышленников власти позволяет разрабатывать и реализовывать стратегию развития МО.	2.1. План вовлечения населения в реализацию стратегии силами команды единомышленников власти.	2.2. Программа формирования групп стратегического планирования, включающих представителей власти, бизнеса и сообщества, на базе которых затем формируются группы стратегических изменений.	2.3. Проект: Презентации успехов команды власти в части управления муниципальной собственностью как пример для подражания и вовлеченности населения.
3. Соединение собственников (жителей МО) и собственности на одной территории позволяет повышать эффективность ее использования в процессе стратегических изменений.	3.1. Предоставление в приоритетном порядке полномочий пользования муниципальной собственностью сторонникам стратегических изменений.	3.2. Проект закона о развитии рекреационных зон и охране окружающей среды МО.	3.3. Проект закона о передаче в доверительное управление территорий МО некоммерческим организациям (СРО, АНО и т.д.).

Продолжение таблицы 35

<b>Слабые стороны МО</b>	<b>Возможности МО</b>		
		1. Поддержка сторонников стратегических изменений и нейтрализация противников создают возможность реализации стратегических изменений.	2. Взаимодействие власти, бизнеса и сообщества создает возможность согласования различных точек зрения на стратегические изменения МО.
1. Неучастие многих собственников в разработке стратегии ведет к их сопротивлению переменам по причине ожидания личных потерь.	1.1. Программа завоевания сторонников стратегических изменений.	1.2. Проект: Создание системы представительств, отражающих различные формы собственности и ориентированных на взаимодействие с властью.	1.3. Разработать муниципальный закон о передаче муниципальной собственности в пользование некоммерческим организациям.
2. Отсутствие методики проведения изменений снижает эффективность проведения изменений.	2.1. Разработать методику выявления сторонников и противников изменений.	2.2. Разработать методику проведения «круглых столов» для взаимодействия власти, бизнеса и сообщества.	2.3. Определить объекты муниципальной собственности, пользование и распоряжение которыми может быть осуществлено населением МО.
3. Слабая вовлеченность представителей бизнеса и населения в процесс разработки и реализации стратегии ведет к непониманию ими целей, что увеличивает сопротивление стратегическим изменениям.	3.1. Проект вовлечения в ГСП представителей бизнеса и сообщества.	3.2. Разработать инструменты мотивации представителей бизнеса и населения, ориентирующие их на участие в работе представительств.	3.3. Разработать положение о порядке передачи муниципальной собственности в пользование НКО.

Продолжение таблицы 35

Сильные стороны МО	Угрозы МО		
		1. Пассивность российского населения МО создает угрозу реализации стратегии развития.	2. Отсутствие со стороны власти мероприятий на подготовку стратегических изменений МО ведет к угрозе и провалу.
1. Традиция коллективного участия в изменениях облика МО (например, субботники) поддерживает участие населения в стратегических изменениях.	1.1. Проект поддержки предпринимательства, ориентированный на стратегические изменения.	1.2. Проект вовлечения в процесс реализации стратегии неформальных лидеров МО и предоставление им возможности обращения к населению через СМИ.	1.3. Вводить в состав конкурсной комиссии по продаже земли представителей местного сообщества.
2. Формирование команды единомышленников власти позволяет разрабатывать и реализовывать стратегию развития МО.	2.1. Проект массированного информирования населения о предстоящих стратегических изменениях с обратной связью о реакции населения.	2.2. Формировать команду единомышленников власти для разработки мероприятий по подготовке стратегических изменений.	2.3. Проект формирования «дружественных» МО инвесторов, являющихся членами неформальной команды органов власти.
3. Соединение собственников (жителей МО) и собственности на одной территории позволяет повышать эффективность ее использования в процессе стратегических изменений.	3.1. Проект закона о конкурсном предоставлении средств из бюджета победителям соревнования за эффективное использование муниципальной собственности (например, кондоминиумы, НКО и т.д.).	3.2. Введение в наблюдательный совет по разработке и реализации стратегии представителей бизнеса и местного сообщества.	3.3. Предусматривать в условиях конкурса по продаже земли МО приоритетные условия для жителей МО.

Окончание таблицы 35

Слабые стороны МО	Угрозы МО		
	1. Пассивность российского населения МО создает угрозу реализации стратегии развития.	2. Отсутствие со стороны власти мероприятий на подготовку стратегических изменений МО ведет к угрозе и провалу.	3. Скупка земельных участков на территории перспективного развития МО угрожает реализации стратегических проектов и программ.
1. Неучастие многих собственников в разработке стратегии ведет к их сопротивлению переменам по причине ожидания личных потерь.	1.1. Проект выявления наиболее активной части населения и бизнеса для привлечения ее к разработке стратегии перемен.	1.2. Проект: Демонстрация успехов реализации стратегии в других МО и публичное обсуждение возможных изменений.	1.3. Сделать «прозрачным» генеральный план градостроительного развития МО для обсуждения его населением с последующим анализом предложений населения.
2. Отсутствие методики проведения изменений снижает эффективность проведения изменений.	2.1. С помощью социологов и психологов сформировать ГСП из числа наиболее активных.	2.2. Предусмотреть в контракте с консалтинговой фирмой разработку методики реализации стратегических изменений.	2.3. Проект: Реестр и кадастр земельных участков МО с обязательной их оценкой и базой данных по инфраструктуре.
3. Слабая вовлеченность представителей бизнеса и населения в процесс разработки и реализации стратегии ведет к непониманию ими целей, что увеличивает сопротивление стратегическим изменениям.	3.1. Организовать в форме деловых игр и тренингов работу ГСП с освещением их результатов в СМИ.	3.2. Проект договора на оказание консалтинговых услуг по процессу разработки и реализации стратегии.	3.3. Проект закона об объявлении моратория на продажу земли в зонах стратегического развития МО.



Рис. 60. Структурная схема стратегических изменений МО



Рис. 61. Схема вовлечения власти, бизнеса и сообщества в процесс командообразования на этапе разработки стратегии



Рис. 62. Схема завоевания сторонников стратегических изменений путем создания «муниципальных домов» и информирования через СМИ всех групп населения о результатах реализации стратегических изменений





Рис. 63. Схема создания новых традиций, приумножения муниципальной собственности и вовлечения населения в процесс самоуправления

Таблица 36

Результаты экспертной оценки с расчетом коэффициента конкордации «верхней» плоскости  
 модели стратегических изменений в развитии МО

Наименование должности эксперта	Наименование оценки параметра																			
	Верхняя плоскость																			
	Сила						Итого	Возможности						Итого	Угрозы					Итого
	BC1	BC2	BC3	BC4	BC5	BC6		BB1	BB2	BB3	BB4	BB5	BB6		BY1	BY2	BY3	BY4	BY5	
1. Глава адм. МО (1)	4	2	6	1	5	3	-	1	4	5	2	3	6	-	2	4	5	1	3	-
2. Глава адм. МО (2)	4	1	6	2	5	3	-	2	4	5	1	3	6	-	2	5	4	1	3	-
3. Глава адм. МО (3)	5	2	4	1	6	3	-	2	3	6	1	4	5	-	3	4	5	1	2	-
4. Зам. Главы адм. МО по экономике (1)	4	3	6	1	5	2	-	3	4	6	1	2	5	-	3	4	5	1	2	-
5. Зам. Главы адм. МО по экономике (2)	4	2	6	1	5	3	-	1	4	5	2	3	6	-	1	5	4	2	3	-
6. Зам. Главы адм. МО по экономике (3)	5	2	4	1	6	3	-	2	5	4	1	3	6	-	2	3	5	1	4	-
7. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (1)	5	1	6	2	3	4	-	3	4	5	1	2	6	-	2	4	5	1	3	-
8. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (2)	4	2	6	1	5	3	-	1	5	6	2	3	4	-	2	3	5	1	4	-
9. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (3)	5	2	6	1	4	3	-	2	3	5	1	4	6	-	1	4	5	2	3	-
10. Начальник эконом. Отдела адм. МО (1)	4	2	6	1	5	3	-	2	4	5	1	3	6	-	2	5	4	1	3	-
<b>Сумма рангов</b>	44	19	56	12	49	30	<b>210</b>	19	40	52	13	30	56	<b>210</b>	20	41	47	12	30	<b>150</b>
<i>D</i>	-9	16	-21	23	-14	5	-	16	-5	-17	22	5	-21	-	10	-11	-17	18	0	-
<i>D</i> <sup>2</sup>	81	256	441	529	196	25	<b>1528</b>	256	25	289	484	25	441	<b>1520</b>	100	121	289	324	0	<b>834</b>

Таблица 37

Результаты экспертной оценки с расчетом коэффициента конкордации «средней» плоскости  
 модели стратегических изменений в развитии МО

Наименование должности эксперта	Наименование оценки параметра																			
	Средняя плоскость																			
	Сила						Итого	Возможности						Итого	Угрозы					Итого
	CC1	CC2	CC3	CC4	CC5	CC6		CB1	CB2	CB3	CB4	CB5	CB6		CV1	CV2	CV3	CV4	CV5	
1. Глава адм. МО (1)	4	2	1	6	3	5	-	1	4	3	5	2	6	-	5	1	2	4	3	-
2. Глава адм. МО (2)	4	2	1	5	3	6	-	1	4	3	6	2	5	-	5	1	2	4	3	-
3. Глава адм. МО (3)	5	1	2	6	3	4	-	1	5	2	6	3	4	-	4	2	1	5	3	-
4. Зам. Главы адм. МО по экономике (1)	3	2	1	5	4	6	-	1	4	3	5	2	6	-	5	1	2	4	3	-
5. Зам. Главы адм. МО по экономике (2)	4	2	1	5	3	6	-	2	6	3	4	1	5	-	3	2	1	5	4	-
6. Зам. Главы адм. МО по экономике (3)	3	1	2	6	4	5	-	2	4	1	5	3	6	-	5	2	1	4	3	-
7. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (1)	3	2	1	5	4	6	-	1	4	3	5	2	6	-	4	1	2	5	3	-
8. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (2)	5	2	1	4	3	6	-	1	5	3	4	2	6	-	4	2	1	3	5	-
9. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (3)	5	3	1	6	2	4	-	2	4	1	6	3	5	-	5	1	3	4	2	-
10. Начальник эконом. Отдела адм. МО (1)	4	3	1	5	2	6	-	1	6	2	4	3	5	-	5	1	3	4	2	-
<b>Сумма рангов</b>	40	20	12	53	31	54	<b>210</b>	13	46	24	50	23	54	<b>210</b>	45	14	18	42	31	<b>150</b>
<i>D</i>	-5	15	23	-18	4	-19	-	22	-11	11	-15	12	-19	-	-15	16	12	-12	-1	-
<i>D</i> <sup>2</sup>	25	225	529	324	16	361	<b>1480</b>	484	121	121	225	144	361	<b>1456</b>	225	256	144	144	1	<b>770</b>

Таблица 38

Результаты экспертной оценки с расчетом коэффициента конкордации «нижней» плоскости  
 модели стратегических изменений в развитии МО

Наименование должности эксперта	Наименование оценки параметра																			
	Нижняя плоскость																			
	Сила						Итого	Возможности					Итого	Угрозы						Итого
	НС1	НС2	НС3	НС4	НС5	НС6		НВ1	НВ2	НВ3	НВ4	НВ5		НУ1	НУ2	НУ3	НУ4	НУ5	НУ6	
1. Глава адм. МО (1)	4	2	6	1	3	5	-	5	1	4	2	3	-	2	6	4	3	5	1	-
2. Глава адм. МО (2)	4	3	5	1	2	6	-	5	2	4	1	3	-	2	6	5	3	4	1	-
3. Глава адм. МО (3)	5	2	6	1	3	4	-	4	2	5	1	3	-	1	6	4	3	5	2	-
4. Зам. Главы адм. МО по экономике (1)	4	1	6	2	3	5	-	3	1	5	2	4	-	2	3	5	4	6	1	-
5. Зам. Главы адм. МО по экономике (2)	4	1	6	2	3	5	-	5	2	3	1	4	-	2	5	4	3	6	1	-
6. Зам. Главы адм. МО по экономике (3)	5	3	6	1	2	4	-	5	3	4	1	2	-	2	6	4	3	5	1	-
7. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (1)	4	1	5	2	3	6	-	5	2	4	1	3	-	1	6	5	3	4	2	-
8. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (2)	5	2	4	1	3	6	-	4	3	5	1	2	-	3	6	4	2	5	1	-
9. Зам. Главы адм. МО по соц. Политике (3)	3	2	6	1	4	5	-	5	2	4	1	3	-	2	5	4	3	6	1	-
10. Начальник эконом. Отдела адм. МО (1)	3	2	6	1	4	5	-	4	1	5	3	2	-	2	6	4	3	5	1	-
<b>Сумма рангов</b>	41	19	56	13	30	51	<b>210</b>	45	19	43	14	29	<b>150</b>	19	55	43	30	51	12	<b>210</b>
<i>D</i>	-6	16	-21	22	5	-16	-	-15	11	-13	16	1	-	16	-20	-8	5	-16	23	-
<i>D</i> <sup>2</sup>	36	256	441	484	25	256	<b>1498</b>	225	121	169	256	1	<b>772</b>	256	400	64	25	256	529	<b>1530</b>

В связи с этим, определим общую меру согласованности экспертных оценок с помощью коэффициента конкордации<sup>229</sup> (согласованности), т.е. коэффициента ранговой корреляции М. Кендэла –  $W$ , который вычисляется по формуле:

$$W = \frac{12 \sum D^2}{m^2 \cdot (n^3 - n)}, \quad (1)$$

где  $n$  – число объектов;

$m$  – число рядов рангов (число экспертов);

$D$  – отклонение суммы рангов объекта от средней их суммы.

При  $W = 1$  – оценки всех экспертов совпадают (полная согласованность);  $0 < W < 1$  – оценки экспертов не совпадают тем больше, чем ближе  $W$  к нулю.

Таким образом, как видно из таблиц 36-38, результаты экспертного оценивания факторов свидетельствуют о том, что полного единогласия в оценках экспертов нет, однако степень согласованности их мнений достаточно высока, что подтверждает расчет коэффициента конкордации, произведенный по результатам ранжирования основных факторов трех плоскостей модели стратегических изменений в развитии МО (таблица 39).

Таблица 39

#### Результаты расчета коэффициента конкордации

Наименование плоскости	Наименование характеристик SWOT-анализа	Значение коэффициента согласованности – $W$
Верхняя	Сила	0,873
	Возможности	0,868
	Угрозы	0,834
Средняя	Сила	0,846
	Возможности	0,832
	Угрозы	0,770
Нижняя	Сила	0,856
	Возможности	0,772
	Угрозы	0,874

Итогом работы в данном параграфе является построенная нами комплексная модель стратегических изменений, которая включает в

<sup>229</sup> Ефимова М.Р., Петрова Е.В., Румянцев В.Н. Общая теория статистики: Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 251-252.

Экономико-математические методы и модели: Метод. Указания к практич. работам / Владим. гос. ун-т; Сост.: Т.К. Снегирева, О.Л. Гойхер. Владимир, 2004. – С. 22-23.

Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2004. – С. 164-165.

Мыльник В.В. Титаренко Б.П. Волочинко В.А. Системы управления. Учебное пособие. – М.: «Экономика и финансы», 2002. – С. 322-323.

себя три основных плоскости: плоскость взаимодействия субъектов целеполагания в МО (власть, бизнес, сообщество), плоскость отношений между собственниками в МО (государственная, муниципальная, частная собственность) и плоскость правил, ограничивающих поведение граждан на территории МО (объективные, формальные и неформальные правила). Отдельные элементы каждой плоскости связаны с другими элементами иных плоскостей, что обеспечивает мощный каркас конструкции модели и свидетельствует о ее устойчивости.

Выделенные связи, конечно же, не описывают все возможные взаимодействия между обозначенными элементами плоскостей, но они отражают то важное, что оказывает существенное влияние на стратегические изменения МО в период их развития.

Наиболее значимые и стратегически важные действия нами осуществлены на основе данных, полученных в результате SWOT-анализа. В диссертационном исследовании в рамках данного параграфа SWOT – анализ выполнен в части изменений, связанных со стратегическим развитием МО. В итоге разработана система действий, включающая как стратегические направления развития МО, так и наиболее значимые программы, и проекты, а также отдельные крупные мероприятия.

Перечни основных характеристик SWOT-анализа, полученные в ходе нашего исследования были экспертно оценены с целью определения степени их важности. Результаты экспертного оценивания факторов свидетельствуют о том, что полного единогласия в оценках экспертов нет, однако степень согласованности их мнений достаточно высока. Данный факт говорит о том, что сформированная в диссертационной работе система действий, способствующих стратегическому развитию МО, находится в области эффективных решений.

Подытожим результаты выполненного анализа.

При проведении изменений не стоит применять лишь какой-то один подход к преодолению сопротивления. Чтобы стратегия была успешно реализована менеджерам необходимо умело сочетать целый ряд рассмотренных методов, в самых различных их комбинациях, реально учитывая все достоинства и недостатки каждого из них.

Руководителям, осуществляющим перемены, необходимо учитывать различные последствия сопротивлений и заранее находить пути их нейтрализации, чтобы изменения были эффективными.

Проведение стратегического изменения должно завершаться установлением нового порядка вещей. Сопротивление не только должно быть устранено, важно добиться того, чтобы новое положение дел было реально воспринято всеми и стало реальностью.

Как показал анализ анкет проведенного социологического исследования, проблемы, связанные со стратегическими изменениями в муниципальных образованиях находятся как в плоскости взаимодействия основных субъектов целеполагания (власть, бизнес, сообщество) так и в плоскости реализации объективных законов, формальных и неформальных правил, а также в плоскости, определяющей отношение между людьми по поводу основных видов собственности (государственной, муниципальной и частной).

Построенная структурная схема модели стратегических изменений в развитии МО состоит из трех основных вышеперечисленных плоскостей. Выделенные в ней связи, конечно же, не описывают все возможные взаимодействия между обозначенными элементами плоскостей, но они отражают то важное, что оказывает существенное влияние на стратегические изменения МО в период их развития.

В результате SWOT-анализа, выполненного в части изменений, связанных со стратегическим развитием МО, разработана система действий, включающая как стратегические направления развития МО, так и наиболее значимые программы, и проекты, а также отдельные крупные мероприятия.

Результаты экспертного оценивания факторов свидетельствуют о том, что сформированная система действий, способствующих стратегическому развитию МО, находится в области эффективных решений.

#### **3.4. Формирование инструментов адаптации муниципальных образований в процессе стратегического развития**

Руководители организаций все больше и больше стараются не ограничиваться использованием традиционных моделей эффективного управления, а стремятся применять более прогрессивные инструменты (подходы). В связи с этим для эффективного управления выработанной стратегией, организациям просто необходима система управления, позволяющая проводить мониторинг внедряемых стратегических инициатив. Открыть новые перспективы и возможности для управления корпоративной стратегией, позволяет концепция Balanced ScoreCard (BSC).

Сбалансированная система показателей эффективности представляет возможность руководителям увязать стратегию организации с набором взаимосвязанных индикаторов индивидуально разработанных для различных уровней управления и связанных между собой.

В настоящее время стратегия развития становится важной как никогда, являясь одной из основных инициатив предпринимаемых успешно развивающимися фирмами.

Главное предназначение ССП состоит в усилении стратегии бизнеса, ее формализации, проведении и донесении до каждого сотрудника компании, обеспечении мониторинга и обратной связи с целью отслеживания и генерации организационных инициатив внутри структурных подразделений.

Balanced ScoreCard переводит миссию и основную стратегию организации в систему четко поставленных целей и задач, а также показателей определяющих степень достижения данных установок в рамках четырех основных проекций: финансов, маркетинга, внутренних бизнес-процессов, обучения и роста.

Необходимые факторы, которые следует учитывать компаниям при внедрении Сбалансированной Системы оценочных показателей (Balanced ScoreCard):

*Во-первых*, осуществление изменений в компании под инициативным руководством ее первых лиц. Постоянное участие исполнительного руководства, вовлеченность, активная инициатива и поддержка. Это – важнейшее условие преодоления возникающих перед компанией трудностей.

*Во-вторых*, постоянные усилия, направленные на реализацию стратегии и целей компании. Если руководство собрало персонал и объявило: «Наша цель – в том-то и в том-то», не стоит ожидать, что этого хватит для ее достижения. Здесь требуется постоянная и кропотливая работа.

*В-третьих*, это – единство в реализации стратегии. Каждый сотрудник должен понимать, в чем цель его действий в рамках общей цели компании. Чтобы это произошло, персонал должен пройти обучение и быть информированным о происходящих изменениях. Кроме того, стоит поощрять распространение систем оценочных показателей в компании, чтобы как подразделения, так и отдельные сотрудники создавали свои собственные системы показателей.

Взаимосвязь со стратегией должна явно прослеживаться на всех уровнях компании. Такой подход также убеждает в том, что деятельность сотрудников компании всех уровней может быть оценена на предмет соответствия целям бизнеса.

*В-четвертых*, общая ориентация компании на реализацию стратегических целей. Здесь необходимо провести оценку текущих организационных структур компании, каналов отчетности, политик и процедур на предмет соответствия стратегии, а также



реорганизацию подразделений компании, переопределение их ролей и функций для обеспечения оптимальной поддержки реализации стратегии.

*В-пятых*, это – изложение стратегии и целей компании в операционной терминологии. Использование этого подхода, а также универсальных инструментов BSC превращает реализацию стратегии в каждодневно выполняемую, и что очень важно, выполнимую задачу.

При решении основных проблем предприятия менеджеры и собственники все больше испытывают потребность в достоверной информации не только финансового характера.

«Компания KPMG , к примеру, приводит интересные данные: 35% от всех используемых компаниями ключевых показателей, на основе которых принимаются управленческие решения, являются нефинансовыми показателями»<sup>230</sup>.

В связи с этим, в условиях нарастающей конкуренции нефинансовая информация, основанная на оценке нематериальных активов предприятия, приобретает все большее значение. Тому есть подтверждение и в российской практике управления предприятием.

«...Еще на заре нашего бизнеса, говорит президент МАИР Виктор Макушин, нам стало ясно: обычных количественных показателей для компании недостаточно. Поэтому мы стали внедрять качественные показатели. К примеру, так у нас появился показатель для оценки персонала. Он определяет соответствие квалификации сотрудника тем критериям, которые формально должны быть у специалиста, занимающего такую должность. Для каждой позиции у нас введены несколько десятков требований. Сегодня на каждого из 9,5 тыс. наших работников заведена карточка с его характеристикой. Она заполняется во время аттестации персонала, когда специальная комиссия оценивает работников по формализованному перечню критериев. Данные обрабатываются и заносятся в электронную базу. Это позволяет сэкономить немало времени, скажем, при принятии решения о назначении на конкретную должность. Для этого достаточно ввести в базу необходимые критерии и получить список людей им соответствующих. Помимо формальных параметров, таких как пол, возраст и образование, можно вводить и неформальные – склонность к анализу, активность и т.д. Это позволяет подобрать правильного человека и эффективно задействовать его способности...»<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Доклад компании KPMG (Measures that matter). 1998.

<sup>231</sup> Макушин В. Построение таких систем под силу только крупным компаниям // Деловой журнал Секрет фирмы. 2004. 16 февраля – 22 февраля. - С. 13.

Как считает один из разработчиков метода оценки эффективности деятельности организаций (Balanced ScoreCard (BSC)) Роберт Каплан «... эти показатели не должны являться хаотичным набором данных и отчетов, как это зачастую имеет место. Все они должны быть надлежащим образом систематизированы на определенной интегрированной основе, то есть показатели определяются стратегией предприятия. Стройная система показателей обеспечивает правильную «настройку» работников на стратегию, гарантирует верный стратегический фокус»<sup>232</sup>.

«Предприятие или организация может «настроить» работников на корпоративную стратегию с помощью трех процедур:

1. Коммуникативные и образовательные программы. Чтобы помочь воплотить корпоративную стратегию, работники корпорации должны знать о ней и понимать ее.
2. Индивидуальные и командные задачи, привязанные к стратегии и стратегическим задачам.
3. Системы поощрения и стимулирования. Они позволяют работникам разделить с корпорацией радость успеха или горечь поражения.

Комбинация разных коммуникационных каналов, а также повторяемость информации позволяют успешно донести до работников необходимые менеджменту сведения.

Для каждого уровня корпорации предусмотрена соответствующая коммуникативная роль:

- **Исполнительный директор** – объяснить причины стратегических перемен, цели, нынешнее состояние компании.
- **Президент** – представить «визуальную поддержку», детальный план.
- **Генеральный менеджер бизнес-подразделения** – спросить: «Что мы теперь будем делать по-другому?»
- **Менеджер** – показать, как стратегическая инициатива руководства отразится на ежедневной работе.
- **Работник** – понять и применить»<sup>233</sup>.

В ситуации острейшей конкуренции информационного века для организации огромное значение имеет долгосрочное развитие, одним из факторов которого является грамотное стратегическое управление, эффективность которого в частности зависит от знаний и квалификации сотрудников, корпоративной культуры, способствующей инновациям и организационным изменениям.

В связи с этим более подробно рассмотрим сущность четвертой проекции системы – обучения и роста организации, которая отвечает

<sup>232</sup> Москаленко И. Роберт Каплан: через 25 лет Россия может стать либо Венесуэлой, либо Сингапуром // Деловой журнал Секрет фирмы. 2003. № 4.

<sup>233</sup> Robert S. Kaplan. Communication and Education to Make Strategy Everyone's Job.

на вопрос: как должна организация обучаться и развиваться для достижения миссии и повышения эффективности своей деятельности?

Данная проекция определяет инфраструктуру, которую организация должна построить для того, чтобы обеспечить рост и развитие в долгосрочной перспективе. На данном этапе развития организаций их руководители пришли к пониманию того, что обеспечить длительный успех и процветание невозможно с помощью технологий, применяемых в настоящее время.

Наиболее важное изменение, произошедшее за последние несколько десятилетий в мировоззрении менеджеров, связаны с пересмотром роли работника в деятельности предприятия. Руководители поняли, для того, чтобы находиться «на переднем плане» организации необходимо непрерывное совершенствование ее бизнес-процессов. В связи с этим стали больше обращать внимание на вклад каждого сотрудника в дела организации, как одного из основных ресурсов, способствующих развитию и росту организации. Это существенное изменение в управленческой мысли требует такой работы с персоналом, которая бы смогла раскрыть их творческие возможности для достижения стратегических целей организации и соответственно добиться повышения эффективности ее деятельности в будущем.

В рамках проекции обучения и роста основными показателями эффективности могут рассматриваться:

- ✓ коучинг как метод активизации внутренних ресурсов человека;
- ✓ квалификация работников;
- ✓ мотивация труда сотрудников;
- ✓ уровень культуры организации;
- ✓ кадровый контроллинг.

Актуальность коучинга как стиля управления персоналом заключается в том, что потенциал работников в нашей стране огромный, но то отношение к людям, которое имеет место быть на российских предприятиях, не позволяет ему раскрыться в полном объеме.

Основоположником коучинга Джоном Уитмором (консультант из Великобритании) он трактуется как средство содействия, помощи другому человеку в поиске его собственных решений или его (ее) продвижения в любой сложной ситуации.

Коучинг как метод нацелен на активизацию внутренних ресурсов человека. Основной целью коучинга является помощь сотруднику в том, чтобы он самостоятельно нашел решение той или иной реальной проблемы. По сути, он является средством, способствующим открытию самого лучшего, что есть в человеке.

В коучинге рассматривается индивидуальная стратегия успеха, способ достижения результата в той области, в которой человек

наиболее успешен и эффективен. Это позволяет объединить как цели фирмы, так и профессиональные цели сотрудников и сонаправить их. Поскольку внутриличностные цели имеют мотивирующую силу, то результатом сонаправленности является повышение мотивированности сотрудников по отношению к целям организации.

Идеальный вариант – совпадение целей организации и работника. Именно на этом принципе зиждется концепция коучинга как метода управления персоналом.

По мнению экспертов в области управления персоналом, прямые указания плохо воспринимаются подчиненными, которые зачастую не понимают, что от них хотят, подсознательно противятся выполнению данных им поручений.

Современный менеджмент в виде коучинга – это взгляд на персонал фирмы как на огромный творческий потенциал. Каждый сотрудник является уникальной творческой личностью, способной самостоятельно решить многие задачи, проявлять инициативу, делать выборы, брать на себя ответственность и принимать решения. Потенциал – это зерно, которому необходимо раскрыться!

От внедрения коучинга организация получит целый ряд преимуществ: высокая продуктивность работников, высвобождение времени у менеджера для решения стратегических задач, улучшение работы с клиентами, и, как результат – благоприятный образ организации на рынке.

Конечно, коучинг не является рецептом от всех организационных проблем. Но, на сегодняшний день, менеджеры организаций все больше ожидают от своих работников активного принятия ответственности, нестандартных решений и лидерства в отношении конкретных задач и проектов.

Ряд крупных процветающих западных компаний используют коучинг, чтобы создавать дух развития, т.к. они видят его как жизнеспособный процесс, который помогает удовлетворить потребности в развитии людей в двадцать первом веке.

Секрет успеха в новой российской экономике – это способность не только идти в ногу со временем, но и превышать скорость изменения других.

Необходимо понять, что нереализованный потенциал персонала – это упущенная выгода для предприятия. А использованный – это новые достижения и вершины. Этот новый стиль управления людьми позволяет им почувствовать, что они не безразличны организации и о них действительно заботятся.

Таким образом, если этот метод управления персоналом в организации станет нормой взаимодействия между сотрудником и руководителем, то можно предположить, что будут достигнуты превосходные результаты: появится самомотивация работников и

возрастет их доверие к менеджеру, что в итоге позволит им трудиться более эффективно.

Следующим показателем эффективности, вернее составляющей обучения и развития, может являться повышение квалификации сотрудников предприятия.

На современном этапе пришли к пониманию того, что люди являются самым, если не сказать единственным, ценным ресурсом организации. Сегодня, например, не случайно более 85% опрошенных японских менеджеров на первое место среди своих задач ставят развитие человеческих ресурсов.

Современный работник должен обладать стратегическим мышлением, предприимчивостью, широкой эрудицией, высокой культурой. А это требует непрерывного развития персонала, т.е. проведения мероприятий, способствующих полному раскрытию личного потенциала работников и росту их способности вносить вклад в деятельность организации. На эти цели крупные организации на Западе затрачивают до 10% фонда заработной платы. Например, в Германии на образование и повышение квалификации одного человека тратится в среднем 550 тыс. марок, в том числе на повышение квалификации 80 тыс. марок. Эти средства рассматриваются не как досадные дополнительные расходы, а как инвестиции, которые в будущем сулят немалую прибыль.

Наряду с целым рядом недостатков, присущих прежней системе повышения квалификации в нашей стране она обладала и немалым количеством преимуществ.

Среди них нельзя не отметить позитивную практику обеспечения в доперестроечный период периодичности (не менее чем 1 раз в 5 лет) повышения квалификации всего персонала предприятия – от мастера до генерального директора, финансирование государством этой переподготовки, ознакомление руководителей и специалистов с прогрессивным отечественным и зарубежным опытом, а также выполнение самостоятельных работ в ходе повышения квалификации, направленных на совершенствование практики деятельности предприятия, цеха или участка.

Прежняя система повышения квалификации имела еще один плюс – она пыталась увязать совершенствование техники, технологии с повышением уровня организации труда, производства и управления.

В настоящее время в качестве основных причин отсутствия целенаправленной работы по обучению и повышению квалификации сотрудников со стороны организации выступают следующие:

- отсутствие на предприятиях учебных центров профессионально подготовленных организаторов обучения;
- нехватка финансовых средств;

- отсутствие желания руководителей идти на затраты по повышению квалификации кадров, не веря в перспективу «оборачиваемости» этих затрат.

Необходимым элементом развития персонала является его обучение. Один из основных видов обучения персонала – повышение квалификации.

Повышение квалификации персонала – это дополнительное обучение работников, направленное на совершенствование их профессиональных знаний, умений и навыков работы.

Обучение работников с целью повышения квалификации можно осуществлять в виде обучения с отрывом и без отрыва от работы. Целесообразно проводить стажировку на рабочих местах организаций.

Выделяют следующие формы повышения квалификации;

- а)** внутренняя (внутри организации) и внешняя (в рамках учебных заведений).

Внутренняя форма повышения квалификации может осуществляться на рабочем месте и вне его. Она учитывает потребности организации, стимулирует персонал, формирует его профессиональные навыки и культуру, требует небольших расходов, легче контролируется.

Внешняя – проводится в учебных заведениях, центрах и т.п. или по индивидуальным проектам на контрактной основе.

- Б)** организованная и неорганизованная (самообразование). В последнем случае может создаваться группа саморазвития, когда люди объединяются для совместного анализа проблем, рассмотрения возможных способов самосовершенствования, личного развития, взаимной поддержки;

- в)** профессиональная или проблемно ориентированная (по потребности), направленная на отработку необходимого организации профессионализма;

- г)** основанная на стандартных или специальных программах;

- д)** предназначенная для целевых групп: руководителей, специалистов и других работников.

Повышение квалификации является важным объектом внутриорганизационного планирования. Во-первых, в его рамках определяется долгосрочная (до 5 лет) потребность в повышении квалификации и разрабатываются необходимые планы и программы; во-вторых, осуществляется оперативное (до года) планирование конкретных мероприятий с учетом направлений деятельности фирмы и личных способностей людей. Поэтому, внутриорганизационная система повышения квалификации персонала фирмы должна являться частью общей концепции развития персонала и входить в сферу управления им.

Таким образом, повышение квалификации кадров, как фактор управления персоналом, должно быть комплексным по охвату, дифференцированным по отдельным категориям работников, непрерывным и ориентированным на перспективные профессии.

В настоящее время менеджеры большинства российских организаций уделяют огромное внимание созданию квалифицированного и эффективно работающего кадрового состава. Современные руководители пришли к пониманию того, что труд необходимо организовать таким образом, чтобы все работники прилагали максимум усилий для достижения поставленных целей организации, не взирая на проблемы личной жизни. А для того, чтобы цели были достигнуты, формирование лишь квалифицированного и работоспособного персонала недостаточно.

Труд необходимо мотивировать, причем постоянно. Как известно, мотивация – это процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения личных целей и целей организации.

Одним из основных способов мотивации является вознаграждение. Вознаграждение – это все то, что человек считает ценным для себя. Для определения вознаграждения каждого конкретного человека необходимо определить его первоочередные потребности.

Потребность – это недостаток чего-либо у человека. Ощущение потребности подталкивает человека к достижению определенной цели, которая позволит удовлетворить данную потребность.

Ли Яккока, например, считает, что «наиболее осязаемый способ, каким компания может признать ценность сотрудника, – это денежное вознаграждение и продвижение в должности»<sup>234</sup>.

Истинные же побуждения, заставляющие каждого конкретного человека выполнять свои обязанности наилучшим образом, очень сложны и трудно определимы. Влияние мотивации на поведение человека очень индивидуально и может меняться под воздействием мотивов. А мотивам свойственно время от времени различаться.

Мотивы – это активные силы, определяющие поведение работника. Поведение работника, как правило, всегда мотивировано. Деньги, как мотив деятельности, могут удовлетворить многие потребности, но не все. Они служат основой для удовлетворения социальных потребностей, являются показателями уровня престижа человека в определенных ситуациях и т. Д.

Интерес – это избирательное отношение личности к объектам в зависимости от их значимости. Интересы бывают: материальные, общественные, духовные, личные и т. Д.

---

<sup>234</sup> Яккока Ли Карьера менеджера. – М.: Прогресс, 1992.

Мотивировать – значит подтолкнуть к реанимации наиболее существенные для человека интересы и дать возможность осуществить их на практике.

Также следует отметить, что универсального способа мотивации, применимого для всех без исключения работников предприятия не существует, т. К. все мы очень разные, в силу наших природных, культурных и некоторых других особенностей. Поэтому, чтобы предприятие эффективно функционировало и успешно развивалось долгое время, кадровой службе необходимо концентрировать внимание на выработке индивидуальных способов мотивации сотрудников. Нужно найти «подход» к каждому человеку и суметь предугадать и удовлетворить его потребности сегодня, чтобы завтра это с максимальной пользой отразилось на результатах работы предприятия в целом.

Все больше российских организаций вносят изменения в свою деятельность, для того, чтобы одержать победу в конкурентной борьбе. И в первую очередь предпринимаются действия, направленные на увеличение прибыли, сокращение издержек и усиление контроля. Конечно, на первых этапах реализации программ развития отмеченные действия дают свои положительные результаты, особенно когда решаются вопросы, связанные с финансами, производством или структурой управления. Это логично, так как в начале проводятся мероприятия по наведению необходимого порядка в работе организации.

По истечении некоторого времени менеджеры, осуществляющие процесс преобразований, сталкиваются с серьезными трудностями. В основном эти трудности напрямую связаны с организационными изменениями, которые персонал организации воспринимает настороженно, а в ряде случаев с явным сопротивлением. Все это говорит о том, что любая организация является не только технико-экономической, но и социальной системой, а трудности с внедрением новой стратегии развития организации связаны со сложившейся организационной культурой работников.

Согласно Теории американского специалиста по управлению Л. Грейнера, каждое предприятие проходит свои стадии развития и свои стадии кризиса в этом развитии. Следует учитывать, прежде всего, эту специфику, а также особенности корпоративной культуры, в том числе и управленческий стиль, который характерен для этой организации.

Уникальность каждой отдельной организации зачастую определяется ее внутренней культурой. Всего лишь несколько лет назад термин «организационная культура» не употреблялся в



отечественной науке об управлении организациями. Но что же скрывается за словами «организационная культура»? Часто не только представители кадровых служб, а даже руководители предприятий не имеют точного представления об этом.

Рассуждая, о внутреннем содержании такой категории как организационная культура, многие теоретики и практики акцентируют свое внимание лишь на ее внешней стороне, т.е. на порядке, традициях, организационной символике и т. Д., забывая при этом, что носителями организационной культуры являются, прежде всего, люди, работающие в организации. В их головах отражаются те образцы поведения и системы отношений и тот порядок вещей, который складывается в организации в силу разного рода обстоятельств.

Общественная сила культуры рассматривается одной из школ стратегического управления организациями (школой культуры) как главный источник формирования стратегии организации.

Твердые убеждения, разделяемые, всеми членами организации и отличающие данную компанию от других составляют сильную культуру организации или ее идеологию.

Однако время не стоит на месте. «Все течет», все изменяется. Изменения, происходящие во внешней среде, ведут к необходимости выработки новых подходов и новой стратегии развития организации. Культура в данном случае выступает как источник сопротивления стратегическим изменениям.

Высшее руководство, по мнению Дж. Лорша, должно признать важность гибкости и новаторства как неотъемлемой и важнейшей составляющей культуры компании, чтобы преодолеть стратегическую инертность организационной культуры.

Руководителям организаций автор предлагает следующие способы решения этой задачи:

- учреждение поста «старшего менеджера без портфеля», чья обязанность – ставить вопросы, оспаривать укоренившиеся убеждения, выдвигать новые идеи;
- приглашение внешних управляющих, которые будут «поднимать важные вопросы уместности культурных ценностей в изменяющихся условиях»;
- организация «в компании образовательных программ для менеджеров среднего звена с привлечением специалистов со стороны»;
- поощрение «систематической ротации менеджеров с точки зрения их функций и обязанностей». Руководители должны периодически проводить культурный аудит, цель которого – выработка общих для всей организации убеждений.

Огромный выигрыш получит руководство организации в том случае, если откажется от приверженного отношения к сложившимся традициям и станет активно выстраивать, формировать, выращивать новую систему правил и традиций, отвечающую целям развития организации.

Радикальная смена стратегии должна быть обусловлена фундаментальными изменениями в культуре, осуществление которых, по мнению И. Бьоркмана, включает в себя следующие четыре этапа:

- Стратегическое отклонение (на этом этапе радикальным изменениям предшествует увеличение разрыва между системой взглядов организации и характеристиками окружения);
- «Размораживание» существующей системы убеждений (казавшиеся бесспорными верования подвергаются сомнению и пересмотру);
- Эксперименты и переформулирование (этап замешательства, который может завершиться созданием новой стратегической концепции, а также принятием экспериментальных стратегических решений);
- Стабилизация (постепенное усиление приверженности членов организации новой системе взглядов благодаря положительной обратной связи).

Конечной целью управления персоналом, впрочем, как и управление, организационной культурой является повышение отдачи от людей, работающих в организации. А чтобы культура «работала» на повышение эффективности организации, она должна поддерживать стратегию ее развития.

Организационная культура может выступать в качестве действенного инструмента, обеспечивающего настрой персонала на высокую производительность и высокое качество в работе. Не следует также забывать, что организационная культура является одним из самых эффективных средств привлечения и мотивации сотрудников.

Поэтому организациям, намеренным развиваться, т.е. идти в ногу со временем и даже быть на шаг впереди других, необходимо выработать и поддерживать такую организационную культуру, которая будет максимально соответствовать разработанной стратегии развития организации.

В качестве еще одной составляющей эффективности четвертой проекции Balanced ScoreCard (BSC) можно использовать кадровый контроллинг.

В настоящее время особое внимание стало уделяться вопросу, каким образом функции кадрового управления смогут повысить адаптационные способности предприятия, расширить его научную

базу. В условиях возрастающей динамики изменений внешнего окружения эта способность для многих организаций станет ключевой проблемой уже в ближайшем будущем.

Руководителям предприятий становится все более понятным, что производительность, мотивация и творческий потенциал персонала являются важнейшими конкурентными преимуществами, во многом определяющими успех функционирования предприятия. Да и само отношение к кадровому обеспечению в последние десятилетия существенно изменилось. Широкое использование таких понятий, как управление персоналом, кадровый менеджмент, управление человеческими ресурсами, показывает, что проблемы персонала входят в общую систему организационного управления и прочно увязываются с другими управленческими элементами такими как, например, постановкой целей предприятия, выработкой стратегии, планированием, организацией, контроллингом и др.

Контроллинг персонала – концепция управления персоналом, интегрированная с ориентированным на качественный анализ контроллингом экономического и социального компонентов эффективности.

Основными функциями контроллинга персонала являются:

- анализ задействования персонала и достигнутых за счет этого результатов;

- координация планирования персонала с другими сферами планирования;

- создание и поддержание целеориентированной интегрированной базы данных по персоналу.

Цель функции контроллинга заключается в поддержке планирования, управления, контроля и информационного обеспечения всех мероприятий в области кадрового хозяйства.

В рамках контроллинга персонала уже разработан ряд дифференцированных систем показателей. В последнее время на предприятиях внедривших систему контроллинга проводится регистрация неявки персонала на работу для принятия мер по планомерной борьбе с прогулами. Данная система в других условиях может применяться для улучшения организации рабочего времени, проверки систем стимулирования, переориентации мероприятий по развитию персонала, а также в области внутрифирменных коммуникаций.

Увеличение возможностей сбора данных повышает и риск их обесценения. Поэтому необходимо более четко выявлять связи между показателями и целями кадрового хозяйства. Особое внимание следует обращать на качественные параметры. Возрастает роль внутрифирменных опросов, которые помогают установить степень удовлетворенности персонала.

В связи с кадровым контроллингом следует учитывать проблему приемлемости и защиты данных. Опасность злоупотребления ими возрастает с повышением сложности контроллинга, а также с увеличением количества людей, имеющих доступ к данным<sup>235</sup>.

К сожалению, на современном этапе управление людьми до сих пор остается наиболее слабым звеном в системе управления предприятием, что в свою очередь мешает ему достичь стабильного предпринимательского успеха. Это неизбежно, если предприятие так и будет работать в рамках прежней системы управления кадрами. Поэтому, необходимо кардинально изменить отношение к кадровой политике предприятия и выработать прогрессивные подходы к управлению изменениями на предприятии. Любое предприятие должно ясно представлять, как оно будет развивать свой потенциал успеха, важным компонентом которого являются способности персонала.

Balanced ScoreCard может применяться как крупными преуспевающими организациями, так и молодыми, быстро развивающимися.

Однако при всем при этом следует помнить, что есть и трудность, общая для всех предприятий: применение Balanced ScoreCard требует определенной зрелости управления и готовности руководителей. Необходимо учитывать специфику каждой организации и стадию ее развития.

На основе вышеизложенных ориентиров, которыми необходимо руководствоваться при разработке системы показателей четвертой составляющей ССП следует обратить внимание на основные причины неудач, с которыми столкнулись руководители предприятий при внедрении этой методики.

Основные причины неудач в рамках проекции обучения и развития следующие:

- *Невнимание руководителей к обучению и внутренним коммуникациям персонала.*

Персонал на всех уровнях должен понимать, что именно происходит и для чего это необходимо. Без взаимодействия всех уровней организации для внедрения сбалансированной системы показателей рост эффективности бизнеса – вещь нереальная.

- *Поспешная привязка вознаграждения к оценкам.*

Иногда первоначальная сбалансированная система показателей нуждается в доработке. Поэтому, если компания привязывает

---

<sup>235</sup> Норберт Том. Тенденции и перспективы развития управления персоналом // Проблемы теории и практики управления. – 2000. № 6.

выплаты к оценкам, которые не стимулируют желаемое поведение, тем самым создается мощный побудительный фактор для неправильных действий. Оценки могут быть неверными в силу неполноты или неточности данных. Снижение оплаты труда неизбежно понизит моральный дух персонала и негативно отразится на эффективности системы оценочных показателей. Для разработки реалистичных целей может потребоваться время, а финансовое наказание сотрудников за провал невыполнимых задач окажет отрицательное влияние на настрой людей, и в конечном итоге, прибыль.

- *Нехватка специальной отчетности.*

За каждую оценку, цель, источник данных, инициативу должен отвечать определенный сотрудник. Без высокого уровня детализации внедрения сбалансированной системы показателей она не будет успешна, так как никто не будет отвечать за ее эффективность.

- *Недостаток взаимодействия с персоналом.*

Принцип прозрачности и подотчетности стимулирует рост эффективности, но сотрудники должны обладать полномочиями, ответственностью и механизмом для влияния на соответствующие оценки. Иначе они будут сопротивляться лишней работе и ответственности.

- *Переизбыток инициатив может также мешать внедрению BSC.*

Резюмируя вышесказанное, отметим следующее: кажущаяся на первый взгляд простота применения системы сбалансированных показателей эффективности, в данном случае ее четвертой составляющей – иллюзорна. В результате ее внедрения высшее руководство и сотрудники организации получают качественно иной взгляд на свой бизнес. Неизбежно происходит психологический сдвиг в сознании работников. И потребуется немало времени, чтобы люди стали мыслить и жить целями и показателями своего структурного подразделения, при этом соотнося их со стратегическими целями организации в целом.

Из вышеизложенного следует понять главное – результат достижения общих целей и повышение эффективности деятельности организации напрямую зависит от возможностей работников организации раскрыть которые призвана четвертая карта Balanced ScoreCard связанная с обучением и развитием.

### 3.5. Разработка показателей оценки стратегических изменений муниципального образования

Оценка стратегии осуществляется через сравнение результатов работы с ранее поставленными целями. В действительности это является обратной связью в последовательности управленческих решений. Эффективность процесса оценки достигается, прежде всего, его регулярностью и системностью.

При оценке стратегии необходимо ответить на следующие ключевые вопросы:

- является ли стратегия совместимой с возможностями организации;
- укладывается ли стратегия в допустимое представление о риске;
- имеются ли ресурсы для реализации стратегии;
- учитываются ли внешние опасности;
- является ли стратегия лучшим вариантом использования ресурсов фирмы<sup>236</sup>.

Для того чтобы экономическая стратегия была эффективной, при ее разработке необходимо учитывать некоторые требования, к числу которых можно отнести:

- наличие четко сформулированных стратегических *целей*. Если организация не знает, чего она хочет достичь в перспективе, то бесполезно начинать разработку каких бы то ни было стратегий. Стратегические цели должны быть ясны и понятны для всех структурных подразделений предприятия;
- обеспечение *маркетингового мышления* для всех сотрудников организации. Стратегия будет эффективна в том случае, если интересы и ценности сотрудников соответствуют возлагаемой на них роли и если они действительно заинтересованы в процветании своей организации. Значение человеческого капитала, т.е. знаний, умений, ноу-хау, аккумулированного опыта, капитализированных в сотрудниках фирмы постоянно повышается;
- стратегия должна быть достаточно *гибкой*, обеспечивая возможность влияния на внешнюю среду, например осуществление неожиданных решительных действий в отношении соперника, которые ведут к усилению конкурентных позиций организации;

---

<sup>236</sup> Глухов В.В. Менеджмент. Учебник. 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Издательство «Лань», 2002. – С. 67-68.

- стратегия будет эффективной в том случае, если она обеспечивает *защиту позиций организации*. Фирма должна заботиться о создании надежной системы обороны на случай наступления со стороны конкурентов, а также об усилении своих сильных сторон и избавлении от слабостей.

Если вышеизложенные требования к стратегии наводят на мысль, что, соблюдая их, можно с успехом разрабатывать эффективные стратегии, то это далеко не так. Учет приведенных требований лишь поможет организации разработать стратегию развития, а эффективность данной стратегии будет во многом определяться тем, насколько гибкой является система управления ее реализацией<sup>237</sup>.

В действительности стратегию бывает очень трудно оценить. Основные трудности кроются в следующих причинах:

- необходимая для оценки стратегии информация может быть недоступна или доступна в непригодной форме, или она несвоевременна, или представляется не в реальном времени. Оценка стратегии не может быть качественнее информации, на которой эта оценка основана;
- могут существовать значительные трудности в достижении соглашения, по каким критериям оценивать стратегии;
- могут существовать трудности в определении количества информации, необходимой для создания реалистических прогнозов прибыльности;
- может существовать нежелание проводить систематическую деятельность по оценке;
- принятый принцип оценки может быть слишком сложным;
- слишком значительное сосредоточение на стратегиях оценки может быть слишком накладным и непроизводительным. Никто не хочет, чтобы его оценивали слишком тщательно.

Оценка стратегии может концентрироваться на двух направлениях:

- оценка выработанных конкретных стратегических вариантов для определения их пригодности, осуществимости, приемлемости и последовательности для организации;
- сравнение результатов стратегии с уровнем достижения целей.

В случае, когда организация принимает решение о том, какой курс ей следует выбирать, как правило, перед высшим руководством организации возникает ряд альтернатив. Чтобы каждая альтернатива была изучена в равной степени, используют несколько критериев.

Для каждого стратегического выбора применяют четыре критерия, имеющих форму вопросов, задаваемых в отношении

---

<sup>237</sup> Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. – М.: Экономистъ, 2002. – С. 148-149.

каждого варианта. Если ответы, полученные на четыре вопроса, будут утвердительные, то выбор «проходит испытание». Эти четыре вопроса выглядят следующим образом:

- Является ли стратегический выбор *соответствующим*?
- Является ли стратегический выбор *технико-экономически обоснованным*?
- Является ли стратегический выбор *приемлемым /одобренным*?
- Позволит ли стратегический выбор *достичь конкурентного преимущества*?

### **Критерий соответствия**

Стратегический выбор считается соответствующим, если позволяет организации на практике добиться осуществления стратегических целей. Если же он хоть как-то препятствует своевременному выполнению поставленных задач, то от такого выбора следует отказаться.

### **Критерий технико-экономической обоснованности**

Стратегический выбор может быть удачен, если он технико-экономически обоснован. Производя оценку выбора с помощью этого критерия, следует помнить, что технико-экономическая обоснованность может быть различной степени. Одни варианты могут быть полностью необоснованными с точки зрения технико-экономических возможностей, другие – иметь большую степень обоснованности, третьи – быть определенно технико-экономически обоснованы.

Степень соответствия выбора в основном будет зависеть от ресурсной базы организации. Нехватка какой-либо одной из ключевых ресурсных составляющих (материальных, финансовых, человеческих или интеллектуальных ресурсов) создаст проблему при оценке выбора.

### **Критерий приемлемости / одобренности**

Стратегический выбор считается приемлемым / одобренным, если все, кто должен одобрить стратегию, принимают сделанный выбор. Возникает очевидный вопрос: кто же эти лица, которые должны одобрить сделанный выбор? Это все заинтересованные в стратегии развития организации лица.

Степень влияния заинтересованных лиц на процесс стратегического принятия решений зависит от двух переменных факторов – их власти и интереса. Та сторона, у которой имеется наилучшее сочетание двух факторов – способности (власть) и желания (интерес) оказывать влияние на деятельность организации, будет наиболее влиятельной силой при осуществлении стратегического выбора. Если две (или больше) стороны имеют равную степень влияния, увеличивается вероятность конфликтов. В большинстве



случаев самым заинтересованным лицом выступает совет директоров предприятия.

### **Критерий конкурентного преимущества**

Как известно, одной из главных целей стратегии организации является создание конкурентного преимущества. Учитывая этот критерий, любой стратегический выбор должен давать ответ на следующий вопрос: «Какой смысл следовать данному выбору, если он не приведет к результатам, превосходящим результаты деятельности конкурентов, или не принесет сверхприбыль?». Иначе говоря, стратегический выбор окажется неудачным, если в результате следования ему показатели организации будут обычными или средними для данной отрасли<sup>238</sup>.

Бизнес-стратегии могут быть либо преднамеренными (предписывающими), либо эмерджентными (спонтанными). Поэтому некоторые стратегии планируются заранее, и вслед за этим принимаются предписывающие стратегии. Другие стратегии не планируются и являются спонтанными, так как возникают в результате последовательного поведения со стороны менеджмента организации.

При стратегической оценке разница между двумя видами стратегий играет существенную роль. Те организации, которые применяют преднамеренные стратегии, скорее всего, будут пользоваться критериями и аналитическими инструментами, рассмотренными ранее. Предприятия, придерживающиеся модели спонтанных стратегий, будут поступать иначе. Но это не означает, что аналитическому процессу не свойствен интуитивный подход к управлению.

Потенциальные недостатки и ограниченность эмерджентной (спонтанной) стратегии проявляются в следующем. Если организация предпочитает следовать намеченному курсу, в котором обозначены системные и последовательные действия, она может с большей уверенностью определить и оценить все возможности, перед тем, как сделать соответствующий выбор. Интуитивный подход, в основе которого лежит модель поведения, не дает такой уверенности при оценке выбора. Выбор может оказаться правильным, а может – и не оказаться таковым.

Таким образом, процесс выбора наилучшей стратегии начинается с рассмотрения всех возможных вариантов. А каждый вариант в свою очередь необходимо изучить с помощью критериев соответствия, технико-экономической обоснованности, приемлемости и конкурентного преимущества, что и позволит разработать наилучший вариант стратегии.

---

<sup>238</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 152-153.

Эффективная система оценки стратегии требует наличия четырех основных элементов:

1. *Мотивация для оценки.* Прежде чем оценка сможет быть произведена, у вас, если Вы являетесь топ-менеджером, должно возникнуть желание оценить свои показатели или стратегию, которую Вы хотите реализовать. Такое стремление обусловлено осознанием того, что Вы должны достичь соответствия между организацией и предложенной стратегией. Есть и другой потенциальный мотивирующий фактор: если Вы надеетесь получать вознаграждение в зависимости от соответствия ваших показателей поставленным задачам.
2. *Информация для оценки.* Другим требованием эффективной оценки является информация в удобной для использования форме, чтобы оценить предложенную стратегию, а также ее последствия после реализации. Для этого требуется эффективная система управленческой информации, а также полный и достоверный доклад о возможных результатах предложенных стратегий и результатах их реализации.
3. *Критерии оценки.* Оценивать стратегию необходимо по определенным критериям. Эти критерии могут быть сгруппированы следующим образом:
  - **Последовательность.** Важнейшей функцией стратегии является обеспечение согласованности с деятельностью организации. Стратегия не должна представлять взаимно непоследовательные цели и политику.
  - **Согласованность / пригодность.** Стратегия должна соответствовать внешней обстановке и происходящим в ней критическим изменениям. Способ отношения организации с окружающей средой имеет два аспекта: предприятие должно и соответствовать и приспосабливаться к ней и в тоже время конкурировать с другими фирмами, которые также стремятся приспособиться.
  - **Осуществимость.** Стратегия не должна ни переоценивать доступные ресурсы, ни создавать нерешаемые проблемы в будущем.
  - **Приемлемость.** Стратегия должна соответствовать ожиданиям конкретных участников организации.
  - **Преимущество.** Стратегия должна обеспечивать создание и/или поддержание конкурентного преимущества в избранной области. Конкурентное преимущество может быть обычно отнесено к одной из трех областей: превосходящие ресурсы, превосходящие навыки и лучшее положение. Первые две представляют способность предприятия сделать больше и/или лучше, чем конкуренты. Преимущество в положении может

быть достигнуто предвидением, превосходящими навыками и/или ресурсами или же просто удачей. После завоевания хорошего положения его можно удерживать.

4. Решения по результатам оценки стратегии. Оценка сама по себе не является завершающим этапом. Она должна направлять решения о выборе стратегии и способствовать определению действенности стратегии. Должны существовать соответствующие системы для корректирующих действий, основанные на оценке представленной информации<sup>239</sup>.

### **3.6. Оценка эффективности управления стратегическими изменениями в муниципальном образовании**

Изменения, происходящие во внешней среде, требуют от организаций оперативного реагирования на них. Для этого необходимо постоянно отслеживать эффективность системы с целью достичь высоких результатов деятельности. Организациям следует постоянно искать новые ресурсы для улучшения результативности, а также стремиться к абсолютной компетенции своей деятельности, чтобы всегда быть на шаг впереди своих конкурентов.

Для достижения высоких показателей деятельности организации очень важны операционная эффективность и стратегия. Необходимо уметь различать эти понятия, т.к. действуют они разными путями.

*Операционная эффективность* – выполнение сходных видов деятельности лучше, чем это делают конкуренты<sup>240</sup>.

В настоящее время организациям становится все тяжелее удерживать лидирующие позиции на рынке. Для достижения наивысшей прибыльности необходимо постоянно улучшать операционную эффективность, но этого недостаточно.

Полной противоположностью операционной эффективности является стратегическое позиционирование.

*Стратегическое позиционирование* – осуществление отличных от конкурентов видов деятельности или выполнение похожей деятельности, но другими способами<sup>241</sup>.

Чтобы исключить неэффективность деятельности и достичь наилучших результатов менеджеры предпринимают действия связанные с улучшением операционной эффективности посредством применения программ управления качеством, сравнения

<sup>239</sup> Материалы сайта <http://consulting.ru>

<sup>240</sup> Портер, Майкл, Э. Конкуренция.: Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2001. – С. 50.

<sup>241</sup> Портер, Майкл, Э. Конкуренция.: Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2001. – С. 51.

производительности с главными конкурентами и т.д. Для повышения уровня производительности менеджерам предприятий и организаций следует постоянно совершенствовать свою деятельность: применять новейшие современные технологии и подходы к менеджменту и тем самым развивать форму обучающейся организации.

Эффективная стратегия должна быть продуктом особого менеджмента – искусства.

Ключевые характеристики потенциально эффективной стратегии:

1. *Ментальная правильность* выбираемой (разрабатываемой) стратегии. К ней относятся знание и понимание полюсов эффективной стратегии.

Абсолютная иррациональность – один из объективно крайних полюсов эффективной стратегии конкретной организации; ее противоположный полюс – предельная рациональность. Понятно, что реальное большинство организаций находятся между этими двумя полюсами.

2. *Ситуационность*. С точки зрения ситуационного подхода эффективная стратегия всегда интегрирует характерные особенности именно данной конкретной ситуации в ключевые факторы будущего стратегического успеха данной конкретной организации.

3. *Уникальность* стратегии. Чтобы достичь успеха в своем бизнесе в стратегию организации должны быть заложены некоторые сильные содержательные моменты, которые сделают ее отличной от основных конкурентов.

Каждая организация должна найти в своей деятельности что-то уникальное, присущее только ей. Именно это должно быть заложено в ее стратегию как одна из основ стратегического конкурентного преимущества.

Осознанный подход к стратегической уникальности – целевой поиск возможностей своего будущего бизнес – успеха там, где его еще не увидели конкуренты.

4. *Будущая неопределенность как стратегическая возможность*.

Все быстрее и более непредсказуемо меняется внешняя среда организации. При этом каждое изменение несет в себе как угрозы, так и новые дополнительные возможности для достижения будущих успехов. Таким образом, стратегия организации должна быть способна превращать изменения внешнего окружения в ее стратегические и тактические конкурентные преимущества.

5. *Гибкая адекватность*. Организации для реализации возможностей предоставляемых внешней средой необходимо

чтобы ее собственные стратегические изменения были адекватны изменениям внешним.

Поэтому по критериям конечной эффективности стратегические и тактические изменения в организации должны быть достаточно адекватными и быстрыми относительно изменений внешней среды, т.е. обеспечивать гибкую адекватность стратегии данной конкретной организации.

Следует отметить, что все приведенные характеристики являются не альтернативными, а взаимодополняющими и взаимоусиливающими, так как фактически эффективные стратегии организаций – это тот или иной, но обязательно органичный и содержательный сплав указанных характеристик<sup>242</sup>.

Нельзя сказать, что та или иная стратегия является оптимальной или гарантировать, что она будет работать. Однако чтобы обеспечить выполнение необходимых для развития организации функций, стратегия должна удовлетворять следующим критериям:

4. *Последовательность*. Стратегия не должна содержать в себе взаимно несовместимых целей и политических приемов.
5. *Гармоничность*. Стратегия призвана обеспечивать адаптивную реакцию на внешнюю среду и происходящие в ней изменения.
6. *Преимущества*. Стратегия предоставляет возможность приобретения и (или) поддержания конкурентных преимуществ в избранной сфере деятельности.

Все конкурентные преимущества сводятся, как правило, к одному из трех базовых достоинств:

- 6.5. превосходство в навыках, умении и опыте;
  - 6.6. превосходство в ресурсах;
  - 6.7. позиционное превосходство.
7. *Осуществимость*. Стратегия не должна предъявлять чрезмерные требования к ресурсам или же порождать неразрешимые проблемы<sup>243</sup>.

Оценить разработанную стратегию можно с помощью анализа факторов, которые определяют возможности ее осуществления. А вообще вся процедура оценки выбранной стратегии сводится к ответу на вопрос: приведет ли предложенная стратегия к достижению намеченных организацией целей. Это и есть основной критерий оценки принятой во внимание стратегии.

Оценку стратегии, соответствующей целям организации, рекомендуется осуществлять по следующим направлениям:

<sup>242</sup> Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – С. 22-26.

<sup>243</sup> Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Стратегический процесс / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Питер, 2001. – С. 125 – 133.

1. *Соответствие выбранной стратегии состоянию и требованиям окружения.* Здесь проверяется соответствие стратегии требованиям основных субъектов окружения, а также насколько учтены факторы динамики рынка и динамики развития жизненного цикла продукта, способствует ли реализация выбранной стратегии возникновению новых конкурентных преимуществ и т.д.;
2. *Соответствие выбранной стратегии потенциалу и возможностям организации.* Руководителям в этом случае следует оценить степень согласованности выбранной стратегии с другими стратегиями организации, насколько она соответствует возможностям персонала, дает ли возможность действующая структура управления успешно претворять в жизнь данную стратегию и т.д.;
3. *Приемлемость риска, заложенного в стратегии.* Оценка степени риска должна проводиться по трем направлениям: реалистичность избранной стратегии; возможность возникновения негативных последствий для организации в результате провала стратегии; насколько оправдывает полученный положительный результат риск потерь от провала в реализации разработанной стратегии<sup>244</sup>.

Непосредственное участие в разработке и принятии стратегии принимает высший менеджмент организации. Именно от их решений зависит судьба новых товаров, новых рынков, создание стратегических альянсов и т.д.

Успех или провал стратегии определяется следующими факторами:

1. *Соответствие внешней среде.* Как известно потребности рынка формируются внешней средой, а именно изменениями в демографической ситуации в стране, уровне экономического благосостояния, политикой, технологиями, переменами в культуре и ценностях. В настоящее время процветающими считаются те организации, где удовлетворение нужд потребителей осуществляется наиболее эффективно, так как основной фактор, определяющий результативность работы организации и правильность выбора товара (услуги), - его соответствие нуждам потребителей.
2. *Эффект времени – нет ничего более непостоянного, чем успех.* Основной источник возникновения проблем в управлении организацией – изменения рыночной среды и, соответственно, нужд потребителей. Для того, чтобы всегда быть на волне успеха руководителям предприятий, следует быстро и адекватно

---

<sup>244</sup> Панов А.И. Стратегический менеджмент: Учебное пособие. – Н. Новгород: НКИ, 2000. – С. 103.

реагировать на изменения во внешней среде и постоянно совершенствовать стратегию своей деятельности. Конечно же, проведение преобразований мало у кого вызовет восторг, однако это реальная необходимость.

3. *Производительность против эффективности.* Производительность и эффективность представляют две концепции, на которых основывается каждая отдельная стратегия.

Первая отражает рост производительности и связывает результаты (например, объем производства, прибыль) с затратами (например, вложенные в труд или активы). Производительность определяют как внутренний показатель, который при необходимости можно легко измерить и улучшить. В отличие от производительности, понятие эффективности связано с удовлетворением нужд потребителей и является внешним показателем, который с трудом поддается измерению, и для его повышения требуется длительное время. Эффективность имеет огромное значение для выживания и успешной деятельности организации. Производительность связана с затратами, эффективность – с выявлением возможностей создания рынков. Питер Друкер передает суть указанного различия так: «производительность позволяет выполнить все необходимое, а эффективность – найти это необходимое». Для многих организаций, тем не менее, стремление к высокой производительности и сокращению затрат скорее самоцель, чем дополнение к эффективности. Суть эффективности заключается в нововведениях, т.е. обнаружении новых источников и средств удовлетворения нужд потребителей. Концентрация усилий на снижение затрат – безнадежное и устаревшее занятие, если предприятие выпускает товары, которые не находят спроса на рынке. Руководители должны обеспечить направление основных усилий скорее во внешнюю, нежели во внутреннюю среду. Организация должна быть, прежде всего, эффективной и только потом – производительной.

4. *Скорость и решительность.* Важными факторами успеха стратегии в условиях жесткой конкуренции стали скорость и решительность. Основным оружием ресурсом успеха организаций выступает время. Те предприятия, которые умеют в кратчайшие сроки мгновенно реагировать на изменения вкусов и требований потребителей, несомненно, получают большие прибыли, чем их «медлительные» (нерасторопные) конкуренты. Для достижения успеха одной лишь скорости недостаточно, надо решительно привлекать значительное количество ресурсов,

т.к. одно из условий получения прибыли и закрепления позиций на рынке – привлечение необходимых ресурсов в производство, а также постоянная работа по завоеванию новых сегментов рынка. Небольшим организациям, не обладающих значительными запасами ресурсов, целесообразно рассмотреть возможность заключения соглашения с более крупными фирмами с целью получения достаточного количества ресурсов, необходимых для успешного освоения рынка.

5. *Эффективность организационной структуры.* В условиях современной конкуренции умение организации выжить зависит от ее основных деловых способностей – уникального сочетания квалификации в области технологий и маркетинга ее сотрудников, а также от условий эффективного использования персоналом организации их умений и навыков, нахождения возможностей их применения, успешной их реализации и завоевания передовых позиций на рынке. Внешние силы – экономика, изменения в демографической структуре, технологиях, а также конкуренция и другие факторы – обуславливают выживание только тех организаций, которым удалось наилучшим образом приспособиться к окружающей среде. Таким образом, процветание организации в будущем зависит от ее умения адаптироваться к постоянно меняющимся факторам внешней среды и от умения руководства разрабатывать стратегию адекватную изменяющемуся миру<sup>245</sup>. Одной из функций достижения успеха организации является бенчмаркинг.

Термин «бенчмаркинг» является англоязычным и не имеет однозначного перевода на русский язык. Этот термин произошел от слова «benchmark», которое означает отметку на фиксированном объекте, например, отметку на столбе, указывающую высоту над уровнем моря. В наиболее общем смысле benchmark – это нечто, обладающее определенным количеством, качеством и способностью быть использованным как стандарт или эталон при сравнении с другими предметами. Бенчмаркинг представляет собой систематическую деятельность, направленную на поиск, оценку и обучение на лучших примерах, не зависимо от их размера, сферы бизнеса и географического положения<sup>246</sup>.

Для большинства компаний бенчмаркинг не является новшеством, так как он осуществлялся ими в рамках конкурентного анализа, хотя бенчмаркинг является более детализированной, формализованной и упорядоченной функцией, чем метод или подход

---

<sup>245</sup> Дойль П. Менеджмент: стратегия и тактика / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 40-42.

<sup>246</sup> Bresin S. Pratiquer le benchmarking. 1995.



конкурентного анализа, это необходимая функция успеха любой организации.

Цель бенчмаркинга заключается в том, чтобы на основе исследования надежно установить вероятность успеха предпринимательства.

Бенчмаркинг представляет собой искусство обнаружения того, что другие делают лучше нас и изучение, усовершенствование и применение их методов работы. Возможно, может показаться, что речь идет о старом методе: предприятия и не только они, всегда подвергались шпионажу, их деятельность анализировалась и изучалась, лучшее использовалось. Но, тем не менее, на рубеже 70-х гг. некоторые предприятия начали развивать теорию, в основу которой положено сравнение деятельности не только предприятий конкурентов, но и передовых фирм из других отраслей. Фирмы стали учиться квантифицировать различия в управлении предприятиями. Концепции и методы, которые они разработали, позволили сократить затраты, повысить прибыль и оптимизировать динамику структуры и выбор стратегии деятельности предприятия<sup>247</sup>.

По данным консалтинговой компании Vain & Co, последние два года бенчмаркинг входит в тройку самых распространенных методов управления бизнесом в крупных международных корпорациях, поскольку бенчмаркинг помогает относительно быстро и с меньшими затратами совершенствовать бизнес-процессы. Он позволяет понять, как работают передовые компании, и добиться таких же, а возможно даже более высоких результатов за счет синергического эффекта при системном использовании лучших решений предприятий различных отраслей.

С другой стороны, «держат секреты – это вчерашний день, говорит Вячеслав Ефимов, помощник генерального директора по связям с общественностью. Так ты только стимулируешь свой застой. Если открыт – развиваешься».

Глава International Benchmarking Clearinghouse, Джейсон Грейсон-младший (Jason Grason Jr.), так определил причины сегодняшней популярности бенчмаркетинга:

- *Глобальная конкуренция.* В эпоху глобализации бизнеса, компании осознают необходимость всестороннего и детального изучения и последующего использования лучших достижений конкурентов в целях собственного развития.
- *Вознаграждение за качество.* В последние годы все большее распространение получают проходящие на национальном уровне кампании по определению и вознаграждению фирм – лидеров качества. Условия участия в подобных программах

<sup>247</sup> Материалы сайта <http://marketing.spb.ru>

предполагают, помимо демонстрации компаниями-участниками конкурентных преимуществ выпускаемых ими продуктов, обязательное применение концепции бенчмаркинга в практике управления компанией.

- *Необходимость повсеместной адаптации и использования мировых достижений в области производственных и бизнес-технологий.* Чтобы не остаться позади своих конкурентов, всем компаниям, независимо от размера и сферы деятельности, необходимо постоянно изучать и применять передовой опыт в области производственных и бизнес-технологий<sup>248</sup>.

На первый взгляд может показаться, что бенчмаркинг и промышленный шпионаж – это одно и то же. На самом деле разница между двумя этими методами принципиальная. Бенчмаркинг – метод изучения чужого опыта, который не является тайной за семью печатями.

Использование бенчмаркинга имеет много направлений. Он нашел широкое распространение в логистике, маркетинге, управлении персоналом, финансовом менеджменте, т.е. применительно к предприятию бенчмаркинг охватывает практически все сферы и направления его деятельности<sup>249</sup>.

Существуют самые различные трактовки понятия бенчмаркинга, однако большая часть специалистов сходится во мнении, что бенчмаркинг означает перенятие методов управления у других, успешно работающих, при использовании помощи указанных предприятий после того, как путем сравнения с другими областями предпринимательской деятельности или конкурентами, были выявлены слабые стороны своей фирмы.

Одним из наиболее распространенных определений является следующее: «Бенчмаркинг – это процесс систематического и непрерывного измерения: оценка процессов предприятия и их сравнение с процессами предприятий лидеров в мире с целью получения информации, полезной для усовершенствования собственной характеристики»<sup>250</sup>.

В этом смысле бенчмаркинг остается искусством обнаружения того, что другие делают лучше нас.

Процесс эволюции бенчмаркинга аналогичен классической модели «перехода от искусства к науке», представленной на рисунке 64.

1. Первое поколение бенчмаркинга интерпретируется как реинжиниринг или ретроспективный анализ продукта.

<sup>248</sup> Материалы сайта <http://www.elitarium.ru>

<sup>249</sup> Bauer P. Какой сервис имеет смысл? Бенчмаркинг в логистике. 1993.

<sup>250</sup> Watson G.H. IL Benchmarking / edizione italiana A / cura di Piercarlo Ceccarelli, Franco Angeli, - Milano, 1995.

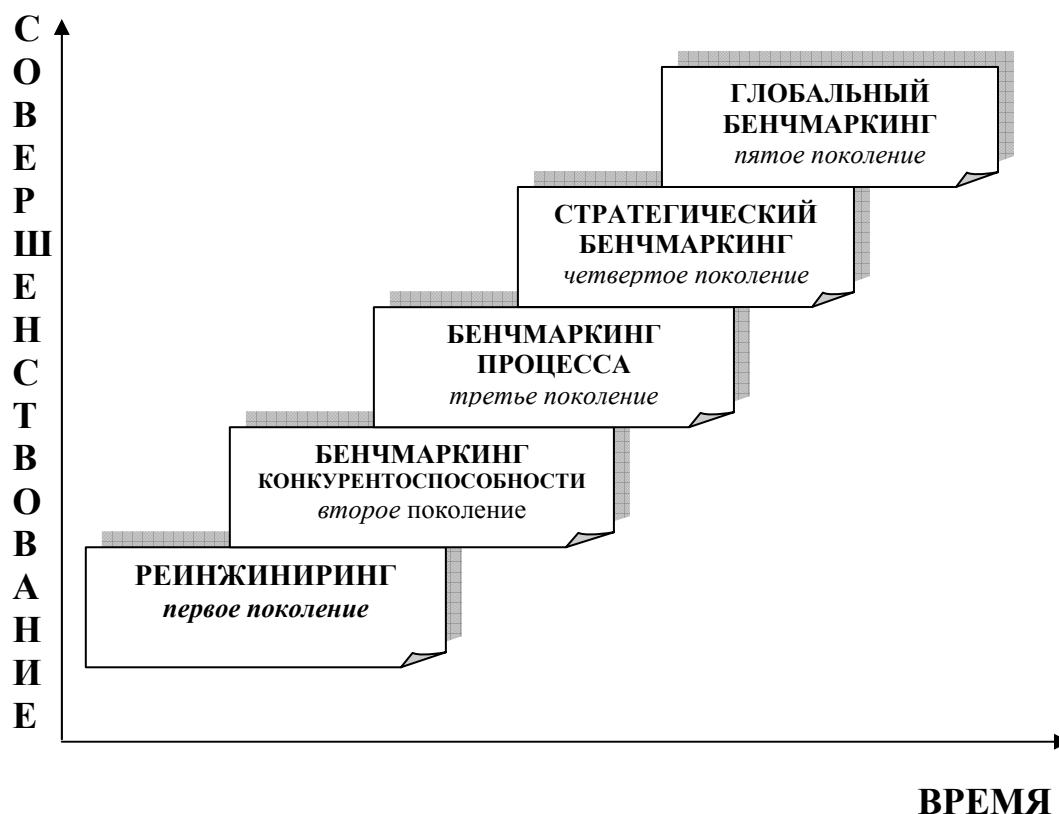


Рис. 64. Эволюция бенчмаркинга

2. Второе поколение, бенчмаркинг конкурентоспособности – развивается как наука в 1976-1986 гг., благодаря деятельности фирмы Ксерокс.
3. Третье поколение бенчмаркинга развивается в период 1982-1986 гг., когда предприятия – лидеры качества выясняют возможность поучиться более просто у предприятий вне их сектора или отрасли, чем, исследуя конкурентов.
4. Четвертое поколение бенчмаркинга – это стратегический бенчмаркинг, который рассматривается как систематический процесс, направленный на оценку альтернатив, реализацию стратегий и усовершенствование характеристик производительности на основе изучения успешных стратегий внешних предприятий – партнеров.
5. Пятое поколение – глобальный бенчмаркинг рассматривается в качестве будущего инструмента организаций международных обменов с учетом культуры и национальных процессов организации производства.

В настоящее время существует много различных видов бенчмаркинга. Наиболее часто применяются следующие виды бенчмаркинга:

**Бенчмаркинг процесса** – деятельность по изменению определенных показателей и функциональности для их сопоставления с предприятиями, характеристика которых является совершенной в аналогичных процессах.

**Бенчмаркинг производительности** – сопоставляет конкурентные позиции соперничающих фирм через оценку их продуктов и услуг.

**Стратегический бенчмаркинг.** Данный вид бенчмаркинга направлен на изучение процессов конкуренции, которые существуют на рынке. Анализ обычно подвергается бизнес фирм, работающих в различных отраслях.

Однако на практике с учетом способов реализации применяют и такие виды бенчмаркинга, как:

**Внутренний бенчмаркинг** – бенчмаркинг, осуществляемый внутри организации, сопоставляя характеристики производственных единиц, схожих по бизнес-процессам.

**Бенчмаркинг конкурентоспособности** – измерение характеристик предприятия и их сопоставление с характеристиками конкурентов; исследования специфических продуктов, возможностей процесса или административных методов предприятий – конкурентов.

**Функциональный бенчмаркинг** – бенчмаркинг, который сравнивает определенную функцию двух или более организаций в том же секторе.

**Общий бенчмаркинг** – бенчмаркинг процесса, который сравнивает определенную функцию двух или более организаций независимо от сектора рынка.

**Глобальный бенчмаркинг** – расширение стратегического бенчмаркинга, которое включает также ассоциативный бенчмаркинг.

**Ассоциативный бенчмаркинг** – бенчмаркинг, проводимый организациями, состоящими в узком бенчмаркинговом альянсе. Протокол этой кооперации содержится в Кодексе поведения бенчмаркинга.

**Метрический (табличный) бенчмаркинг** – вид бенчмаркинга, к которому прибегают как к средству непосредственного внутреннего и внешнего сравнения с другими организациями. Для этого приводятся метрики (таблицы) или цифровые данные, которые являются показателями деятельности компании. Табличный бенчмаркинг часто используется для сравнения показателей внутри компании с использованием ключевых индикаторов результативности – таких, как производственные затраты, уровень укомплектованности штатом, ресурсы, затраченные на единицу продукции, уровень потерь и вырабатываемой продукции, оборачиваемость складских помещений и т.д.

Серьезным недостатком данного вида бенчмаркинга является то, что если он и обнаруживает несоответствия в результатах деятельности двух компаний, однако никак не объясняет, как можно добиться лучших результатов.

*Диагностический бенчмаркинг* – предполагает тщательный анализ производственной деятельности компаний и их результатов в мировом масштабе. Хорошо организованный производственный процесс в значительной степени определяет результаты деятельности компаний.

*Операционный бенчмаркинг* – широко применяемая форма бенчмаркинга, использование которого дает наиболее ощутимые выгоды. При этом виде бенчмаркинга внимание сосредоточивается на ключевых операциях, которые должны быть улучшены.

При проведении операционного бенчмаркинга важным является понимание того, что многие организации независимо от того в каком промышленном секторе они функционируют, выполняют сходные функции, состоящие из похожих бизнес-операций. Поэтому основное преимущество операционного бенчмаркинга состоит в том, что организации не нужно ограничивать себя только анализом компаний-конкурентов. Ведь большинство организаций, занимающихся бизнесом, выписывают счета-фактуры, собирают долги, нанимают служащих и т.п.; и эти показатели можно проанализировать независимо от отрасли<sup>251</sup>.

Раскрыв основное содержание вышеизложенных видов бенчмаркинга, более подробно рассмотрим его основные принципы, представленные в таблице 40.

При проведении бенчмаркинга выделяют несколько этапов, изображенных на рисунке 65.

#### *1. Определение объекта бенчмаркинга.*

На этом этапе устанавливаются потребности предприятия в изменениях, улучшении; проводится оценка эффективности деятельности предприятия; выделяются, изучаются основные операции, влияющие на результат деятельности предприятия, а также способ количественного измерения характеристик; устанавливается, насколько глубоким должен быть бенчмаркинг.

#### *2. Выбор партнера по бенчмаркингу.*

Необходимо установить, каким будет бенчмаркинг внешним или внутренним; проводится поиск предприятий, которые являются эталонными; установить контакты с этими предприятиями; сформулировать критерии, по которым будет проводиться оценка и анализ.

---

<sup>251</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 209-212.

## Принципы бенчмаркинга

Принцип	Основное содержание
<b>1. Взаимность</b>	Бенчмаркинг является деятельностью, основанной на взаимном отношении, согласии и обмене данными, которые обеспечивают «выигрышную» ситуацию для сотрудничающих сторон. Но взаимность не реализуется вслепую. Сначала необходимо согласовать пределы диапазона информации, порядок обмена данными, логику проведения исследования. В бенчмаркинговом альянсе любой партнер должен иметь гарантии по достойному поведению партнеров, и только уважение правил игры всеми участниками гарантирует всем хороший результат. Все должно быть заранее установлено и согласовано.
<b>2. Аналогия</b>	Оперативные процессы партнеров должны быть схожими. Может быть оценен любой процесс, только бы группа исследования могла перевести его в культурный, структурный и предпринимательский контекст своего предприятия. Аналогия процессов и установление критериев отбора партнеров по бенчмаркингу является тем, от чего зависит успех деятельности.
<b>3. Измерение</b>	Бенчмаркинг – это сравнение характеристик, измеренных на нескольких предприятиях; целью является подготовка ответа на вопрос: почему существуют различия в характеристиках и как достигнуть их наилучшего значения. Важнейшим считается определение ключевых характеристик процесса, что позволяет улучшить характеристики на основе изучения процесса.
<b>4. Достоверность</b>	Бенчмаркинг должен проводиться на основе фактических данных, точного анализа и изучения процесса, а не только на базе интуиции.

**3. Поиск информации.**

Необходимо собрать информацию о своем предприятии и партнерах по бенчмаркингу. Для этого используются как первичные, так и вторичные данные. Полученная информация должна быть всесторонне проверена.

**4. Анализ.**

Полученная информация классифицируется, систематизируется, выбирается метод анализа, оценивается степень достижения цели и факторы, определяющие результат.

**5. Принятие решений.**

На базе полученной информации формулируются проблемы и цели по их разрешению. В соответствии с целями определяются критерии

\* Построено по: Watson G.H. IL Benchmarking / edizione italiana A / cura di Piercarlo Ceccarelli, Franco Angeli, - Milano, 1995.

их достижения и альтернативные варианты достижения целей. Выбор наилучшего варианта определяет мероприятия по реализации результатов суммы предыдущих этапов.

б. *Реализация решений.*



Рис. 65. Этапы проведения бенчмаркинга

Разработать план внедрения, процедуры контроля, оценивать и анализировать процесс внедрения. Добиться, чтобы изменяемые процессы достигли наивысшей эффективности.

Процессы управления бизнесом и ситуации, которые возникают на рынке, слишком сложны, чтобы в одиночку можно было бы найти правильные решения. Как показывает практика, новые приемы ведения бизнеса чаще всего проявляются не как откровение отдельных руководителей, инновации рождаются как результат тщательного анализа опыта многих предприятий, их ошибок и удач. Лишь сравнительный анализ дает новые продуктивные стратегии поведения на рынке. Не исключено, что некая фирма, побеждающая на рынке, непрерывно использует опыт других фирм, как отправную точку для своих собственных решений, которые становятся наиболее оптимальными, нежели у конкурентов. Постоянное заимствование опыта других компаний позволяет ускорить свой прогресс.

Итак, подводя итог всему вышесказанному, необходимо отметить, что основная польза бенчмаркинга состоит в том, что главные (производственные, маркетинговые, финансовые и др.) функции предприятия становятся более управляемыми, когда исследуются и внедряются на своем предприятии лучшие методы и технологии других, а не только собственных предприятий или отраслей. Это ведет к прибыльному предпринимательству с высокой эффективностью и созданию полезной конкуренции.

Таким образом, процесс оценки стратегии является важным этапом управления. Одна из основных целей процесса оценки стратегии – разделение текущих результатов деятельности и тех

факторов, которые лежат в их основе и определяют собой успех или поражение организации в целом. Результатом оценки стратегии может быть как отклонение и изменение, так и одобрение существующих программ.



## Глава 4. Анализ факторов стратегического развития МО

### 4.1. 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 специальности «Развитие лидерства» кафедры Марвина Бауэра в Гарвардской школе бизнеса) и Дэвид Нортон (*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 Феина, 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>252</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 Феин считает, что она «"закрывает" значительную брешь в 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>253</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

---

<sup>252</sup> Интервью с Марком Феиным 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.

<sup>253</sup> там же.

задачи и показатели»<sup>254</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>255</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.

Наиболее крупными концептуальными работами остаются **исследования** авторов системы Дэвида Нортон и Роберта Каплана<sup>256</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>257</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>258</sup>.

<sup>254</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>255</sup> Цитируется по «Руководители о Balanced Scorecard» на сайте [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).

<sup>256</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>257</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>258</sup> Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. — 328 с.

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>259</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 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>260</sup>.

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

---

<sup>259</sup> Браун Марк Г. Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / Марк Грэм Браун; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005 – 226 с.

<sup>260</sup> Цитируется по «Руководители о Balanced Scorecard» на сайте [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).

ССП вопреки мнению некоторых теоретиков (например, выше упомянутый Марк Федин, в статье «5 мифов о Balanced Scorecard»<sup>261</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>262</sup>.

Следует отметить, что ССП является эффективным способом обработки огромного потока информации, поступающего в управляющий центр из подразделений и служб, т.е. инструментом 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>263</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.

<sup>261</sup> опубликована в «Ведомостях» за 30 марта 2004 г.

<sup>262</sup> Интервью Дана Клиффорда-мл. с Крейгом Нейлором см. на сайте консалтинговой компании Инталев (<http://www.intalev.ru/publications/?uin=112>)

<sup>263</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.

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>264</sup>.

ССП имеет утвердившуюся **структуру**. *Balanced Scorecard Collaborative*<sup>265</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 ССП 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.

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

<sup>264</sup> Цитируется по «Руководители о Balanced Scorecard» на сайте [www.balancedscorecards.ru](http://www.balancedscorecards.ru).

<sup>265</sup> <http://www.bscol.com>

прогресс в достижении другой (о характере причинно-следственных связей см. ниже в данном параграфе).

б) *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 (см. рис.66).

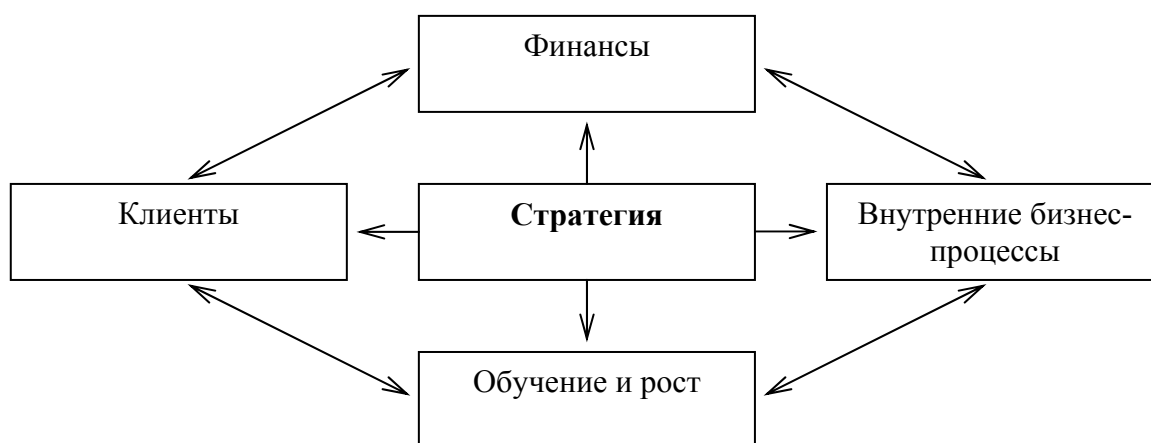


Рис. 66. Декомпозиция стратегии организации в ССП

*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>266</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 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

---

<sup>266</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.



комплекс результатов (отсроченные характеристики) и факторов достижения результатов (опережающие показатели)»<sup>267</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.

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 единожды выбранный 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

---

<sup>267</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.

организация, соответствует настоящим, возможно уже изменившимся условиям»<sup>268</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>269</sup>. Эффективность (внутренняя 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>270</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

<sup>268</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. 228.

<sup>269</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. / Пер. с англ. — М.: «Дело», 1992. С. 48.

<sup>270</sup> там же

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>271</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 (см. рис. 67). Основной концепцией является связь клиентоориентированной корпоративной стратегии с финансовыми показателями, дополненными несколькими ключевыми качественными (нефинансовыми) показателями.



Рис. 67. Пирамида эффективности

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>271</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.

Особого упоминания заслуживает используемый французскими компаниями с 30-х годов 20 века инструмент, называемый *tableau de bord*, который во многом схож с BSC<sup>272</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 ССП являются:

- 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-

---

<sup>272</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).

экономических условиях, но требует дальнейшей адаптации к российской специфике и требованиям конкретной организации.

#### **4.2. 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>273</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>273</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. 68).

### **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 в 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.

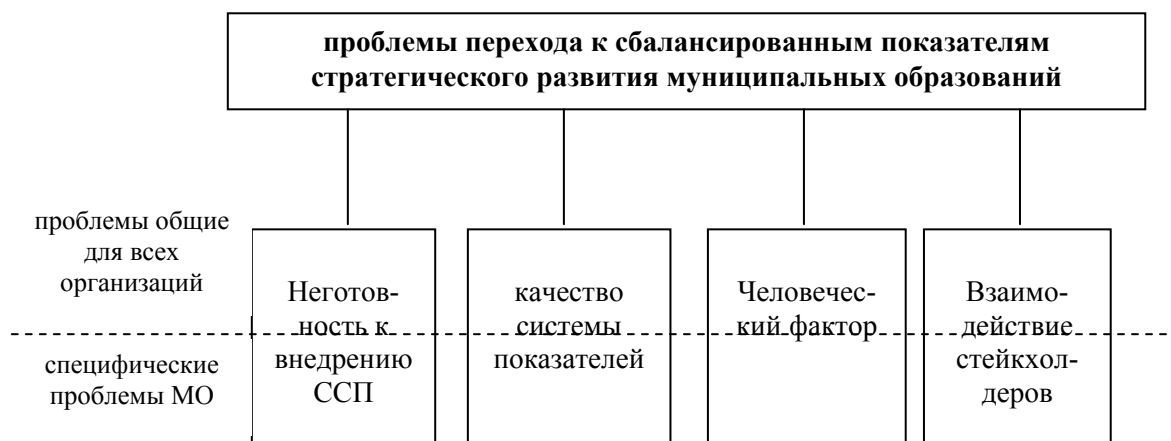


Рис. 68. Группировка проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО

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>274</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>274</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 отсекаать все второстепенное, сокращая количество как целей, так и показателей до необходимого и достаточного минимума, во избежание распыления усилий и ресурсов, на не критичные для МО задачи.

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

Нельзя забывать, что для МО значительная часть деятельности этой социально-экономической системы складывается не из материальных аспектов, а из таких комплексных (материально-нематериальных) составных частей как качество персонала,

используемых систем, бизнес-процессов, инноваций, отношений с сообществом и бизнесом.

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

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

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

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

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

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

как показывает опыт ряда европейских стран, способно серьезно повлиять на динамику заражений в данной группе).

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

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

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

К основным проблемам в данной группе относятся:

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

- 8) *чрезмерное увлечение контролем;*
- 9) *несогласованность карт подразделений администрации и муниципальных организаций и главной стратегической карты муниципального образования;*
- 10) *дисбаланс долгосрочных и краткосрочных целей;*
- 11) *неадекватность стратегических инициатив показателям.*

### **III. Проблемы, связанные с человеческим фактором:**

В отношении процесса внедрения это, прежде всего, возложение ответственности за реализацию проекта на менеджеров среднего звена при отстранении от него высшего звена. Пол Нивен, имеющий опыт практического внедрения ССП во многих организациях разных размеров и секторов, ставит проблему отсутствия поддержки со стороны руководства на первое место среди всех трудностей при внедрении системы<sup>275</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>275</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>276</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>276</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.

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

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

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

1. определить модель состава внешней и внутренней среды МО, выделить их основные сферы;
2. проследить этапы декомпозиции стратегии в систему показателей;

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

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

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

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 специфика 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>277</sup>.

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

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

---

<sup>277</sup> Зуб А. Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика: Учебное пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2002. – С.21.

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

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

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

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

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

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

Целостная картина основных сфер (групп факторов) внешней (ближней и дальней) и внутренней среды МО приведено на рис. 69. Однако отметим, что на данном участке анализа их иерархия еще не разработана.

На основе анализа предлагаемых наиболее авторитетными специалистами по внедрению ССП (Нортон и Каплан<sup>278</sup>, Ольве, Рой и Ветер<sup>279</sup>, Нивен<sup>280</sup>) планов процесса разработки системы, а также на

<sup>278</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.

<sup>279</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>280</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.

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

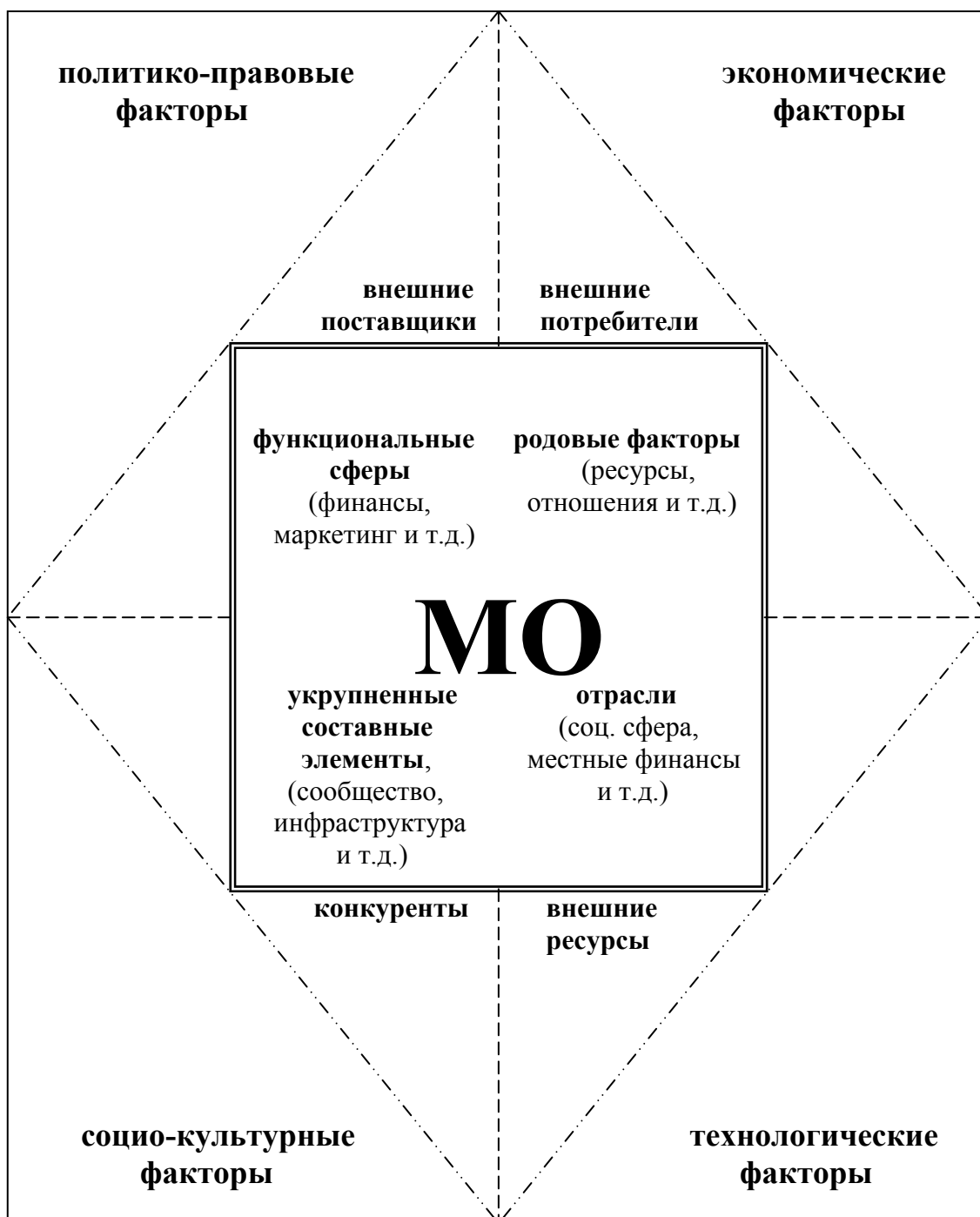


Рис. 69. Основные сферы внешней и внутренней среды МО

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

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

Предлагается следующая последовательность этапов формирования ССП стратегического развития МО:

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

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

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

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

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

поставленных *целей*»<sup>281</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>282</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>283</sup>.

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

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.

<sup>281</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>282</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>283</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.

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. 70).

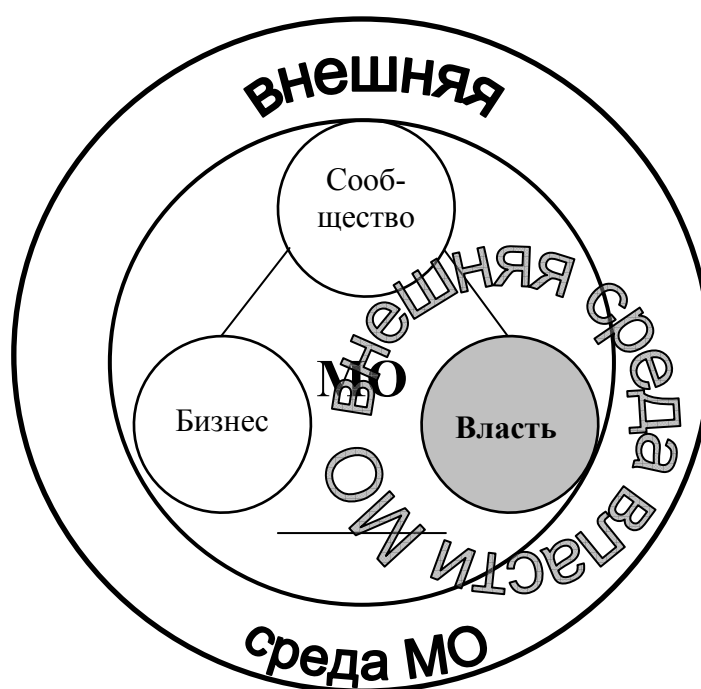


Рис. 70. Соотношение внешней и внутренней среды МО в целом и его власти

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

Наиболее важным представляется учет конкретных механизмов взаимодействия (изменение которых, понятно, не всегда приводит к изменению стратегии, но должно находить отражение в плане действий органов МСУ) с ключевыми для МО группами внешней



среды, таких как федеральная и региональная власть, общероссийские и международные корпорации и т.д.

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

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

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

Во-вторых, спорным является иерархичность стейкхолдеров МО, а, следовательно, и их роль в развитии МО, а также относительная важность их интересов. Кажущийся однозначным вывод о приоритете сообщества не является бесспорным. «Однако всегда стейкхолдеров можно рассматривать как единое противоречивое целое, равнодействующая интересов частей которого будет определять траекторию эволюции организации»<sup>284</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.

#### **4.4. 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>285</sup>.

<sup>284</sup> Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. - М., «Аспект Пресс», 2003. С. 95.

<sup>285</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. Учебник. – М., Гардарики, 2002. С. 55.

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>286</sup>.

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

Другой принцип, предлагаемый В.Р. Веснин, лежит в разделении внутренней среды организации на значимые сферы<sup>287</sup>:

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

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

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

1. экономика;

<sup>286</sup> Там же. С. 56.

<sup>287</sup> Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. – М., ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 65 – 66.

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 41 и 42.

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.

Таблица 41

## 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 42

## 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 42

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>

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.

## Глава 5. Разработка Сбалансированной системы показателей стратегического развития МО

### 5.1. 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 Нортонем 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>288</sup>. Принципиальная схема взаимосвязи карт в таком случае может выглядеть так<sup>289</sup>, как это представлено на рисунке 71.

<sup>288</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>289</sup> стрелками здесь и далее в моделях обозначены основные направления причинно-следственных связей, что однако не отменяет двустороннее в целом направление взаимосвязи карт.

2) Перестановка местами клиентской и финансовой карт<sup>290</sup>. Похожая модель встречается и в работах Пола Р. Нивена, однако он подразумевает под финансами в этом случае то, «как мы добавляем стоимость для клиентов и при этом контролируем расходы»<sup>291</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. 72).

3) Третий вариант, подразумевает смещение финансовой карты на нижнюю ступень иерархии причинно-следственных связей (см. рис. 73).

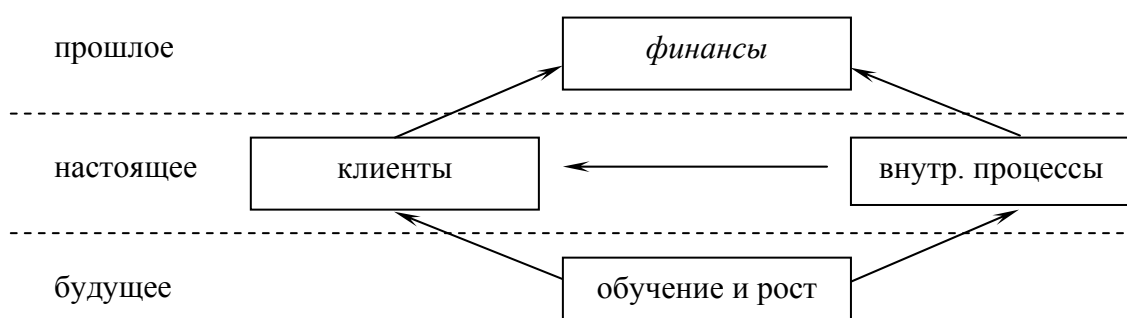


Рис. 71. Стандартная модель

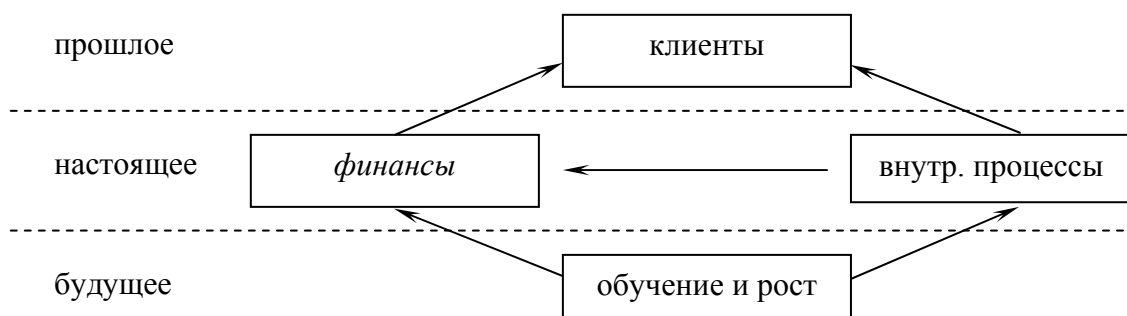


Рис. 72. Вторая модель

<sup>290</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.

<sup>291</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.

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>292</sup> (см. рис. 74).

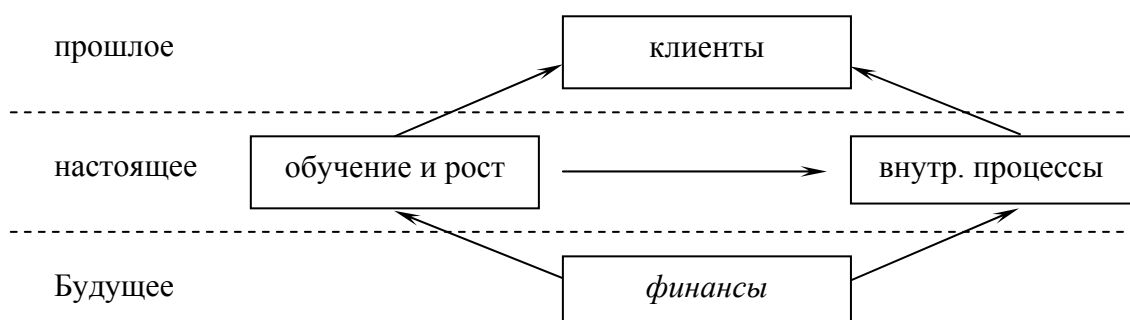


Рис. 73. Третья модель

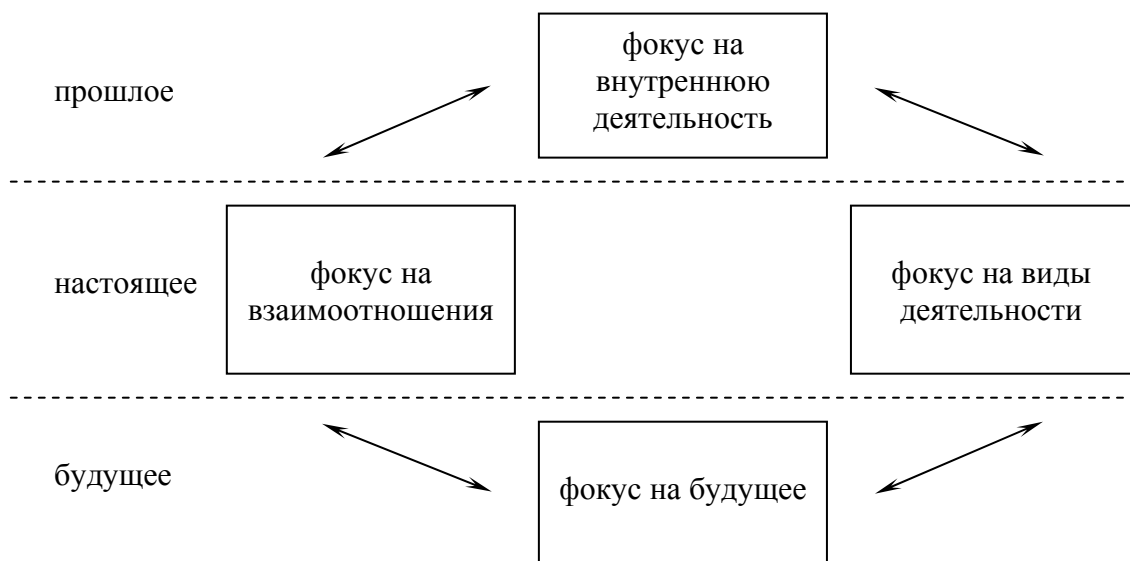


Рис. 74. Модель Пола Р. Нивена

<sup>292</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.

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>293</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 75.

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).

---

<sup>293</sup> Там же. С 271.

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.



Рис. 75. Авторская модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

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

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

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

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

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, перекоп 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 76.

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 непременно каскадирования на более низкие уровни. Состав и иерархия карт соответствуют схеме, приведенной на рис. 76.

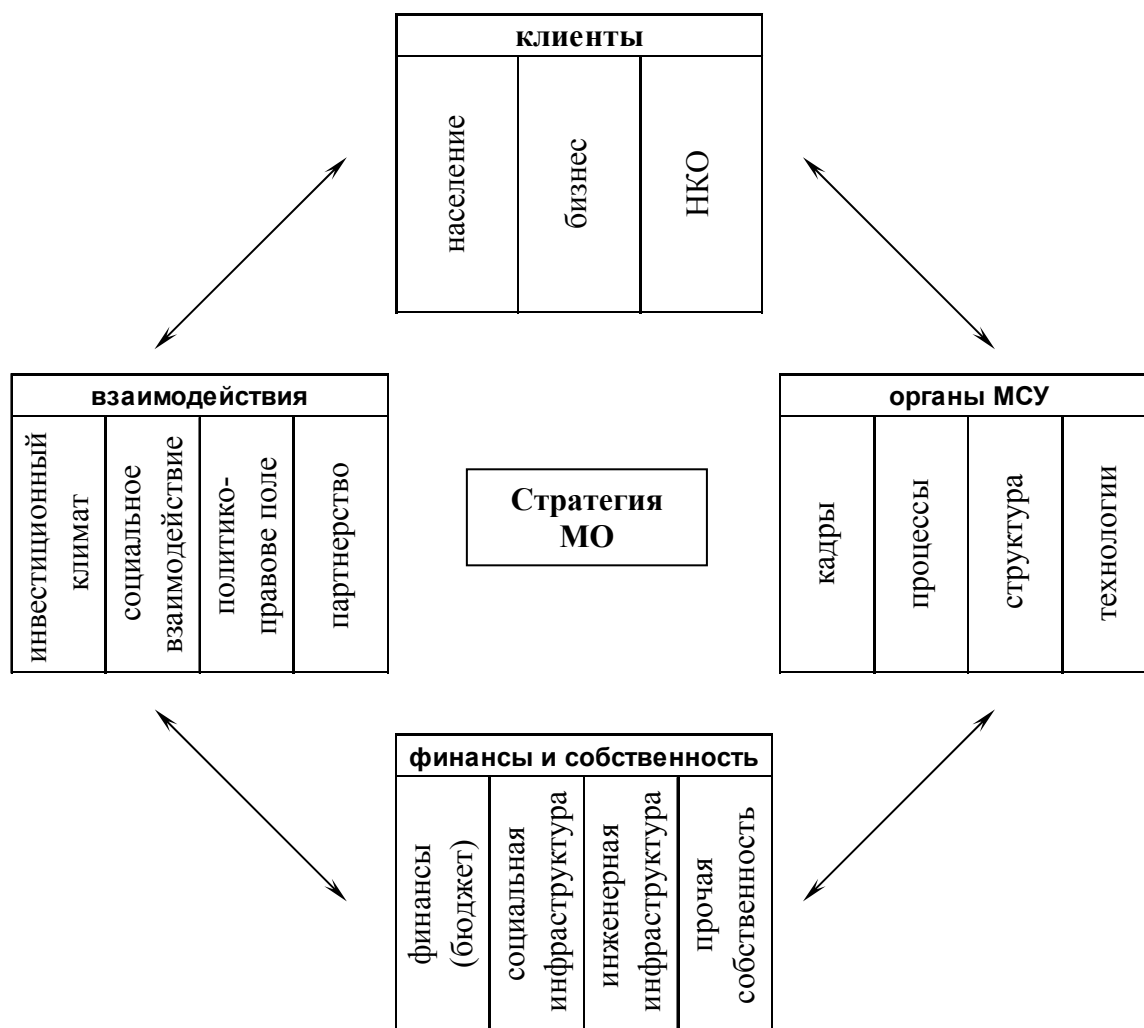


Рис. 76. Расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

## 5.2. Механизм формирования ССП стратегического развития МО

Весь процесс разработки системы представим разбитым на шаги (этапы), объединенные в более крупные фазы, в соответствии представляющим 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>294</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 быть выбрано *взвешенным балльным методом*, с использованием следующей таблицы:

Таблица 43

Таблица выбора подразделения для разработки ССП

Фактор	Оценка, балл	Вес	Взвешенный балл
• поддержка руководства			
• место в стратегии МО			
• необходимость изменений			
• поддержка сотрудников			
• текущая система учета			
• свободные ресурсы			

#### **Итого:**

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.

<sup>294</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.

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 общемуниципальном 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>295</sup>.

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

---

<sup>295</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.

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 (рис. 77) 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



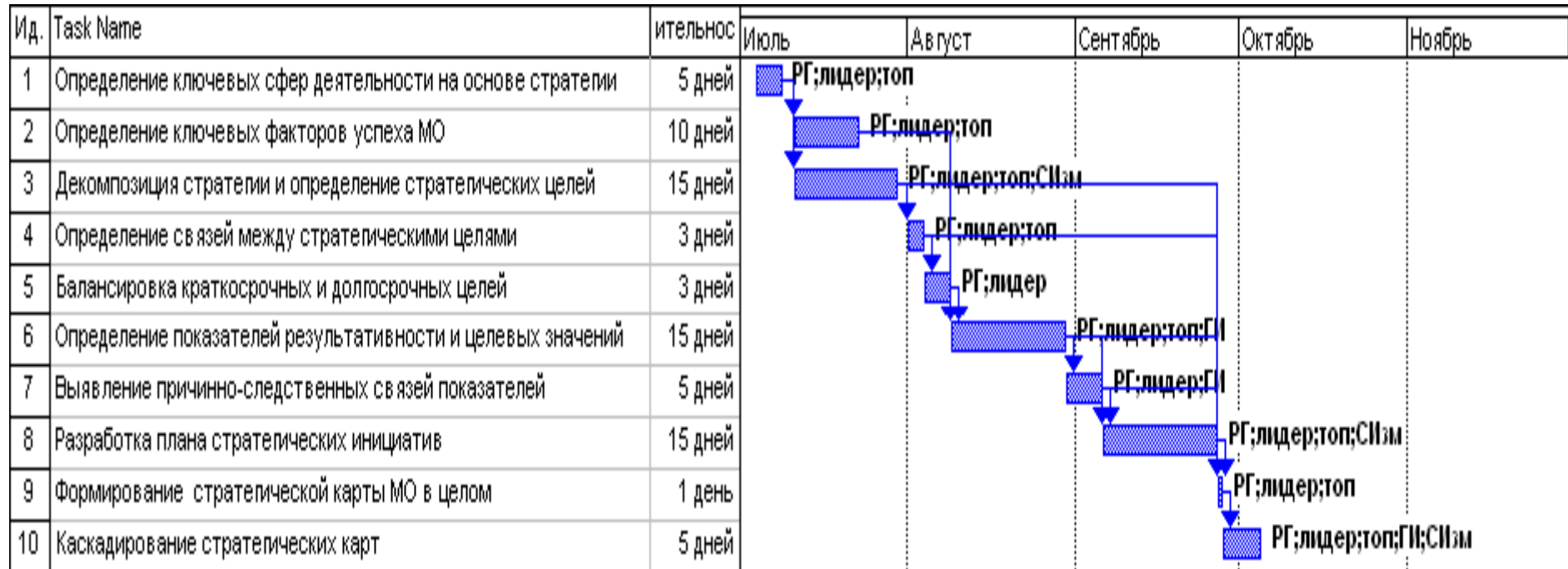


Рис. 77. Календарный график (график Ганта) основных этапов разработки ССП стратегического развития МО<sup>296</sup>

<sup>296</sup> построен в MS Project

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.

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. 44).

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.

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

Таблица 44

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	...	...

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. 45).

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.

Таблица 45

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	...	...



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.

Около трех десятков показателей позволит как адекватно отразить все стратегические цели сложной социально-экономической системы муниципалитета (в среднем по 1,5 показателя на цель), так и сохранить 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 (см. табл. 46).

Таблица 46

## Сравнение форм измерения показателей

<b>форма измерений</b>	<b>сильные стороны</b>	<b>слабые стороны</b>
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

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

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 (см. табл. 47).

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

Таблица 47

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

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*.

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 48. 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.

Таблица 48

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							

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.

### 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 в таблице 49.

Таблица 49

Общая принципиальная схема ССП

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	...	...	...	...

### 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.

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>297</sup>.

В следующем разделе мы приведем пример апробации описанного нами механизма формирования Сбалансированной системы показателей стратегического развития при построении общемуниципального уровня ССП г.Владимира.

### **5.3. 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

---

<sup>297</sup> 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. 90.

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 (см. табл. 50).

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%.

Таблица 50

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>	x	1,00	<b>8,20</b>

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. Общемуниципальный уровень создаваемых и 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 общемуниципального 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>298</sup> за исключением членов совета, входящих в рабочую группу.

- *Рабочая группа* в составе рабочей группы по стратегическому планированию<sup>299</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 общемуниципального уровня ССП в сжатые сроки (смотри график на рис. 78).

При полной разработке системы всеми подразделениями органов МСУ ориентиром может служить график, приведенный на рисунке 77.

## **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 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.

<sup>298</sup> состав см., например, в Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 4.

<sup>299</sup> см. там же – С. 5.



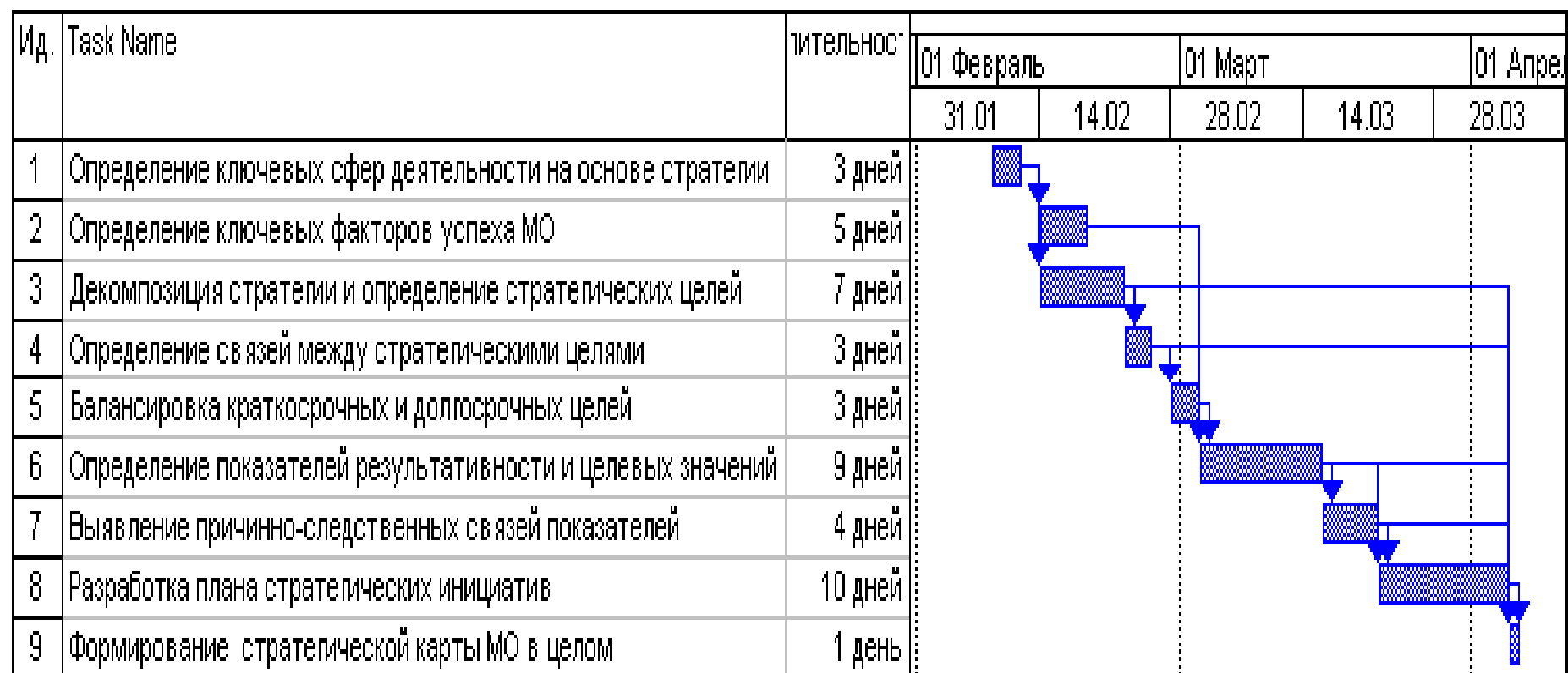


Рис. 78. Календарный график разработки общемуниципальной ССП г.Владимира узкой командой<sup>300</sup>

<sup>300</sup> построен в MS Project

Таким образом, считаем необходимой и достаточной группировку направлений деятельности МО по четырем стратегически значимым картам: клиентов, взаимодействий, органов МСУ, финансов и собственности.

### **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>301</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; Качественное образование и актуальный научный потенциал;
- 3) Безопасность жизни и работы, низкий уровень искусственных рисков;
- 4) Качественное выполнение централизованных функций МО.

Для проверки соответствия выбранных показателей требованиям, предъявляемым к КФУ использовали матрицу, приведенную в таблице 51.

Таблица 51

#### 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

<sup>301</sup> Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 15.

### ***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. 44).

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>302</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 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.

Структура стратегических целей представлена в табл. 52.

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.

---

<sup>302</sup> некоторые стратегические макроцели см. в «Стратегия развития города Владимира на период 2005-2015 годы. Муниципальное образование «Город Владимир», 2004 – С. 15-16.

#### 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 79.

Таблица 52

Структура стратегических целей ССП г.Владимира

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

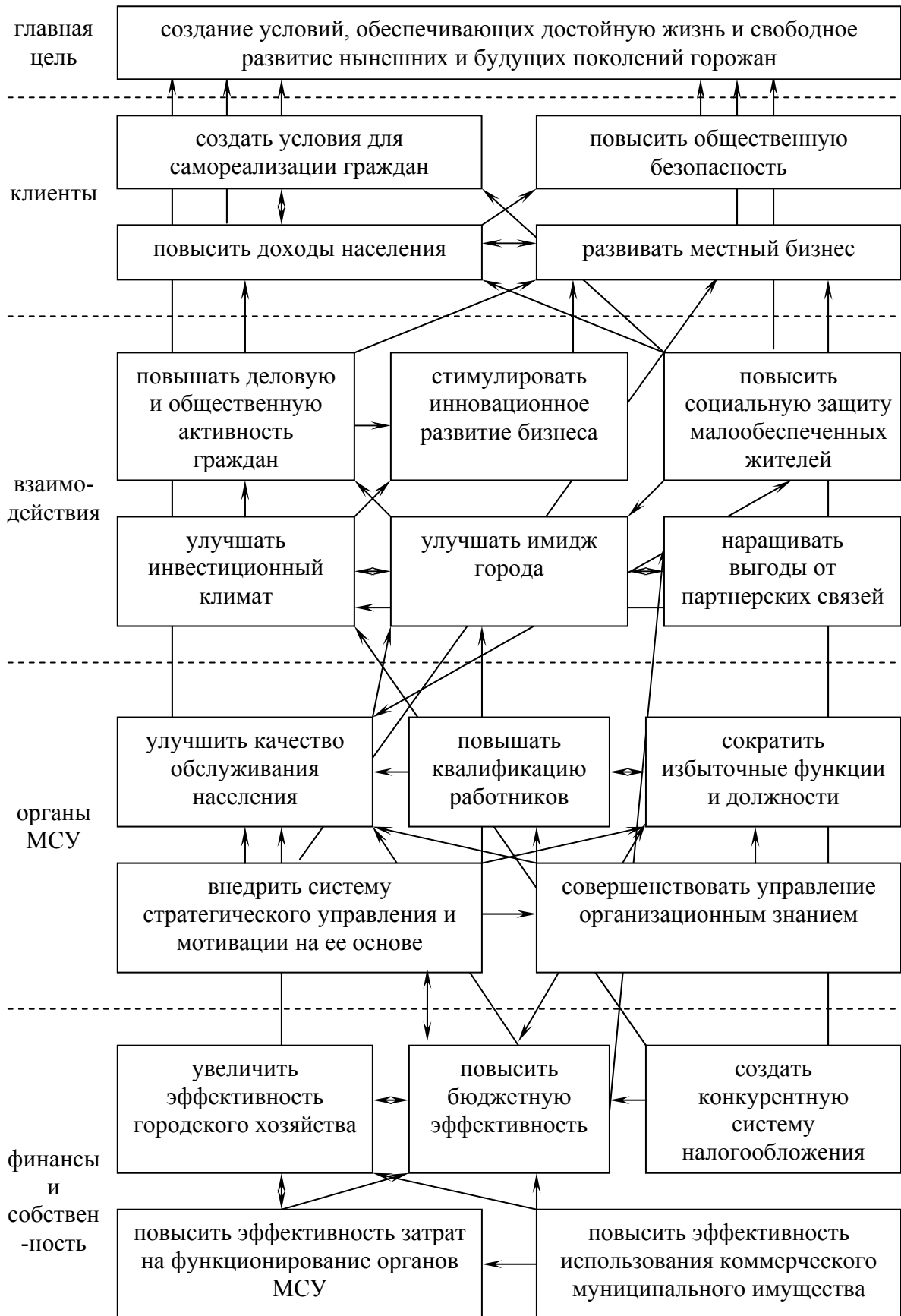


Рис. 79. Схема причинно-следственных связей ССП г.Владимира

### ***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>303</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.

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

---

<sup>303</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.

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. Обобщение основных характеристик показателей приведены в табл. 53 – 56. 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. 53 – 56. 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 57 – 60).

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

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

Таблица 53

Основные характеристики показателей карты **клиентов**

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/ измерения	Доступность в настоящий момент	запаздывающий/ опережающий
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 54

Основные характеристики показателей карты **взаимодействий**

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/ измерения	Доступность в настоящий момент	запаздывающий/ опережающий
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. 54

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 55

Основные характеристики показателей карты **органов МСУ**

цели	показатели	целевые значения	критерий установления	источник информации	ответственные за контроль/измерения	Доступность в настоящий момент	запаздывающий/опережающий
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 56

## 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 57

Обобщенная карта **клиентов** ССП стратегического развития

<b>цели</b>	<b>показатели</b>	<b>целевые значения</b>	<b>стратегические инициативы<sup>1</sup></b>
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 58

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>1</sup> программы и проекты в редакции их включения в стратегию города.

Окончание табл. 58

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 59

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>1</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>1</sup> по понятным причинам не были включены в программы и проекты стратегии

Таблица 60

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



## Глава 6. Корректировка стратегии в процессе ее реализации

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

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

- тактического;
- оперативного управления;
- стратегического управления.

Соотношение указанных уровней является достаточно подробно освещенным и исследованным в специализированной управленческой литературе<sup>1</sup>.

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

Изучая процесс реализации стратегии, прежде всего, необходимо провести семантическое исследование, направленное на определение сущности содержания категории «корректировка». Так, составители «Современного экономического словаря» дают следующие трактовки содержания данного определения: «КОРРЕКТИРОВАНИЕ, корректировка (от лат. *correctio* - поправка) - частичное изменение, исправление, поправка, вносимые в прогнозы,

---

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

планы, проекты, программы, расчеты»<sup>1</sup>, также в данном источнике приводится однокорневое, взаимосвязанное понятие «коррекция», под которым понимается «исправление, выправление характера изменения величины, протекания процесса с целью их поворота в требуемое русло». Схожее определение формулируют авторы «Универсального бизнес-словаря»<sup>2</sup> «Корректировка (от лат. correctio - поправка) – частичное изменение, исправление, поправки, вносимые в прогнозы, планы, проекты, программы, расчеты, а также деловую документацию». «Большой экономический словарь», не раскрывая понятия «корректировка» оперирует с категорией «корректив», под которым понимается «(от франц. – correctif, лат. – correctus – исправленный) – поправка, частичное изменение или исправление чего-либо»<sup>3</sup>.

Сравнительная оценка подходов к определению содержания понятия корректировка приведена в таблице 61. и позволяет высказать следующие суждения. Во-первых, основная сущность категории корректировки сводится к изменениям. Во-вторых, значимым и принципиально важным обстоятельством является тот факт, что данные изменения должны, прежде всего, носить локальный характер, иметь ограниченный масштаб. Применимость данного понятия имеет широкий диапазон и словосочетание «корректировка стратегии» имеет право на существование, поскольку стратегия может включать в себя планы, проекты, программы, расчеты и т.п.

Одной из приоритетных тенденций развития современного стратегического менеджмента является формирование объективной необходимости разделения системы управления организацией (сложной социально-экономической системы) на два элемента (данное обстоятельство впервые было сформулировано «париархом» стратегического менеджмента Игорем Ансоффом)<sup>4</sup>:

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

При этом сама стратегия может быть представлена с точки зрения общих подходов (системы правил) к реализации долгосрочных

---

<sup>1</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.

<sup>2</sup> Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратновский А.А. Универсальный бизнес-словарь. – М.: Инфра-М, 1999. – 640 с.

<sup>3</sup> Большой энциклопедический словарь (БЭС).- 2-е изд., М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: Юрист, 1999. – 1456 с.

<sup>4</sup> Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. /Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. М.: Экономика, 1989.

целей. Несмотря на значительное многообразие толкований сущности понятия стратегии наиболее взвешенным и обоснованным, по мнению авторов, является представление стратегии как модели, направленной на реализацию долгосрочных целей организации.

Таблица 61

Сравнительный анализ подходов к трактовке сущности понятия  
корректировка

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

Стратегия не является четко регламентированным алгоритмом, т.е. априорно реализация стратегии предполагает необходимость внесения уточняющих изменений и дополнений. Стратегия как

процесс нацелена на реализацию «идеального» состояния системы с точки зрения совокупности «узловых точек» (точек перегиба), существенным образом меняющих содержание стратегии и, как следствие, направлений развития организации (см. рис. 80).

Представленная на рис. 80 графическая модель стратегического управления организацией характеризуется наличием трех узловых точек (А, В и С) при движении организации от исходного состояния к идеальному в период реализации стратегии.

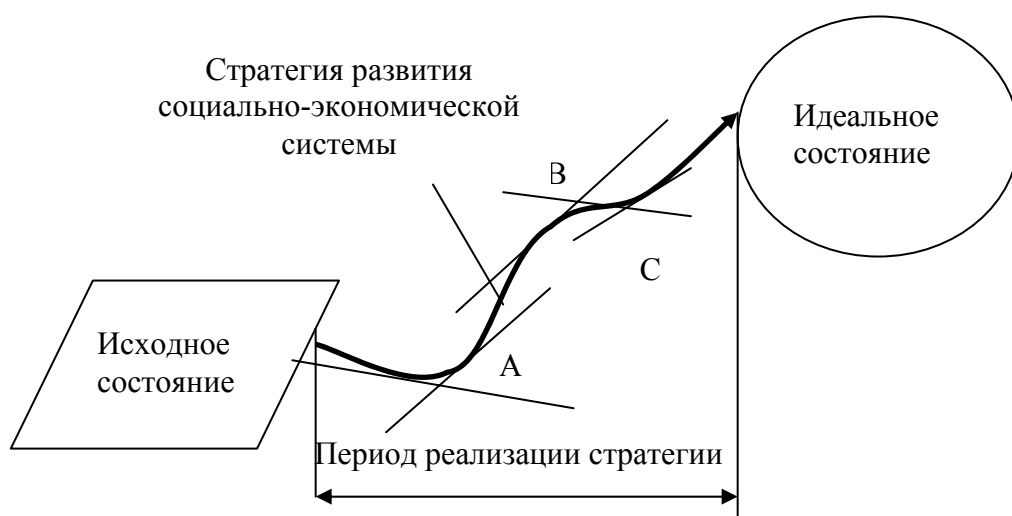


Рис. 80. Стратегическое управление как процесс корректировки содержания стратегии

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

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

Таким образом, стратегия определяет вектор (направление) развития социально-экономической системы, однако стратегия может быть описана только нелинейной траекторией, поскольку цели системы подвижны и изменчивы. Отсюда возникает утверждение о том, что реализация стратегии предполагает внесение уточнений при движении системы в выбранном направлении.

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

Корректировка стратегии может быть представлена в виде компенсационных изменений, вносимых в стратегию при ее реализации с точки зрения повышения эффективности достижения долгосрочных целей. С учетом данного подхода корректировка стратегии может быть рассмотрена как один из ключевых элементов стратегического управления. Данный тезис может быть доказан с точки зрения рассмотрения этапов, составляющих управленческий цикл (см. рис. 81).

По сути, схема представленная на рис. 81 обладает, по мнению авторов, значимым недостатком в части коммуникационного взаимодействия этапов жизненного цикла - обратной связи, которая может корректировать любой этап, а не только начальный («диагностика проблемы»).

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

Как показал анализ специализированной литературы по данному вопросу термин «обратная связь» впервые был использован

в технических дисциплинах<sup>1</sup>. И здесь его использование вполне уместно, ибо технические системы - это порождение целенаправленной деятельности человека. Технические системы можно рассматривать как четвертый уровень организации материи - неживая материя, созданная целенаправленной деятельностью людей. Поэтому использование категории обратной связи вполне уместны при описании данных систем. Позднее указанное понятие было перенесено в сферу управления организациями.

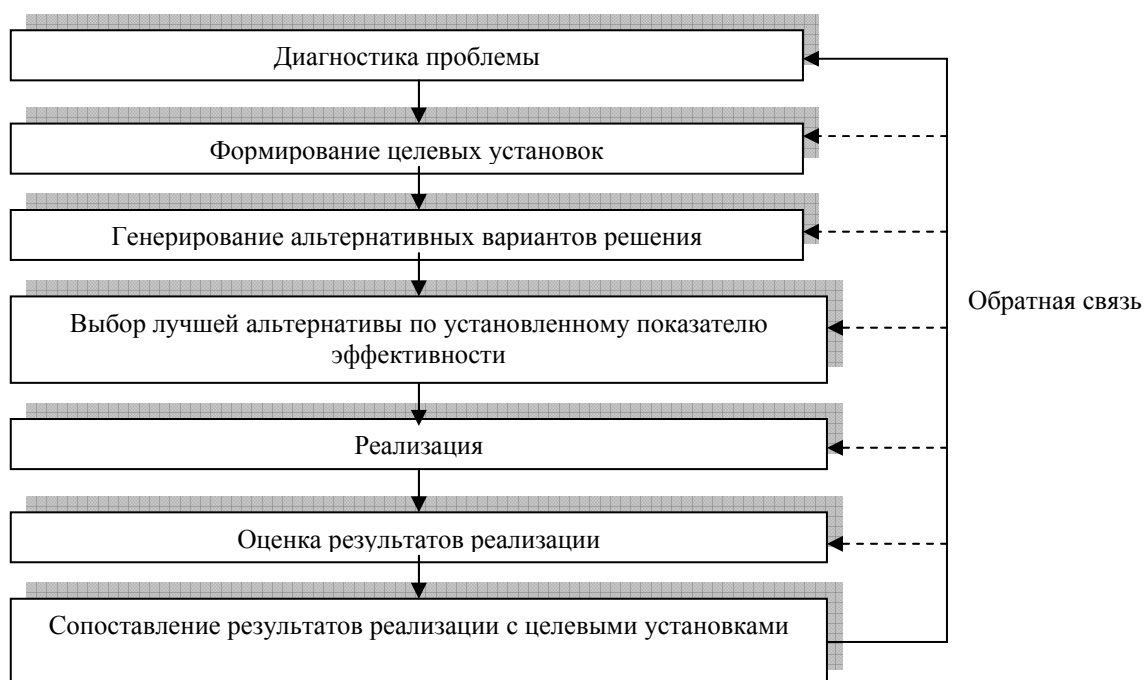


Рис. 81. Основные этапы управленческого цикла

Современные исследователи проблем управления указывают на наличие четырех элементов организации: входы, процессы преобразования, выход, обратная связь<sup>2</sup>. Наличие указанного элемента может быть обосновано с точки зрения следующих моментов. Прежде всего, существование обратной связи необходимым объективным фактором выполнения важнейшего отличительного признака системы – целостности<sup>3</sup>.

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

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

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

Так, некоторые известные западные авторы выделяют пять важнейших подсистем, без наличия которых организация не способна к устойчивому развитию<sup>1</sup>:

1. *Система ответственности.* Чтобы цели организации были достигнуты, каждый человек должен четко знать, за что он отвечает.
2. *Системы данных, информация.* В существующем в настоящее время информационном пространстве эффективное управление информацией и распределение ее - важнейшая основа для принятия эффективных решений. Системы данных кроме непосредственно самой информации включают методы ее предоставления.
3. *Обратная связь.* Необходима для оценки сделанного, для выявления отклонений от заданных параметров, для выявления проблемы и ее решения.
4. *Признание.* Когда людям показывают их хорошие стороны, их самооценка повышается, и они способны преодолеть свои слабости.
5. *Обучение.* Обучение является ключевой стратегией для успешной организации.

Кроме того, рассмотрение обратной связи как категории управленческой приводит к ее проявлению как части текущего контроля, т.е. сопоставления плановых показателей и фактических результатов (полученных в результате замеров)<sup>2</sup>. Спецификой самоуправляемых систем (к которым следует отнести муниципальные образования) является тот факт, что наличие обратной связи обеспечивает адаптацию к меняющимся условиям внешней среды<sup>3</sup>.

Однако, ключевым и принципиально важным с точки зрения свойств обратной связи следует признать ее коммуникационный характер, т.е. взаимосвязанность с процессом обмена информации. Данный фактор подчеркивается как в трудах отечественных, так и зарубежных исследователей<sup>4</sup>.

Так, профессор Ю.Н. Лапыгин подчеркивает, обратная связь является элементом коммуникационного обмена, подтверждающего

---

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

2 См. там же., с. 60.

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

4 См.: Алексеева М. Б., Балан С. Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. - СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с.; Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с.; .А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.; Каплан Роберт С., 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.

факт получения информации и соответствия полученной идеи «оригиналу»<sup>1</sup>. Известные специалисты в области формирования и реализации стратегии Дейвид Нортон и Роберт Каплан, по сути, сводят обратную связь к процессу информирования, коммуникации<sup>2</sup>. В их трактовке, компании нуждаются в получении информации в результате действия «двойной петли» (по сути, являющейся обратной связью)<sup>3</sup>. Это возможно в том случае, когда менеджеры подвергают сомнению и пересмотру постулаты своей теории, с тем чтобы понять, насколько она состоятельна в существующих условиях. Естественно, им нужны сведения о том, осуществляется ли их стратегия в соответствии с планом, то есть, необходима информационная связь по принципу «одной петли». Но еще более важной является обратная связь, - чтобы отслеживать, насколько разработанная стратегия продолжает оставаться жизнеспособной и успешной (связь по принципу «двойной петли»). Менеджеры нуждаются в таких данных, чтобы понять, не потеряла ли актуальность стратегия с момента начала ее реализации.

Примечательным является тот факт, Дейвид Нортон и Роберт Каплан определяют обратную связь как один из четырех барьеров на пути реализации стратегии<sup>4</sup>. Указанные препятствия сформулированы следующим образом:

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

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

Приведение стратегии в соответствие с целями, инициативами и бюджетами заставляет организацию находиться в постоянном движении. Результаты деятельности необходимо постоянно

---

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

2 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., с. 24.

3 См. там же, с. 26.

4 См. там же, с. 116.



контролировать, для того чтобы замкнуть петлю обратной связи. Но помимо мониторинга и корректировки деятельности менеджеры организации, ориентированной на стратегию, обязаны определить, остается ли стратегия актуальной. Если стратегия правильная, то компанию ждет резкий рывок вперед. Обратная ситуация может привести к стремительному провалу, поскольку на это направлена вся энергия организации.

Компании, которые стремятся к выдающимся результатам, нуждаются в процессах и системах менеджмента, с помощью которых можно постоянно проверять правильность траектории движения к поставленным целям. Необходимо иметь обратную связь, чтобы вовремя определить ошибки и скорректировать стратегию, прежде чем будет нанесен непоправимый урон<sup>1</sup>.

Исследование сущности категории обратной связи было бы неполным при отсутствии рассмотрения возможных подходов к классификации данного понятия. В рамках системных исследований понятие «связь» имеет наибольшее значение, так как в процессе взаимодействия элементов в системе устанавливаются алгоритмы их совместного функционирования.

Классификация обратной связи с ее проявления и результатов представлена на рис. 82<sup>2</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

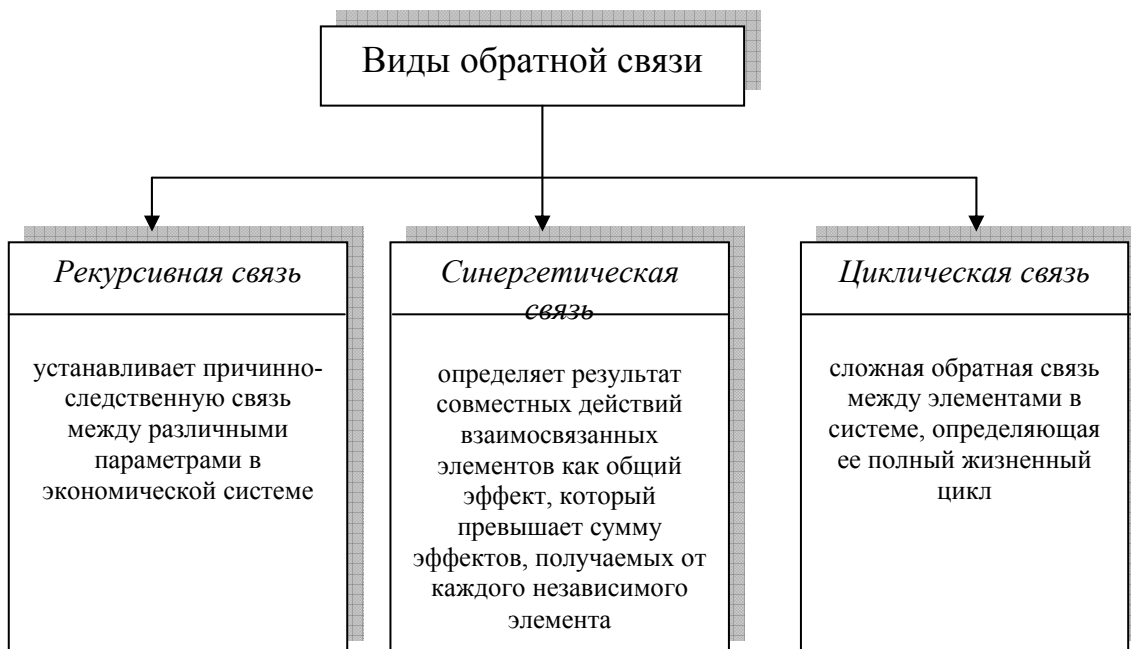


Рис. 82. Виды обратной связи

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

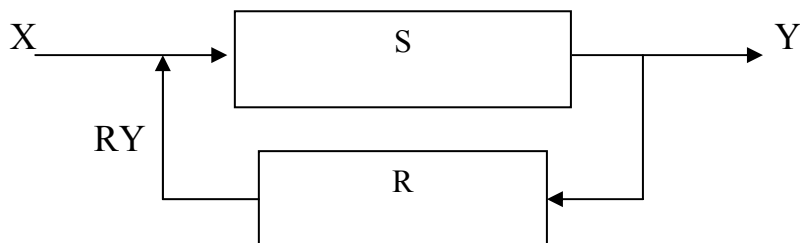
Наряду с обратной связью, существует еще и прямая связь. Прямая связь обеспечивает передачу воздействия, информации с выхода одного элемента на вход другого, а обратная связь — с выхода некоторого элемента на вход того же элемента<sup>1</sup>.

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

*Принцип обратной связи* есть принцип коррекции входных воздействий в процессе управления на основе информации о выходе управляемой системы, которая вместе с регулятором, корректирующим входные воздействия на основе использования информации о выходе, образует замкнутый контур под названием контур обратной связи (рис. 83).

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

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



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

Рис. 83. Контур обратной связи

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

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

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

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

Положительная обратная связь является более сложной, чем отрицательная. На основе отрицательных обратных связей управление осуществляется по достаточно жесткой программе, при управлении на основе положительных обратных связей программа не должна быть жесткой<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. там же, с. 16-17.

Аналогично трактует сущность понятия «отрицательная обратная связь» Акимова Т.А.<sup>1</sup>. В теории систем наиболее важны взаимодействия третьего типа — *контуры с отрицательной обратной связью*, так как они *авторегуляторны* и содержат потенциал самоорганизации. Отрицательная обратная связь является главным элементом любого регулятора в технике. На принципе отрицательной обратной связи построены все механизмы регуляции физиологических функций и поддержание постоянства внутренней среды, т.е. гомеостаза любой авторегуляторной системы. При функционировании внутри системы-организации такое значение отдельной отрицательной обратной связи маскируется множеством связей и взаимодействий любого элемента - члена системы.

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

Корректировка, вносящая необходимые изменения в управляющее воздействие, проявляется в ходе реализации обратной связи. Таким образом, изначально стратегические решения закладывают фундамент будущих изменений. Следовательно, корректировка стратегии не должна возникать спонтанно, а быть научно обоснованной и логичной.

Известные западные специалисты Майк Фридман и Бенджамин Трегоу вводят понятие «неувядающая» стратегия, суть которого состоит в периодическом обновлении стратегии с целью более эффективной реализации<sup>2</sup>. Основу корректировки стратегии, по их мнению, составляет процесс мониторинга, реализуемый в следующих направлениях<sup>3</sup>:

1. Оценка эффективности реализации проектов и программ (имеется в виду соответствие целям, срокам реализации, размеру баланса расходования ресурсов, приоритетности реализуемых проектов и программ).

---

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

2 Фридман М., Трегоу Б. Искусство и наука стратегии лидерства: Новый подход к корпоративному управлению / Майк Фридман, Бенджамин Трегоу. – Пер с англ. Е. Богдановой. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 272 с., с. 237.

3 См. там же с. 237-248.

2. Оценка влияния стратегии на оперативное управление (как ответы на вопросы: используются ли ресурсы для реализации стратегически важных мероприятий, проявляются ли элементы стратегии в политике управления персоналом, какова степень соответствия маркетинга избранной стратегии).
3. Насколько сильно изменилась внешняя среда организации (среда прямого и косвенного действия).
4. Определение степени жизнеспособности стратегии и содержания ключевых факторов успеха.

С точки зрения системного подхода результатом реализации корректировки стратегии должно явиться управленческое решение (управляющее воздействие). Модель «черного ящика» корректировки стратегии представлена на рис. 84.



Рис. 84. Модель «черного ящика» корректировки стратегии

Необходимо отметить тот факт, что движение по «стратегической траектории» развития социально-экономической системы может привести к изменению этапа жизненного цикла, под которым понимается «... предсказуемые изменения с определенной предсказуемостью состояний в течение времени»<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что жизненный цикл определяет период существования организации, а смена его этапов может расцениваться как наиболее серьезное условие изменения подходов по отношению к формулированию целевых установок.

С точки зрения представленной позиции возникает необходимость рассмотрения этапов жизненного цикла. Специалисты и исследователи в области системного управления организациями формируют следующие подходы к структуризации жизненного цикла организации. Так, профессор Лапыгин Ю.Н. в учебном пособии «Системное управление организацией» формулирует 8 этапов жизненного цикла организации, представленных на рис. 85<sup>2</sup>. В свою

<sup>1</sup> Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 648 с., с. 75.

<sup>2</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 36.

очередь, автор известного учебника «Теория организации» профессор Мильнер Б.З. выделяет только 5 этапов жизненного цикла организации:

1. этап предпринимательства;
2. этап коллективности;
3. этап формализации и управления;
4. этап выработки структуры;
5. этап упадка<sup>1</sup>.



Рис. 85. Этапы жизненного цикла организации

Как представляется, с точки зрения корректировки стратегии, наиболее важным является смена характера динамики развития системы, т.е. принципиальным является выделение следующих этапов жизненного цикла (см. рис. 86):

1. Восходящего развития – положительная динамика ресурса системы.
2. Инерционного развития – тенденции нулевого роста.
3. Нисходящего развития – деградация организации как системы.

Интерес для исследователей представляет смена «знака» динамики развития организации (точка А – точка бифуркации, в которой происходит «...скачок параметров системы после критического расхождения траектории развития»<sup>2</sup>), поскольку в этом

<sup>1</sup> Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 648 с., с. 76

<sup>2</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 175.

случае решается принципиальный вопрос дальнейшего существования организации как системы.

Смена этапов жизненного цикла приводит к изменению параметров, определяющих содержание стратегии развития социально-экономических систем. В сущности, реализация корректировки меняет содержание стратегии, т.е. в результате реализации стратегических изменений необходимо получить новую модель состава стратегии.

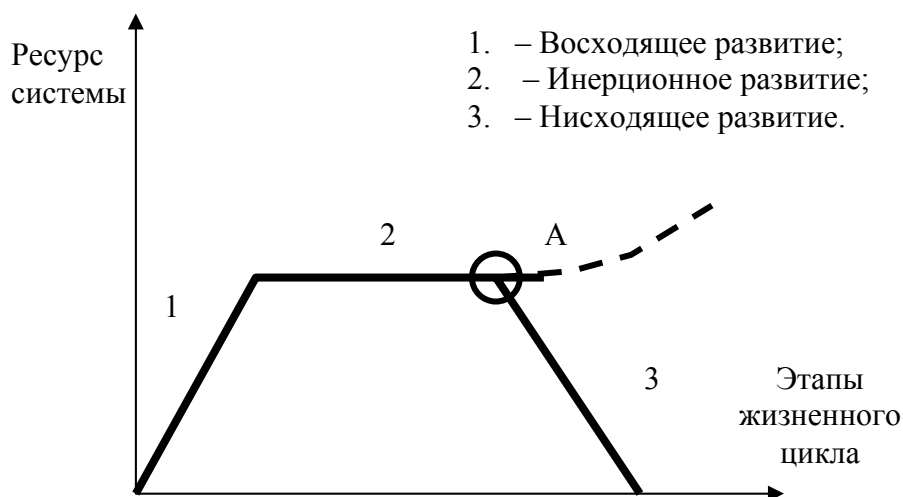


Рис. 86. Укрупненные этапы жизненного цикла организации

Известные специалисты в области стратегического управления Майк Фридман и Бенджамин Трегоу формируют следующий перечень показателей, определяющих эффективность реализации стратегии<sup>1</sup>:

- финансовые показатели;
- товарно-рыночные показатели;
- показатели конкурентоспособности;
- оценка внешней ситуации;
- оценка внутренней ситуации.

Значимой проблемой является поиск ответа на вопрос о критериях оценки данных показателей. То есть, ответа на вопрос - какое изменение индикатора должно приводить к необходимости корректировки стратегии? В данном контексте появляется два возможных проявления:

- наличие устойчивого появления незначительных отклонений;

<sup>1</sup> См. там же, с. 247.

- единовременные крупные сбои.

Однако следует выделить тот факт, что изменения не должны быть слишком частыми, т.к. подобные ситуации являются источником неопределенности, порождающей организационные сопротивления. Человек, как и любая система, более восприимчив к стабильности, а частые изменения и пересмотр стратегии снижают эффективность его деятельности.

Данная ситуация объясняется тем обстоятельством, что стратегия реализуется с точки зрения перспектив развития, что формирует следующие особенности:

1. Внешняя среда организации динамично меняется, следовательно, результаты SWOT-анализа не являются константой.
2. Развитие корпоративной культуры формирует новые представления о видении и миссии.
3. Появление новых теорий и представлений о стратегическом менеджменте (косвенно данный процесс можно представить как результат развития внешней среды дальнего окружения) изменяет перечень эталонных стратегий.

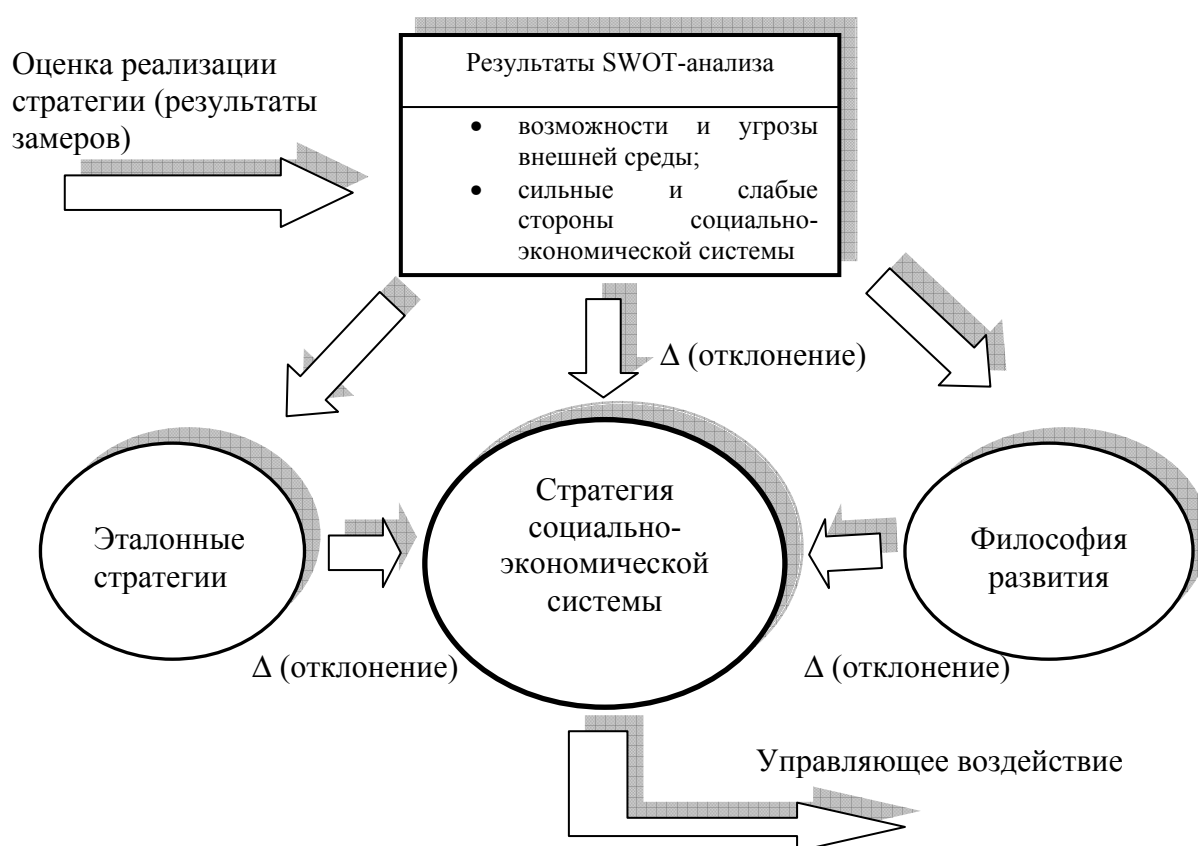


Рис. 87. Схема формирования содержания корректировки стратегии

Решающее влияние на корректировку стратегии оказывают результаты SWOT-анализа, т.к. при использовании данного



универсального метода исследования могут быть выявлены особенности изменения и развития как внутренних переменных системы, так и внешнего окружения. Таким образом, процесс корректировки стратегии может быть представлен следующей графической моделью (см. рис. 87).

Учитывая непрерывность процесса корректировки стратегии, интерес представляет утверждение авторов монографического исследования «Искусство и наука стратегии лидерства» Майка Фридмана и Бенджамина Трегоу о том, что «...существующая стратегия является базисом стратегии будущего»<sup>1</sup>, что является подтверждением значимости системности и научности с точки зрения подходов по отношению к корректировке стратегии в процессе ее реализации.

## **6.2. Концептуальные основы повышения синергии стратегий развития муниципальных образований**

С точки зрения рассмотрения тенденций развития экономики, можно констатировать объективный факт необходимости развития стратегического подхода к управлению организациями. Стратегический менеджмент, являющийся по своей сути, скорее философией мышления, нежели чем жестким алгоритмом, определяющим поведение, накладывает определенные требования к личности, стилю, набору используемых инструментов и приемов менеджера-стратега. К числу таких ограничителей может быть отнесена системность сознания руководителя.

Морфологически категория «система» происходит от греческого слова «systema», которое на русский язык может быть дословно переведено как «учение о строительстве»<sup>2</sup>. Современные представления о сущности данной категории формируются такими известными учеными как А.А. Богдановым (Малиновским), Л. фон Берталанфи, Н. Винером. Большинство исследователей определяют систему как целое, созданное из частей и элементов, для целенаправленной деятельности<sup>3</sup>. Данное определение выделяет

---

<sup>1</sup> Фридман М., Трегоу Б. Искусство и наука стратегии лидерства: Новый подход к корпоративному управлению / Майк Фридман, Бенджамин Трегоу. – Пер с англ. Е. Богдановой. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 272 с., с. 251

<sup>2</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 23

<sup>3</sup> Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с., с. 14.

универсальность понятия «система», что подчеркивается знаменитым высказыванием А.А. Богданова о том, что «...не систем не бывает. Все системно...»<sup>1</sup>.

Исходя из приведенных утверждений, объективно доказывается тезис о том, что любая организация является системой. Поскольку организация является, прежде всего, объединением людей, созданным для достижения определенных целей, то данное объединение имеет специфические социальные характеристики, формируемые межличностными и межгрупповыми коммуникациями как внутри организации, так и во внешней среде. Существование организации в агрессивной внешней среде накладывает отпечаток влияния экономических процессов. Поэтому справедливым и обоснованным представляется утверждение о том, что организация является целостной социально-экономической системой.

Поэтому, как система, организация характеризуется следующими свойствами:

- множественность элементов;
- единство главной цели всех элементов;
- наличие связей между элементами системы;
- существование четко обозначенной системы управления;
- эмерджентность (характеристика, проявляющаяся в том, что свойства системы не сводятся к совокупности свойств частей, из которых она состоит).

Руководитель, при принятии решения о выборе наилучшего варианта стратегии организации, должен рассуждать системно. При этом современный стратегический менеджмент встает перед разрешением серьезной дилеммы, которая состоит в проблеме перехода от разработанной стратегии к ее реализации. Суть указанного противоречия состоит в том, что разработанная стратегия организации обязательно корректируется на основе оценки эффективности ее реализации. С данной позиции, представляется обоснованным внесение изменений в стратегию для обеспечения синергического эффекта.

Так же как и стратегия, категория «синергия» заимствована из греческого языка (*synergikos* (греч.) – «совместный, согласованно действующий»)<sup>2</sup>.

Анализ отечественной и зарубежной литературы по вопросам сущности синергизма как экономического явления, позволил сформулировать противоречие относительно появления данной категории в научном использовании. Так, авторы исследования

---

<sup>1</sup> Богданов А.А. Всеобщая организационная наука (Тектология). Т. 1 – М.: Экономика, 1989.

<sup>2</sup> Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.

«Стратегический синергизм» Э. Кэмпбелл и К. Саммерс Лачс<sup>1</sup> утверждают, что впервые «определение синергизма как экономического феномена» было осуществлено «патриархом» стратегического менеджмента И. Ансоффом. В отечественных источниках литературы<sup>2</sup> по указанной проблематике в качестве «пионера» в использовании терминов «синергия» и «синергетика» указывается Г. Хакен.

Синергия как экономическая категория является достаточно проработанной и раскрытой в научной литературе<sup>3</sup>. Основным базисом синергии является утверждение о том, что  $(2 + 2 \neq 4)$ . Т.е. сумма свойств элементов организации не равна потенциалу системы в целом. Синергия может проявляться как в положительном направлении  $(2 + 2 > 4)$ , так и иметь отрицательный вектор  $(2 + 2 < 4)$ .

Ричард Кох в монографии «Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию»<sup>4</sup> выделяет два вида синергизма:

- **структурный** – основанный на структурных преобразованиях организации;
- **управленческий** – базируется на повышении качества менеджмента.

По мнению В.В. Исаева и А.М. Немчина (Санкт-Петербургский инженерно-экономический университет) синергетика является наиболее эффективным направлением научных исследований сложных **циклических** процессов<sup>5</sup>. Таким образом, синергетический подход должен и может быть использован с точки зрения исследования корректировки стратегии развития социально-экономических систем.

Мащенко В. Е в работе «Системное корпоративное управление» приводит следующее определение<sup>6</sup>: *синергетика* - это наука, изучающая системы из множества подсистем (групп элементов) различной природы (электроны, атомы, клетки, органы, люди,

---

<sup>1</sup> Э. Кэмпбелл, К. Саммерс Лачс Стратегический синергизм, 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 416 с., с. 27.

<sup>2</sup> См. например: Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с.; В.Е. Мащенко "Системное корпоративное управление". — М.: Сирин, 2003 г., 251 с.; Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.

<sup>3</sup> Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 33-34.

<sup>4</sup> Р. Кох Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. 2-е изд. — СПб.: Питер, 2003. — 320 с. с. 285-286.

<sup>5</sup> Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с., с. 6.

<sup>6</sup> В.Е. Мащенко "Системное корпоративное управление". — М.: Сирин, 2003 г., 251 с., с. 35.

социально-экономические процессы и т.д.). Предметом ее исследования являются проблемы динамики, установления равновесия и взаимодействия переменных, которые приводят к возникновению пространственных и временных структур в макроскопических масштабах, обусловленных кооперативным эффектом самоорганизации за счет переходов беспорядок - порядок в различных областях от физики до социологии и экономики.

Мащенко В.Е., акцентируя внимание на коммерческом синергизме приводит следующую классификацию<sup>1</sup>:

- синергизм менеджмента;
- начальный и оперативный синергизм;
- синергизм продаж;
- инвестиционный синергизм.

Исследователи Алексеева М. Б. и Балан С. Н.<sup>2</sup> вводят понятие «принцип синергизма», которое позволяет учитывать варианты реакции системы (организма) на комбинацию различных факторов воздействия на эту систему. Принцип синергизма является основой законов нелинейного эволюционного развития природных систем, в которых постоянно происходят качественные изменения связей и отношений между элементами целого.

Таким образом, авторы исследования считают возможным сформулировать следующие положения:

1. Синергия является многомерной сложной социально-экономической научной категорией, имеющей проявления в различных областях системы знаний.
2. Сущность синергии достаточно подробно проработана в исследованиях как отечественных, так и зарубежных специалистов.
3. Синергия (синергетический эффект), как результат свойства эмерджентности социально-экономических систем, должна быть базисом при принятии решений относительно корректировки стратегии организации.
4. В научной литературе феномен синергизма рассматривается, в основном, с точки зрения функционирования коммерческих организаций. Поэтому исследование природы синергетики в других организациях является направлением будущих поисковых исследований.

С точки зрения повышения синергии стратегий муниципальных образований, принципиально важным является тот факт, что в

---

<sup>1</sup> См. там же. с. 36-37.

<sup>2</sup> Алексеева М. Б., Балан С. Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. -СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с., с. 9.

большей степени концепция повышения синергии имеет свою проработку с точки зрения коммерческих организаций (бизнеса).

Наиболее важным отличием муниципальных образований по сравнению с коммерческой организацией является более высокий уровень сложности целеполагания. Так или иначе, но система целей фирмы направлена на извлечение прибыли как основного результата финансово-хозяйственной деятельности. В муниципальных образованиях в качестве обобщения целей деятельности следует рассматривать разработанную стратегию. Поэтому проявление синергического эффекта является следствием корректировок, вносимых в стратегию в результате ее реализации.

В большей степени проявление стратегического синергизма зависит от качества процесса управления, т.е. от степени подготовленности органов местного самоуправления к реализации стратегии развития муниципального образования.

Фактически, синергия и синергический эффект реализации стратегии развития муниципального образования определяется сочетанием проектов и программ, обеспечивающих достижение наибольшего результата при неизменности прочих условий.

При рассмотрении проблемы повышения синергии стратегии развития муниципального образования необходимо подчеркнуть тот факт, что муниципальное образование по своему внутреннему содержанию является организацией высокого порядка сложности.

Данный тезис находит подтверждение в исследованиях отечественных специалистов в области теории организации. Так, Акимова Т.А. приводит следующее определение «Организация представляет собой сознательно координируемое социальное образование с определенными границами, имеющее определенный набор взаимосвязанных целей»<sup>1</sup>. Профессор Лапыгин Ю.Н. в учебном пособии «Системное управление организацией» определяет организацию как «форму объединения людей для их совместной деятельности в рамках определенной структуры»<sup>2</sup>. Известный специалист в области теории организации Б.З. Мильнер считает, что «организация рассматривается как объект, обладающий упорядоченной внутренней структурой... Организация — это самоорганизующаяся система на всех этапах своего жизненного цикла»<sup>3</sup>.

---

1 Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с., с. 23.

2 Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с., с. 176.

3 Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 4-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 468 с., с. 4.

Современное российское законодательство трактует муниципальное образование как «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003г. следующим образом раскрывает сущность категории муниципальное образование – «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения»<sup>2</sup>.

Приведенные выше определения и подходы подтверждают, что муниципальное образование обладает всеми признаками организации, к числу которых относятся: наличие общности людей, определенные цели деятельности, трансформация какого-либо ресурса в процессе функционирования. Следовательно, использование метода сравнений и аналогии позволяет сформулировать утверждение о том, что по отношению к муниципальным образованиям применимо действие объективных законов организации (законов организации первого уровня), к числу которых исследователи относят<sup>3</sup>:

- закон развития;
- закон синергии;
- закон сохранения.

Авторы учебника «Системология организации» А.А. Беляев, Э.М. Коротков формулируют закон синергии следующим образом: «для любой организации существует такой набор элементов, при котором ее потенциал всегда будет либо существенно больше простой суммы потенциалов входящих в нее элементов, либо существенно меньше»<sup>4</sup>. Подобным образом к разрешению данного вопроса подходит и известный специалист в области управления и теории организации Э.А. Смирнов<sup>5</sup>.

---

1 Ст. 1 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

2 Ст. 2 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

3 См.: Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с.; Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с.; Акимова Т.А. Теория организации. Учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.

4 Беляев А.А., Коротков Э.М. Системология организации: Учебник / Под ред. Э.М. Короткова. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 182 с., с. 66-67.

5 Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с., с. 147.

Таким образом, стратегия развития муниципального образования должна разрабатываться и реализовываться с учетом требования указанного закона организации. Однако, проявление данного закона, прежде всего, определяется качеством менеджмента (суммарный потенциал организации определяется возможными сочетаниями элементов), т.е. компетентностью и подготовленностью органов местного самоуправления как по отношению к разработке, так и реализации стратегии муниципалитета.

В большей степени проявление стратегического синергизма зависит от качества процесса управления (управленческий синергизм), т.е., как было показано выше, от степени подготовленности органов местного самоуправления к реализации стратегии развития муниципального образования.

Фактически, синергия и синергический эффект реализации стратегии развития муниципального образования определяется сочетанием проектов и программ и мероприятий, обеспечивающих достижение наибольшего результата при неизменности прочих условий.

Проявление синергии в ходе реализации стратегии муниципалитета может быть объяснено с точки зрения следующих суждений и взглядов.

Прежде всего, необходимо оценить временной интервал, в течение которого существенным образом меняется внешняя и внутренняя среда муниципального образования. Данное положение предполагает формирование перечня ключевых показателей (индикаторов состояния) внешней и внутренней среды муниципалитета и их нормативные значения. Отклонение фактических значений показателей формирует необходимость внесения корректив в реализуемую стратегию. Причем необходимо сформировать иерархию данных показателей с указанием интегрального показателя, отражающего оценку потенциала муниципального образования.

Стратегия как совокупность проектов, программ и политик повышает эффективность при обеспечении лучшего сочетания указанных элементов, поэтому при реализации стратегии развития муниципального образования необходимо предусмотреть механизм согласования очередности реализуемых проектов, программ и политик разработанной стратегии развития.

В социально-экономических системах, наряду с такими факторами как труд, земля, капитал, информация, необходимо выделить интегрирующий фактор развития - человеческий ресурс. В этом смысле, закон синергии реализуется посредством привлечения к

деятельности гениальных руководителей, либо на основе создания управленческих команд, на базе которых формируются самообучаемые (саморазвивающиеся) организации.

С этой точки зрения органы местного самоуправления должны быть нацелены на постоянное совершенствование и обучение, в том числе с точки зрения теории и практики стратегического управления.

Эффективность стратегии, в конечном итоге может быть оценена на основе соотношения полученных результатов и понесенных затрат. При этом следует учесть тот факт, что максимальную эффективность обеспечивает минимум издержек и наибольший результат. Поэтому муниципальное образование должно сформировать систему мониторинга реализации стратегии, предусматривающей своевременный оперативный сбор и обработку информации.



## Тема 7. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

### 7.1. Эффективность стратегического управления

Изменения, происходящие во внешней среде, требуют от организаций оперативного реагирования на них. Для этого необходимо постоянно отслеживать эффективность системы с целью достичь высоких результатов деятельности. Организациям следует постоянно искать новые ресурсы для улучшения результативности, а также стремиться к абсолютной компетенции своей деятельности, чтобы всегда быть на шаг впереди своих конкурентов.

Для достижения высоких показателей деятельности организации очень важны операционная эффективность и стратегия. Необходимо уметь различать эти понятия, т.к. действуют они разными путями.

Операционная эффективность – выполнение сходных видов деятельности лучше, чем это делают конкуренты.

В настоящее время организациям становится все тяжелее удерживать лидирующие позиции на рынке. Для достижения наивысшей прибыльности необходимо постоянно улучшать операционную эффективность, но этого недостаточно.

Полной противоположностью операционной эффективности является стратегическое позиционирование.

Стратегическое позиционирование – осуществление отличных от конкурентов видов деятельности или выполнение похожей деятельности, но другими способами.

Чтобы исключить неэффективность деятельности и достичь наилучших результатов менеджеры предпринимают действия связанные с улучшением операционной эффективности посредством применения программ управления качеством, сравнения производительности с главными конкурентами и т.д. Для повышения уровня производительности менеджерам предприятий и организаций следует постоянно совершенствовать свою деятельность: применять новейшие современные технологии и подходы к менеджменту и тем самым развивать форму обучающейся организации.

Эффективная стратегия должна быть продуктом особого менеджмента – искусства.

Ключевые характеристики потенциально эффективной стратегии:

6. *Ментальная правильность* выбираемой (разрабатываемой) стратегии. К ней относятся знание и понимание полюсов эффективной стратегии.

Абсолютная иррациональность – один из объективно крайних полюсов эффективной стратегии конкретной организации; ее противоположный полюс – предельная рациональность. Понятно, что реальное большинство организаций находятся между этими двумя полюсами.

7. *Ситуационность*. С точки зрения ситуационного подхода эффективная стратегия всегда интегрирует характерные особенности именно данной конкретной ситуации в ключевые факторы будущего стратегического успеха данной конкретной организации.

8. *Уникальность* стратегии. Чтобы достичь успеха в своем бизнесе в стратегию организации должны быть заложены некоторые сильные содержательные моменты, которые сделают ее отличной от основных конкурентов.

Каждая организация должна найти в своей деятельности что-то уникальное, присущее только ей. Именно это должно быть заложено в ее стратегию как одна из основ стратегического конкурентного преимущества.

Осознанный подход к стратегической уникальности – целевой поиск возможностей своего будущего бизнес - успеха там, где его еще не увидели конкуренты.

9. *Будущая неопределенность как стратегическая возможность*. Все быстрее и более непредсказуемо меняется внешняя среда организации. При этом каждое изменение несет в себе как угрозы, так и новые дополнительные возможности для достижения будущих успехов. Таким образом, стратегия организации должна быть способна превращать изменения внешнего окружения в ее стратегические и тактические конкурентные преимущества.

10. *Гибкая адекватность*. Организации для реализации возможностей предоставляемых внешней средой необходимо чтобы ее собственные стратегические изменения были адекватны изменениям внешним.

Поэтому по критериям конечной эффективности стратегические и тактические изменения в организации должны быть достаточно адекватными и быстрыми относительно изменений внешней среды, т.е. обеспечивать гибкую адекватность стратегии данной конкретной организации.

Следует отметить, что все приведенные характеристики являются не альтернативными, а взаимодополняющими и взаимоусиливающими, так как фактически эффективные стратегии организаций – это тот или иной, но обязательно органичный и содержательный сплав указанных характеристик<sup>1</sup>.

Нельзя сказать, что та или иная стратегия является оптимальной или гарантировать, что она будет работать. Однако чтобы обеспечить выполнение необходимых для выживания организации функций, стратегия должна удовлетворять следующим критериям:

4. *Последовательность*. Стратегия не должна содержать в себе взаимно несовместимых целей и политических приемов.
5. *Гармоничность*. Стратегия призвана обеспечивать адаптивную реакцию на внешнюю среду и происходящие в ней изменения.
6. *Преимущества*. Стратегия предоставляет возможность приобретения и (или) поддержания конкурентных преимуществ в избранной сфере деятельности.

Все конкурентные преимущества сводятся, как правило, к одному из трех базовых достоинств:

- превосходство в навыках, умении и опыте;
- превосходство в ресурсах;
- позиционное превосходство.

4. *Осуществимость*. Стратегия не должна предъявлять чрезмерные требования к ресурсам или же порождать неразрешимые проблемы.

Оценить разработанную стратегию можно с помощью анализа факторов, которые определяют возможности ее осуществления. А вообще вся процедура оценки выбранной стратегии сводится к ответу на вопрос: приведет ли предложенная стратегия к достижению намеченных организацией целей. Это и есть основной критерий оценки принятой во внимание стратегии.

Оценку стратегии соответствующей целям организации рекомендуется осуществлять по следующим направлениям:

4. *Соответствие выбранной стратегии состоянию и требованиям окружения*. Здесь проверяется соответствие стратегии требованиям основных субъектов окружения, а также учтены ли факторы динамики рынка и динамики развития жизненного цикла продукта, способствует ли реализация выбранной стратегии возникновению новых конкурентных преимуществ и т.д.;

---

? <sup>1</sup> Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – С. 22-26.

5. *Соответствие выбранной стратегии потенциалу и возможностям организации.* Руководителям в этом случае следует оценить степень согласованности выбранной стратегии с другими стратегиями организации, насколько она соответствует возможностям персонала, дает ли возможность, действующая структура управления успешно претворять в жизнь данную стратегию и т.д.;
6. *Приемлемость риска, заложенного в стратегии.* Оценка степени риска должна проводиться по трем направлениям: реалистичность избранной стратегии; возможность возникновения негативных последствий для организации в результате провала стратегии; насколько оправдывает полученный положительный результат риск потерь от провала в реализации разработанной стратегии.

Непосредственное участие в разработке и принятии стратегии принимает высший менеджмент организации. Именно от их решений зависит судьба новых товаров, новых рынков, создание стратегических альянсов и т.д.

Успех или провал стратегии определяется следующими факторами:

6. *Соответствие внешней среде.* Как известно потребности рынка формируются внешней средой, а именно изменениями в демографической ситуации в стране, уровне экономического благосостояния, политикой, технологиями, переменами в культуре и ценностях. В настоящее время процветающими считаются те организации, где удовлетворение нужд потребителей осуществляется наиболее эффективно, так как основной фактор, определяющий результативность работы организации и правильность выбора товара (услуги), - его соответствие нуждам потребителей.
7. *Эффект времени – нет ничего более непостоянного, чем успех.* Основной источник возникновения проблем в управлении организацией – изменения рыночной среды и соответственно нужд потребителей. Для того чтобы всегда быть на волне успеха руководителям предприятий следует быстро и адекватно реагировать на изменения во внешней среде и постоянно совершенствовать стратегию своей деятельности. Конечно же, проведение преобразований мало у кого вызовет восторг, однако это реальная необходимость.
8. *Производительность против эффективности.* Производительность и эффективность представляют две

концепции, на которых основывается каждая отдельная стратегия.

Первая отражает рост производительности и связывает результаты (например, объем производства, прибыль) с затратами (например, вложенные в труд или активы). Производительность определяют как внутренний показатель, который при необходимости можно легко измерить и улучшить. В отличие от производительности, понятие эффективности связано с удовлетворением нужд потребителей и является внешним показателем, который с трудом поддается измерению, и для его повышения требуется длительное время. Эффективность имеет огромное значение для выживания и успешной деятельности организации. Производительность связана с затратами, эффективность – с выявлением возможностей создания рынков. Питер Друкер прекрасно передает суть различия: «производительность позволяет выполнить все необходимое, а эффективность – найти это необходимое». Для многих организаций, тем не менее, стремление к высокой производительности и сокращению затрат скорее самоцель, чем дополнение к эффективности. Суть эффективности заключается в нововведениях, т.е. обнаружении новых источников и средств удовлетворения нужд потребителей. Концентрация усилий на снижение затрат – безнадежное и устаревшее занятие, если предприятие выпускает товары, которые не находят спроса на рынке. Руководители должны обеспечить направление основных усилий скорее во внешнюю, нежели во внутреннюю среду. Организация должна быть, прежде всего, эффективной и только потом – производительной.

9. *Скорость и решительность.* Важными факторами успеха стратегии в условиях жесткой конкуренции стали скорость и решительность. Основным оружием успеха организаций выступает время. Те предприятия, которые умеют в кратчайшие сроки мгновенно реагировать на изменения вкусов и требований потребителей, несомненно, получают большие прибыли, чем их «медлительные» (нерасторопные) конкуренты.

Для достижения успеха одной лишь скорости недостаточно, надо решительно привлекать значительное количество ресурсов, т.к. одно из условий получения прибыли и закрепления позиций на рынке – привлечение необходимых ресурсов в производство, а также постоянная работа по завоеванию новых сегментов рынка. Небольшим организациям не обладающих

значительными запасами ресурсов целесообразно рассмотреть возможность заключения соглашения с более крупными фирмами с целью получения достаточного количества ресурсов, необходимых для успешного освоения рынка.

10. *Эффективность организационной структуры.* В условиях современной конкуренции умение организации выжить зависит от ее основных деловых способностей – уникального сочетания квалификации в области технологий и маркетинга ее сотрудников, а также от условий эффективного использования персоналом организации их умений и навыков, нахождения возможностей их применения, успешной их реализации и завоевания передовых позиций на рынке. Внешние силы – экономика, изменения в демографической структуре, технологиях, а также конкуренция и другие факторы – обуславливают выживание только тех организаций, которым удалось наилучшим образом приспособиться к окружающей среде. Таким образом, процветание организации в будущем зависит от ее умения адаптироваться к постоянно меняющимся факторам внешней среды и от умения руководства разрабатывать стратегию адекватную изменяющемуся миру<sup>1</sup>.

Одной из функций достижения успеха организации является бенчмаркинг.

Термин «бенчмаркинг» является англоязычным и не имеет однозначного перевода на русский язык. Этот термин произошел от слова «benchmark», которое означает отметку на фиксированном объекте, например, отметку на столбе, указывающую высоту над уровнем моря. В наиболее общем смысле benchmark – это нечто, обладающее определенным количеством, качеством и способностью быть использованным как стандарт или эталон при сравнении с другими предметами. Бенчмаркинг представляет собой систематическую деятельность, направленную на поиск, оценку и обучение на лучших примерах, не зависимо от их размера, сферы бизнеса и географического положения<sup>2</sup>.

Для большинства компаний бенчмаркинг не является новшеством, так как он осуществлялся ими в рамках конкурентного анализа, хотя бенчмаркинг является более детализированной, формализованной и упорядоченной функцией, чем метод или подход конкурентного анализа, это необходимая функция успеха любой организации.

---

? <sup>1</sup> Дойль П. Менеджмент: стратегия и тактика / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского – СПб: Издательство «Питер», 1999. – С. 40-42.

? <sup>2</sup> Bresin S. Pratiquer le benchmarking. 1995.

Цель бенчмаркинга заключается в том, чтобы на основе исследования надежно установить вероятность успеха предпринимательства.

Бенчмаркинг представляет собой искусство обнаружения того, что другие делают лучше нас и изучение, усовершенствование и применение их методов работы. Возможно, может показаться, что речь идет о старом методе: предприятия и не только они, всегда подвергались шпионажу, их деятельность анализировалась и изучалась, лучшее использовалось. Но, тем не менее, на рубеже 70-х гг. некоторые предприятия начали развивать теорию, в основу которой положено сравнение деятельности не только предприятий конкурентов, но и передовых фирм из других отраслей. Фирмы стали учиться квантифицировать различия в управлении предприятиями. Концепции и методы, которые они разработали, позволили сократить затраты, повысить прибыль и оптимизировать динамику структуры и выбор стратегии деятельности предприятия<sup>1</sup>.

По данным консалтинговой компании Bain & Co, последние два года бенчмаркинг входит в тройку самых распространенных методов управления бизнесом в крупных международных корпорациях, поскольку бенчмаркинг помогает относительно быстро и с меньшими затратами совершенствовать бизнес-процессы. Он позволяет понять, как работают передовые компании, и добиться таких же, а возможно даже более высоких результатов за счет синергического эффекта при системном использовании лучших решений предприятий различных отраслей.

С другой стороны, «держат секреты – это вчерашний день, говорит Вячеслав Ефимов, помощник генерального директора по связям с общественностью. Так ты только стимулируешь свой застой. Если открыт - развиваешься».

Глава International Benchmarking Clearinghouse, Джейсон Грейсон-младший (Jason Grason Jr.), так определил причины сегодняшней популярности бенчмаркетинга:

- *Глобальная конкуренция.* В эпоху глобализации бизнеса, компании осознают необходимость всестороннего и детального изучения и последующего использования лучших достижений конкурентов в целях собственного развития.
- *Вознаграждение за качество.* В последние годы все большее распространение получают проходящие на национальном уровне кампании по определению и вознаграждению фирм – лидеров качества. Условия участия в подобных программах предполагают, помимо демонстрации компаниями-участниками

---

? <sup>1</sup> Материалы сайта <http://marketing.spb.ru>

конкурентных преимуществ выпускаемых ими продуктов, обязательное применение концепции бенчмаркинга в практике управления компанией.

- *Необходимость повсеместной адаптации и использования мировых достижений в области производственных и бизнес-технологий.* Чтобы не остаться позади своих конкурентов, всем компаниям, независимо от размера и сферы деятельности, необходимо постоянно изучать и применять передовой опыт в области производственных и бизнес-технологий<sup>1</sup>.

На первый взгляд может показаться, что бенчмаркинг и промышленный шпионаж – это одно и то же. На самом деле разница между двумя этими методами принципиальная. Бенчмаркинг – метод изучения чужого опыта, который не является тайной за семью печатями.

Использование бенчмаркинга имеет много направлений. Он нашел широкое распространение в логистике, маркетинге, управлении персоналом, финансовом менеджменте, т.е. применительно к предприятию бенчмаркинг охватывает практически все сферы и направления его деятельности<sup>2</sup>.

Существуют самые различные трактовки понятия бенчмаркинга, однако большая часть специалистов сходится во мнении, что бенчмаркинг означает перенятие методов управления у других, успешно работающих, при использовании помощи указанных предприятий после того, как путем сравнения с другими областями предпринимательской деятельности или конкурентами, были выявлены слабые стороны своей фирмы.

Одним из наиболее распространенных определений является следующее: «Бенчмаркинг – это процесс систематического и непрерывного измерения: оценка процессов предприятия и их сравнение с процессами предприятий лидеров в мире с целью получения информации, полезной для усовершенствования собственной характеристики»<sup>3</sup>.

В этом смысле бенчмаркинг остается искусством обнаружения того, что другие делают лучше нас.

Процесс эволюции бенчмаркинга аналогичен классической модели «перехода от искусства к науке», представленной на рис. 88.

6. Первое поколение бенчмаркинга интерпретируется как реинжиниринг или ретроспективный анализ продукта.

---

? <sup>1</sup> Материалы сайта <http://www.elitarium.ru>

? <sup>2</sup> Bauer P. Какой сервис имеет смысл? Бенчмаркинг в логистике. 1993.

? <sup>3</sup> Watson G.H. IL Benchmarking / edizione italiana A / cura di Piercarlo Ceccarelli, Franco Angeli, - Milano, 1995.



7. Второе поколение, бенчмаркинг конкурентоспособности – развивается как наука в 1976-1986 гг., благодаря деятельности фирмы Ксерокс.
8. Третье поколение бенчмаркинга развивается в период 1982-1986 гг., когда предприятия - лидеры качества выясняют возможность поучиться более просто у предприятий вне их сектора или отрасли, чем, исследуя конкурентов.
9. Четвертое поколение бенчмаркинга – это стратегический бенчмаркинг, который рассматривается как систематический процесс, направленный на оценку альтернатив, реализацию стратегий и усовершенствование характеристик производительности на основе изучения успешных стратегий внешних предприятий - партнеров.
10. Пятое поколение – глобальный бенчмаркинг рассматривается в качестве будущего инструмента организаций международных обменов с учетом культуры и национальных процессов организации производства.

В настоящее время существует много различных видов бенчмаркинга. Наиболее часто применяются следующие виды бенчмаркинга:

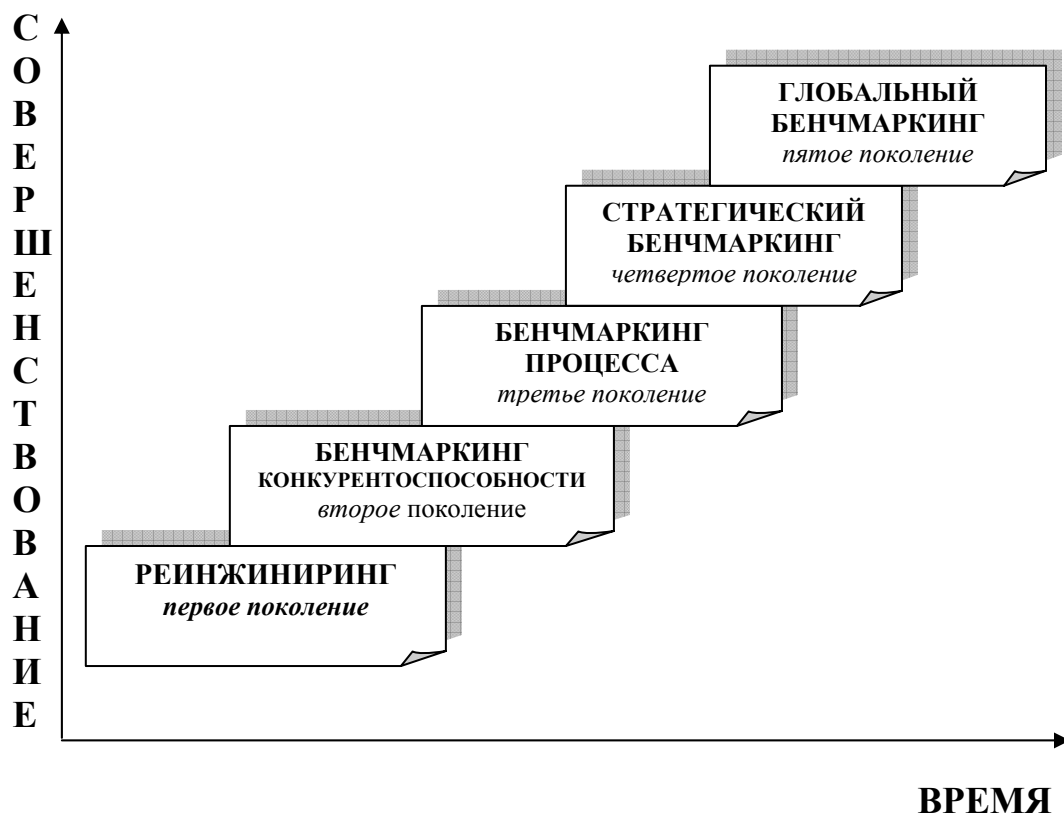


Рис. 88. Эволюция бенчмаркинга

**Бенчмаркинг процесса** – деятельность по изменению определенных показателей и функциональности для их сопоставления с предприятиями, характеристика которых является совершенной в аналогичных процессах.

**Бенчмаркинг производительности** – сопоставляет конкурентные позиции соперничающих фирм через оценку их продуктов и услуг.

**Стратегический бенчмаркинг.** Данный вид бенчмаркинга направлен на изучение процессов конкуренции, которые существуют на рынке. Анализ обычно подвергается бизнес фирм, работающих в различных отраслях.

Однако на практике с учетом способов реализации применяют и такие виды бенчмаркинга, как:

**Внутренний бенчмаркинг** – бенчмаркинг, осуществляемый внутри организации, сопоставляя характеристики производственных единиц, схожих по бизнес-процессам.

**Бенчмаркинг конкурентоспособности** – измерение характеристик предприятия и их сопоставление с характеристиками конкурентов; исследования специфических продуктов, возможностей процесса или административных методов предприятий – конкурентов.

**Функциональный бенчмаркинг** – бенчмаркинг, который сравнивает определенную функцию двух или более организаций в том же секторе.

**Общий бенчмаркинг** – бенчмаркинг процесса, который сравнивает определенную функцию двух или более организаций независимо от сектора рынка.

**Глобальный бенчмаркинг** – расширение стратегического бенчмаркинга, которое включает также ассоциативный бенчмаркинг.

**Ассоциативный бенчмаркинг** – бенчмаркинг, проводимый организациями, состоящими в узком бенчмаркинговом альянсе. Протокол этой кооперации содержится в Кодексе поведения бенчмаркинга.

**Метрический (табличный) бенчмаркинг** – вид бенчмаркинга, к которому прибегают как к средству непосредственного внутреннего и внешнего сравнения с другими организациями. Для этого приводятся метрики (таблицы) или цифровые данные, которые являются показателями деятельности компании. Табличный бенчмаркинг часто используется для сравнения показателей внутри компании с использованием ключевых индикаторов результативности – таких, как производственные затраты, уровень укомплектованности штатом, ресурсы, затраченные на единицу продукции, уровень потерь

и вырабатываемой продукции, оборачиваемость складских помещений и т.д.

Серьезным недостатком данного вида бенчмаркинга является то, что если он и обнаруживает несоответствия в результатах деятельности двух компаний, однако никак не объясняет, как можно добиться лучших результатов.

*Диагностический бенчмаркинг* – предполагает тщательный анализ производственной деятельности компаний и их результатов в мировом масштабе. Хорошо организованный производственный процесс в значительной степени определяет результаты деятельности компаний.

*Операционный бенчмаркинг* – широко применяемая форма бенчмаркинга, использование которого дает наиболее ощутимые выгоды. При этом виде бенчмаркинга внимание сосредоточивается на ключевых операциях, которые должны быть улучшены.

При проведении операционного бенчмаркинга важным является понимание того, что многие организации независимо от того в каком промышленном секторе они функционируют, выполняют сходные функции, состоящие из похожих бизнес-операций. Поэтому основное преимущество операционного бенчмаркинга состоит в том, что организации не нужно ограничивать себя только анализом компаний-конкурентов. Ведь большинство организаций, занимающихся бизнесом, выписывают счета-фактуры, собирают долги, нанимают служащих и т.п.; и эти показатели можно проанализировать независимо от отрасли<sup>1</sup>.

Раскрыв основное содержание вышеизложенных видов бенчмаркинга, более подробно рассмотрим его основные принципы, представленные в таблице 62.

При проведении бенчмаркинга выделяют несколько этапов, изображенных на рисунке 89.

7. *Определение объекта бенчмаркинга.* На этом этапе устанавливаются потребности предприятия в изменениях, улучшении; проводится оценка эффективности деятельности предприятия; выделяются, изучаются основные операции, влияющие на результат деятельности предприятия, а также способ количественного измерения характеристик; устанавливается, насколько глубоким должен быть бенчмаркинг.

8. *Выбор партнера по бенчмаркингу.* Необходимо установить, каким будет бенчмаркинг внешним или внутренним;

---

? <sup>1</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 209-212.

проводится поиск предприятий, которые являются эталонными; установить контакты с этими предприятиями; сформулировать критерии, по которым будет проводиться оценка и анализ.

Принципы бенчмаркинга

Таблица 62\*

<b>Принцип</b>	<b>Основное содержание</b>
<b>1. Взаимность</b>	Бенчмаркинг является деятельностью, основанной на взаимном отношении, согласии и обмене данными, которые обеспечивают «выигрышную» ситуацию для сотрудничающих сторон. Но взаимность не реализуется вслепую. Сначала необходимо согласовать пределы диапазона информации, порядок обмена данными, логику проведения исследования. В бенчмаркинговом альянсе любой партнер должен иметь гарантии по достойному поведению партнеров, и только уважение правил игры всеми участниками гарантирует всем хороший результат. Все должно быть заранее установлено и согласовано.
<b>2. Аналогия</b>	Оперативные процессы партнеров должны быть схожими. Может быть оценен любой процесс, только бы группа исследования могла перевести его в культурный, структурный и предпринимательский контекст своего предприятия. Аналогия процессов и установление критериев отбора партнеров по бенчмаркингу является тем, от чего зависит успех деятельности.
<b>3. Измерение</b>	Бенчмаркинг – это сравнение характеристик, измеренных на нескольких предприятиях; целью является подготовка ответа на вопрос: почему существуют различия в характеристиках и как достигнуть их наилучшего значения. Важнейшим считается определение ключевых характеристик процесса, что позволяет улучшить характеристики на основе изучения процесса.
<b>4. Достоверность</b>	Бенчмаркинг должен проводиться на основе фактических данных, точного анализа и изучения процесса, а не только на базе интуиции.

? \* Построено по: Watson G.H. IL Benchmarking / edizione italiana A / cura di Piercarlo Ceccarelli, Franco Angeli, - Milano, 1995.

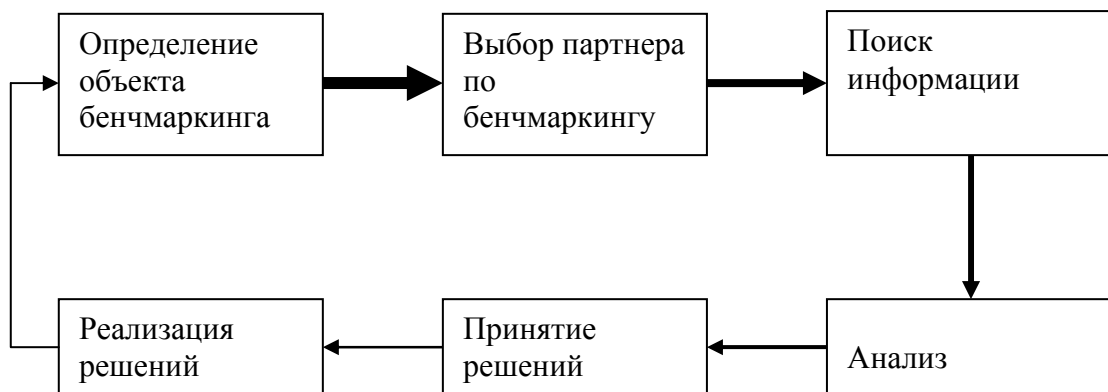


Рис. 89. Этапы проведения бенчмаркинга

9. *Поиск информации.* Необходимо собрать информацию о своем предприятии и партнерах по бенчмаркингу. Для этого используются как первичные, так и вторичные данные. Полученная информация должна быть всесторонне проверена.
10. *Анализ.* Полученная информация классифицируется, систематизируется, выбирается метод анализа, оценивается степень достижения цели и факторы, определяющие результат.
11. *Принятие решений.* На базе полученной информации формулируются проблемы и цели по их разрешению. В соответствии с целями определяются критерии их достижения и альтернативные варианты достижения целей. Выбор наилучшего варианта определяет мероприятия по реализации результатов суммы предыдущих этапов.
12. *Реализация решений.* Разработать план внедрения, процедуры контроля, оценивать и анализировать процесс внедрения. Добиться, чтобы изменяемые процессы достигли наивысшей эффективности.

Процессы управления бизнесом и ситуации, которые возникают на рынке, слишком сложны, чтобы в одиночку можно было бы найти правильные решения. Как показывает практика, новые приемы ведения бизнеса чаще всего проявляются не как откровение отдельных руководителей, инновации рождаются как результат тщательного анализа опыта многих предприятий, их ошибок и удач. Лишь сравнительный анализ дает новые продуктивные стратегии поведения на рынке. Не исключено, что некая фирма, побеждающая на рынке, непрерывно использует опыт других фирм, как отправную

точку для своих собственных решений, которые становятся наиболее оптимальными, нежели у конкурентов. Постоянное заимствование опыта других компаний позволяет ускорить свой прогресс.

Итак, подводя итог всему вышесказанному, необходимо отметить, что основная польза бенчмаркинга состоит в том, что главные (производственные, маркетинговые, финансовые и др.) функции предприятия становятся более управляемыми, когда исследуются и внедряются на своем предприятии лучшие методы и технологии других, а не только собственных предприятий или отраслей. Это ведет к прибыльному предпринимательству с высокой эффективностью и созданию полезной конкуренции.

Таким образом, в условиях рыночной экономики процесс оценки стратегии является важным этапом управления предприятием. Одна из основных целей процесса оценки стратегии – разделение текущих результатов деятельности и тех факторов, которые лежат в их основе и определяют собой успех или поражение организации в целом. Результатом оценки стратегии может быть как отклонение и изменение, так и одобрение существующих программ.

## **7.2. Критерии выбора и оценки стратегии развития организации**

Оценка стратегии осуществляется через сравнение результатов работы с ранее поставленными целями. В действительности это является обратной связью в последовательности управленческих решений. Эффективность процесса оценки достигается, прежде всего, его регулярностью и системностью.

При оценке стратегии необходимо ответить на следующие ключевые вопросы:

- является ли стратегия совместимой с возможностями организации;
- укладывается ли стратегия в допустимое представление о риске;
- имеются ли ресурсы для реализации стратегии;
- учитываются ли внешние опасности;
- является ли стратегия лучшим вариантом использования ресурсов фирмы<sup>1</sup>.

Для того чтобы экономическая стратегия была эффективной, при ее разработке необходимо учитывать некоторые требования, к числу которых можно отнести:

---

? <sup>1</sup> Глухов В.В. Менеджмент. Учебник. 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Издательство «Лань», 2002. – С. 67-68.

- наличие четко сформулированных стратегических *целей*. Если организация не знает, чего она хочет достичь в перспективе, то бесполезно начинать разработку каких бы то ни было стратегий. Стратегические цели должны быть ясны и понятны для всех структурных подразделений предприятия;
- обеспечение *маркетингового мышления* для всех сотрудников организации. Стратегия будет эффективна в том случае, если интересы и ценности сотрудников соответствуют возлагаемой на них роли и если они действительно заинтересованы в процветании своей организации. Значение человеческого капитала, т.е. знаний, умений, ноу-хау, аккумулированного опыта, капитализированных в сотрудниках фирмы постоянно повышается;
- стратегия должна быть достаточно *гибкой*, обеспечивая возможность влияния на внешнюю среду, например осуществление неожиданных решительных действий в отношении соперника, которые ведут к усилению конкурентных позиций организации;
- стратегия будет эффективной в том случае, если она обеспечивает *защиту позиций организации*. Фирма должна заботиться о создании надежной системы обороны на случай наступления со стороны конкурентов, а также об усилении своих сильных сторон и избавлении от слабостей.

Если вышеизложенные требования к стратегии наводят на мысль, что, соблюдая их, можно с успехом разрабатывать эффективные стратегии, то это далеко не так. Учет приведенных требований лишь поможет организации разработать стратегию развития, а эффективность данной стратегии будет во многом определяться тем, насколько гибкой является система управления ее реализацией<sup>1</sup>.

В действительности стратегию бывает очень трудно оценить. Основные трудности кроются в следующих причинах:

- необходимая для оценки стратегии информация может быть недоступна или доступна в непригодной форме, или она несвоевременна, или представляется не в реальном времени. Оценка стратегии не может быть качественнее информации, на которой эта оценка основана;
- могут существовать значительные трудности в достижении соглашения, по каким критериям оценивать стратегии;

---

? <sup>1</sup> Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. – М.: Экономистъ, 2002. – С. 148-149.

- могут существовать трудности в определении количества информации, необходимой для создания реалистических прогнозов прибыльности;
- может существовать нежелание проводить систематическую деятельность по оценке;
- принятый принцип оценки может быть слишком сложным;
- слишком значительное сосредоточение на стратегиях оценки может быть слишком накладным и непроизводительным. Никто не хочет, чтобы его оценивали слишком тщательно.

Оценка стратегии может концентрироваться на двух направлениях:

- оценка выработанных конкретных стратегических вариантов для определения их пригодности, осуществимости, приемлемости и последовательности для организации;
- сравнение результатов стратегии с уровнем достижения целей.

В случае, когда организация принимает решение о том, какой курс ей следует выбирать, как правило, перед высшим руководством организации возникает ряд альтернатив. Чтобы каждая альтернатива была изучена в равной степени, используют несколько критериев.

Для каждого стратегического выбора применяют четыре критерия, имеющих форму вопросов, задаваемых в отношении каждого варианта. Если ответы, полученные на четыре вопроса, будут утвердительные, то выбор «проходит испытание». Эти четыре вопроса выглядят следующим образом:

- Является ли стратегический выбор *соответствующим*?
- Является ли стратегический выбор *техничко-экономически обоснованным*?
- Является ли стратегический выбор *приемлемым /одобренным*?
- Позволит ли стратегический выбор *достичь конкурентного преимущества*?

### **Критерий соответствия**

Стратегический выбор считается соответствующим, если позволяет организации на практике добиться осуществления стратегических целей. Если же он хоть как-то препятствует своевременному выполнению поставленных задач, то от такого выбора следует отказаться.

### **Критерий технико-экономической обоснованности**

Стратегический выбор может быть удачен, если он технико-экономически обоснован. Производя оценку выбора с помощью этого критерия, следует помнить, что технико-экономическая обоснованность может быть различной степени. Одни варианты могут быть полностью необоснованными с точки зрения технико-экономических возможностей, другие – иметь большую степень



обоснованности, третьи – быть определено технико-экономически обоснованы.

Степень соответствия выбора в основном будет зависеть от ресурсной базы организации. Нехватка какой-либо одной из ключевых ресурсных составляющих (материальных, финансовых, человеческих или интеллектуальных ресурсов) создаст проблему при оценке выбора.

### **Критерий приемлемости /одобренности**

Стратегический выбор считается приемлемым /одобренным, если все, кто должен одобрить стратегию, принимают сделанный выбор. Возникает очевидный вопрос: кто же эти лица, которые должны одобрить сделанный выбор? Это все заинтересованные в стратегии развития организации лица.

Степень влияния заинтересованных лиц на процесс стратегического принятия решений зависит от двух переменных факторов – их власти и интереса. Та сторона, у которой имеется наилучшее сочетание двух факторов – способности (власть) и желания (интерес) оказывать влияние на деятельность организации, будет наиболее влиятельной силой при осуществлении стратегического выбора. Если две (или больше) стороны имеют равную степень влияния, увеличивается вероятность конфликтов. В большинстве случаев самым заинтересованным лицом выступает совет директоров предприятия.

### **Критерий конкурентного преимущества**

Как известно, одной из главных целей стратегии организации является создание конкурентного преимущества. Учитывая этот критерий, любой стратегический выбор должен давать ответ на следующий вопрос: «Какой смысл следовать данному выбору, если он не приведет к результатам, превосходящим результаты деятельности конкурентов, или не принесет сверхприбыль?». Иначе говоря, стратегический выбор окажется неудачным, если в результате следования ему показатели организации будут обычными или средними для данной отрасли<sup>1</sup>.

Бизнес-стратегии могут быть либо преднамеренными (предписывающими), либо эмерджентными (спонтанными). Поэтому некоторые стратегии планируются заранее, и вслед за этим принимаются предписывающие стратегии. Другие стратегии не планируются и являются спонтанными, так как возникают в результате последовательного поведения со стороны менеджмента организации.

---

? <sup>1</sup> Кэмпбел Д, Стоунхаус Дж., Хьюстон Б. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – С. 152-153.

При стратегической оценке разница между двумя видами стратегий играет существенную роль. Те организации, которые применяют преднамеренные стратегии, скорее всего, будут пользоваться критериями и аналитическими инструментами, рассмотренными ранее. Предприятия, придерживающиеся модели спонтанных стратегий, будут поступать иначе. Но это не означает, что аналитическому процессу не свойствен интуитивный подход к управлению.

Потенциальные недостатки и ограниченность эмерджентной (спонтанной) стратегии проявляются в следующем. Если организация предпочитает следовать намеченному курсу, в котором обозначены системные и последовательные действия, она может с большей уверенностью определить и оценить все возможности, перед тем, как сделать соответствующий выбор. Интуитивный подход, в основе которого лежит модель поведения, не дает такой уверенности при оценке выбора. Выбор может оказаться правильным, а может – и не оказаться таковым.

Таким образом, процесс выбора наилучшей стратегии начинается с рассмотрения всех возможных вариантов. А каждый вариант в свою очередь необходимо изучить с помощью критериев соответствия, технико-экономической обоснованности, приемлемости и конкурентного преимущества, что и позволит разработать наилучший вариант стратегии.

Эффективная система оценки стратегии требует наличия четырех основных элементов:

1. *Мотивация для оценки.* Прежде чем оценка сможет быть произведена, у вас, если Вы являетесь топ-менеджером, должно возникнуть желание оценить свои показатели или стратегию, которую Вы хотите реализовать. Такое стремление обусловлено осознанием того, что Вы должны достичь соответствия между организацией и предложенной стратегией. Есть и другой потенциальный мотивирующий фактор: если Вы надеетесь получать вознаграждение в зависимости от соответствия ваших показателей поставленным задачам.
2. *Информация для оценки.* Другим требованием эффективной оценки является информация в удобной для использования форме, чтобы оценить предложенную стратегию, а также ее последствия после реализации. Для этого требуется эффективная система управленческой информации, а также полный и достоверный доклад о возможных результатах предложенных стратегий и результатах их реализации.

3. *Критерии оценки.* Оценивать стратегию необходимо по определенным критериям. Эти критерии могут быть сгруппированы следующим образом:

- **Последовательность.** Важнейшей функцией стратегии является обеспечение согласованности с деятельностью организации. Стратегия не должна представлять взаимно непоследовательные цели и политику.
- **Согласованность/пригодность.** Стратегия должна соответствовать внешней обстановке и происходящим в ней критическим изменениям. Способ отношения организации с окружающей средой имеет два аспекта: предприятие должно и соответствовать и приспосабливаться к ней и в тоже время конкурировать с другими фирмами, которые также стремятся приспособиться.
- **Осуществимость.** Стратегия не должна ни переоценивать доступные ресурсы, ни создавать нерешаемые проблемы в будущем.
- **Приемлемость.** Стратегия должна соответствовать ожиданиям конкретных участников организации.
- **Преимущество.** Стратегия должна обеспечивать создание и/или поддержание конкурентного преимущества в избранной области. Конкурентное преимущество может быть обычно отнесено к одной из трех областей: превосходящие ресурсы, превосходящие навыки и лучшее положение. Первые две представляют способность предприятия сделать больше и/или лучше, чем конкуренты. Преимущество в положении может быть достигнуто предвидением, превосходящими навыками и/или ресурсами или же просто удачей. После завоевания хорошего положения его можно удерживать.

4. *Решения по результатам оценки стратегии.* Оценка сама по себе не является завершающим этапом. Она должна направлять решения о выборе стратегии и способствовать определению действенности стратегии. Должны существовать соответствующие системы для корректирующих действий, основанные на оценке представленной информации<sup>1</sup>.

---

? <sup>1</sup> Материалы сайта <http://consulting.ru>

## Заключение

Развитие любой организации характеризует процесс возникновения ее нового качественного состояния, которое выступает как изменение состава или структуры организации. Социально-экономическое развитие муниципальных образований как сложных социальных систем – регулируемый процесс, характеризующийся конкретными целями и задачами, критериями оценки и их показателями, а также формами и методами работы органов местного самоуправления.

Как и для любой организации, работающей на рынке, создание условий для эффективной деятельности и обеспечения устойчивости и непрерывности развития – одна из основных проблем муниципального образования. При этом органам муниципального управления важно понять, правильно оценить и вовремя использовать имеющиеся во внешней среде возможности и свои конкурентные преимущества. Последнее можно осуществить именно на основе стратегического подхода к управлению.

В общем виде стратегическое управление муниципальным образованием - это процесс управленческой деятельности органов местного самоуправления по обеспечению устойчивого социально-экономического развития муниципального образования в долгосрочной перспективе.

Несмотря на ограниченность апробации территорией только одного Субъекта Федерации, в работе удалось выявить наиболее существенные стороны процесса формирования и реализации стратегии муниципального образования.

К сожалению, остался не рассмотренным опыт подобной работы в малых городах России, который накапливался в течение пяти лет.

Представляется перспективным использование подходов, разработанных Робертом С. Капланом и Дейвидом П. Нортоном и ориентированных на переход от разработанной стратегии к ее реализации с помощью сбалансированной системы показателей.

Система стратегического управления муниципальным образованием представляет процесс, полный цикл которого включает следующие этапы:

1. Стратегический анализ - исследование внутренней и внешней среды муниципального образования.
2. Определение философии развития – определение видения, миссии, постановка целей.
3. Формирование стратегии как модели достижения стратегических целей развития.

4. Внесение стратегических изменений – разработка новых организационных структур и системы управления, практическая деятельность по достижению поставленных целей.

5. Оценка степени успешности стратегических изменений по сбалансированным показателям и корректировка стратегий.

Наиболее значимые внутренние параметры развития муниципального образования сосредоточены на линиях взаимодействия «власть – бизнес – сообщество» и определяются уровнем этого взаимодействия. Для характеристики социального партнерства «власть – бизнес – сообщество» применима теория стейкхолдеров. В зависимости от обстоятельств установление приоритетов относительно различных групп стейкхолдеров позволяет определить, какое им следует уделять внимание во время разработки стратегии, то есть определяется их роль и место в механизме формирования стратегии развития муниципального образования.

Как результат SWOT– анализа на основе экспертных оценок сильных и слабых сторон внутренней среды муниципального образования и возможностей и угроз внешней среды путем составления матрицы вырабатываются конкретные решения по решению проблем муниципального образования.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя изучение опыта стратегического планирования типовых, эталонных и действующих стратегий не только в муниципальных образованиях, но и в других организациях. В частности, многие положения эталонных стратегий организаций бизнеса могут быть адаптированы для конкретных муниципальных образований.

Формирование стратегии развития муниципального образования предполагает выработку философии развития муниципального образования – видение, миссию и его стратегические цели, то есть, по сути, стратегический выбор муниципального образования. Философия развития муниципального образования – основа концепции стратегии его развития.

Но этим формирование стратегии не завершается. Она должна пройти несколько этапов обсуждения среди населения и различных категорий представителей местного сообщества, в первую очередь в рабочих органах по ее разработке (координационный комитет и рабочие группы), в комиссиях представительного органа, а затем вынесена главой муниципального образования на утверждение представительным органом. Конечно, лучший вариант вынесения проекта стратегии для обсуждения населением – местная газета.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования предопределяет успех ее реализации и подлежит экспертной оценке с целью своевременной корректировки действий, направленных на повышение эффективности стратегического управления муниципалитетом.

То есть, оценка эффективности механизма формирования стратегии выступает как один из методов выбора стратегического решения до его реализации путем экспертной оценки этого механизма и стратегии в целом.

Эффективность механизма разработки стратегии определяется по различным критериям, параметрам и индикаторам оценки в соответствии с логической схемой оценки, являющейся составной частью стратегического управления муниципальных образований.

Таким образом, механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя следующий процесс разработки и принятия решений:

- формирование рабочих органов по разработке;
- принятие нормативно-правовой базы;
- организация проведения стратегического анализа внутренних и внешних факторов (включая изучение общественного мнения);
- формирование концепции;
- формирование и конкретизация содержания стратегии;
- организация обсуждения проекта стратегии;
- предварительная оценка социально-экономической эффективности проводимой работы и разрабатываемой стратегии;
- порядок принятия и доведения документа до исполнителей.

Фактором стратегического развития муниципальных образований выступает система, основанная на сбалансированных показателях. Квинтэссенцию преимуществ, выявленных на практике, можно кратко выразить следующим образом: сбалансированная система показателей является инструментом, позволяющим полномасштабно увязать стратегию организации с оперативным бизнесом; кроме того, новая система дает возможность принимать решения в области распределения ресурсов. В этом плане, 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.

Корректировка стратегии развития муниципальных образований как фактор успешности и эффективности реализации принятых решений обеспечивает маневр муниципальному образованию в среднесрочной перспективе за счет оценки изменчивых параметров внешней и внутренней среды муниципального образования, как социально-экономической системы.



## Список литературы

1. Аакер Д.А. Стратегическое рыночное управление.— СПб.: Питер, 2002—544 с.
2. Администрация Владимирской области. Постановление Губернатора №592 от 27.11.2002. О концепции областной программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области».
3. Администрация Владимирской области. Итоги социально-экономического развития области в 2003 году. Информационные материалы к областному экономическому совещанию. — Владимир: ООО «Издательство Посад», 2004. — 110 с.
4. Администрация Владимирской области. Информационно-методический бюллетень. Информационные материалы к научно-практической конференции: Экономика: опыт, проблемы, решения. — Владимир: ООО «Издательство Посад», 2003. — 170 с.
5. Администрация Владимирской области. Информационно-методический бюллетень. Информационные материалы к научно-практической конференции: Инновационный тип развития, как способ решения региональных экономических проблем на современном этапе реформ. — Владимир: ООО «Издательство Посад», 2002. — 100 с.
6. Администрация Владимирской области. Проблемы социально-экономического развития Владимирской области на современном этапе. Материалы научно-практической конференции. — Владимир: ООО «Издательство Посад», 2001. — 250 с.
7. Азоев Г.Л. Конкуренция: анализ, стратегия и практика. — М.: Центр экономики и маркетинга, 1996
8. Акулов В., Рудаков М. Особенности принятия решений субъектом стратегического менеджмента // Проблемы теории и практики управления, 1999, № 3.
9. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. - СПб: Изд-во «Питер», 1999.
10. Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. /Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. — М.: Экономика, 1989.
11. Афонин И. В. Управление развитием предприятия: Стратегический менеджмент, инновации, инвестиции, цены: Учебное пособие. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2002. — 380 с.

- 12.Балобанов А.Е. и др. Муниципальные стратегии – сделано в России. /Общ. Ред. А.Е.Балобанов, А.Н. Лукьянов. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 208 с.
- 13.Баранчеев В. Стратегический анализ: технология, инструменты, организация // Проблемы теории и практики управления, 1998, № 5.
- 14.Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка.Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 260 с.
- 15.Большаков А.С. Менеджмент: стратегия успеха. – СПб.: Издательский Дом «Литера», 2001. – 224 с.
- 16.Боумен К. Основы стратегического менеджмента./Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, И.М. Соколовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
- 17.Боумен К. Стратегия на практике. – СПб.: Питер, 2003. – 251 с.
- 18.Бочкарев А., Кондратьев В, Краснова В., Матвеева А. и др. Семь нот менеджмента. Настольная книга руководителя. Издание третье, дополненное. – М.: Экономика, 1997.
- 19.Бизнес и управление (Сборник научных трудов часть 1) / Отв. ред. Лапыгин Ю.Н. – Владимир: ВИБ, 2003. – 150 с.
- 20.Большой Экономический Словарь. / Под ред. Азриляна А.Н., 3-е изд., стереотипное. – М.: Институт новой экономики, 1998. – 864 с.
- 21.Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Госиздат, 1928. – 468 с.
- 22.Веснин В.Р. Стратегическое управление. Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 328 с.
- 23.Вечканов Г.С., Вечканова Г.Р., Пуляев В.Т. Краткая экономическая энциклопедия. – СПб.: ТОО ТК "Петрополис", 1998.
- 24.Винокуров В.А. Организация стратегического управления на предприятии. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1996.
- 25.Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания / Пер с англ. – М.: Издательство «Финпресс», 2000. – 272 с.
- 26.Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Гардарики, 2002. – 296 с.
- 27.Волков А.И., Кумар Р., Лапыгин Д.Ю. Системное содержание стратегии // Бизнес и управление (Сборник научных трудов ВИБ часть 1) – Владимир, 2003. – С. 41.
- 28.Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 224 с.
- 29.Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Омега-Л, 2004. – 472 с.

30. Галенко В.П., Страхова О.А., Файбушевич С.И. Как эффективно управлять организацией? - М.: Бера-тор-Пресс, 2003. - 160 с.
31. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 224 с.
32. Гаррет Б., Дюссож П. Стратегические альянсы: Пер с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 332 с.
33. Гертман М. Стратегический менеджмент /Пер. с франц. под ред. Д. О. Ямпольской. – СПб.: Издательский дом «Нева». 2003. – 96 с.
34. Госкомстат России. Владимирский областной комитет государственной статистики. Социально-экономическое положение Владимирской области 2003 год. – Владимир, 2004. - С. 6-7.
35. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26.01.1996, № 14-ФЗ (ред. от 10.01.2003, № 14-ФЗ) // СПС Консультант Плюс: Версия Проф. Собрание законодательства РФ от 29.01.1996, № 5, ст. 410.
36. Дедул А. Малый бизнес России: Достижения, проблемы, перспективы // Федеральная газета, 2000, № 1-2.
37. Дженстер Пер, Хасси Дэвид. Анализ сильных и слабых сторон компании: определение стратегических возможностей.: Пер с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2003. – 368 с.
38. Джини Даниель ДАК. Монстр перемен. Причины успеха и провала организационных преобразований. – М.: Альпина Паблишер, 2003. – 320 с.
39. Джон ван Маурик. Эффективный стратег: Пер с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 208 с.
40. Джон К. Шанк, Виджей Говиндараджан. Стратегическое управление затратами / Пер. с англ. – СПб.: ЗАО «Бизнес Микро», 1999. – 288 с.
41. Дмитриев Ю.А, Кретинин В.А., Исаев А.Е. Социальные аспекты устойчивого развития региона. – М.: Издательский дом «Русская оценка», 2004. – 222 с.
42. Добренькова Е.В., Долгоруков А.М. Стратегическое управление бизнесом. – М.: Международный институт бизнеса и управления, 2001. – 407 с.
43. Дойль П.Д. Менеджмент: стратегия и тактика / Пер. с англ, под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 1999. – 560 с.
44. Дункан Джек У. Основополагающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. Пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – 272 с.

45. Европейская хартия местного самоуправления (принята 15 октября 1985 года)//местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. – М., 1998. С 22 – 26.
46. Европейский опыт разработок и реализации программ развития сельских территорий и малых городов. Участие населения и партнерства. Методические материалы. – М.: «Технопечать», 2001. – 152 с.
47. Егоров В.В., Парсаданов Г.А. Прогнозирование национальной экономики. Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2001.
48. Еремеева Л.Н., Крогиус В.Р. и др. Приоритеты государственной поддержки развития малых и средних городов России в условиях экономической реформы. / Под ред. Л.Н. Еремеевой. – М.: «Восточный рубеж», 2001. – 64 с.
49. Ефремов В.С. Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования. – М.: Финпресс, 1998.
50. Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению: Учебное пособие для вузов.– М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001,-62 с.
51. Забелин П.В., Моисеева Н.К. Основы стратегического управления. 2-е изд. – М.: Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 1998.
52. Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент: Учебник. – М.: Юристъ, 2002. – 416 с.
53. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление. Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 279 с.
54. Зуб А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика. Учебное пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 415 с.
55. Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – 752 с.
56. Ибрисов А.Б., Картышев С.В. Постников А.В. Стратегическое планирование и анализ эффективности инвестиций, 2-е изд. - М.: Филинь, 1996.
57. Иванова В.Н., Гузов Ю.Н., Безденежных Т.И. Технологии муниципального управления: Учебное пособие.- М.: Финансы и статистика, 2003. – 396 с.
58. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2003. – 384 с.
59. Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с.
60. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. /Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, М.В. Пинегина, Н.И.

- Шевырова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – 134 с.
61. Идрисов А.Б., Картышев С.В., Постников А.В. Стратегическое планирование и анализ эффективности инвестиций. – М.: ФИЛИНЪ, 1997.
62. Инвестиционная политика в регионе. / Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирская книжная типография., 2004. – 276 с.
63. Калиниченко Л.А. Муниципальное управление: организационные основы. – М.: «Логос», 2001. – 64 с.
64. 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.
65. Кемпбэл Э., Саммерс Лаче К. Стратегический синергизм, 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 416 с.
66. Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятия в нестабильной экономической среде: риски, стратегия, безопасность. – М.: Экономика, 1997.
67. Кныш Стратегическое управление корпорациями. – СПб.: КультИнформПресс, 2002. – 240 с.
68. Кныш М.И., Перекатов Б.А., Тютиков Ю.П. Стратегическое планирование инвестиционной деятельностью: Учеб. пособие. – СПб.: Изд. дом «Бизнес-Пресса», 1998. – 315 с.
69. Ковалев В.В. Методы оценки инвестиционных проектов. – М.: Финансы и статистика, 2000.
70. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство «Норма», 2002. – 272 с.
71. Коленсо М. Стратегия кайзен для успешных организационных перемен: Пер с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 175 с.
72. Контроллинг функциональных стратегий. /Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, 2004. –263 с.
73. Котилко В.В. Региональная экономическая политика: Учебное пособие – М.: Издательство РДЛ, 2001. – 272 с.
74. Котлер Филип, Армстронг Гари, Сондерс Джон, Вонг Вероника. Основы маркетинга: Пер. с англ. — 2-е европ. изд. — М.; СПб.; К.; Издательский дом "Вильяме", 2001. — 944 с.
75. Куделя А.Д. Стратегический корпоративный менеджмент. – М., 2000. – 396 с.
76. Кох Р. Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию. – СПб: Питер, 2003. – 320 с.

- 77.Кретинин В.А. Диагностика социально-экономических процессов в регионе // Администрация Владимирской области. Информационно-методический бюллетень. Итоги социально-экономического развития области в 2003 году. – Владимир: ООО «Издательство Посад», 2004, - № 1 (36).
- 78.Кулагин О.А. Принятие решений в организациях: Учебное пособие. – СПб.: Изд. дом «Сентябрь», 2001. – 148 с.
- 79.Куликов А.Г. Стратегия инвестиционного прорыва и развитие лизинга в России // Деньги и кредит, 2001, № 3. – С. 25-30.
- 80.Лапин А.Н. Стратегическое управление современной организацией. – М.: «Журнал «Управление персоналом», 2004. – 288 с.
- 81.Лапыгин Ю.Н. Основы стратегического управления. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2002. – 189 с.
- 82.Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – 210 с.
- 83.Лапыгин Ю.Н., Лаптева Е.Е. Стратегическое развитие гостиничного комплекса региона. - Владимир: ВГПУ, 2003. – 164 с
- 84.Лапыгин Ю.Н. Лаптева Е.Е., Сокольских Е.В. Стратегическая эффективность. – Владимир: ВГПУ, 2003. – 164 с.
- 85.Лапыгин Ю.Н., Скуба Р.В. Стратегический маркетинг: Учеб. пособие. – Владимир: ВИБ, 2003. – 112 с.
- 86.Лапыгин Ю.Н., Эйдельман Я.Л. Мотивация экономической деятельности в условиях российской реформы. - М.: Наука, 1996.
- 87.Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией. – Владимир, 2002. – 100 с.
- 88.Лапыгин Ю.Н. Управленческое консультирование (конспект лекций) Части 1 и 2. / Моск. Гос. Ун-т экономики, статистики и информатики – М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999.
- 89.Лапыгин Ю.Н. Управленческое консультирование организаций. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2003. – 188 с.
- 90.Люкшинов А.Н. Стратегический менеджмент: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 375 с.
- 91.Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Опередить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) // Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ./ Б. Карлоф. - Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993.
- 92.Макконелл К., Брю С. Экономикс: Принципы, проблемы и политика / Пер. с англ., в 2 томах. – М.: Изд. «Туран», 1996. – 800 с.
- 93.Максимова В.Ф. Инвестиционный менеджмент. – М., 2002 – 72 с.

94. Маленков Ю.А. Новые методы инвестиционного менеджмента. – СПб.: Изд. дом "Бизнес-пресса", 2002. – 208 с.
95. Мартынов А.И. Активизация инвестиционной политики // Экономист, 2002, № 1.
96. Мессегисеер М. Проблемы организационных структур управления российским рынком // Вопросы экономики, 1997, № 6.
97. Методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов. – М.: Экономика, 2000.
98. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. – СПб.: Питер, 2002. – 512 с.
99. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ, под ред. Ю. Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 2000. – 336 с.
100. Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс / Пер. с англ, под ред. Ю. Н. Каптуревского. – СПб: Питер, 2001. – 688 с.
101. Морозова Т.Г., Пикулькина А.В. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. Учебное пособие. – М.: ЮНИТА, 2000.
102. Москвин В.А. Психологический аспект принятия инвестиционного решения // Инвестиции в России, 2002, № 5.
103. Муниципальное управление. Учебное пособие для вузов./ Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. – М.: Муниципальный мир, 2002. – 560 с.
104. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. Учебное пособие. /Под ред. В.П. Белянского, А.Г. Воронина, Б.Т. Пономаренко. – М.: Логос, 2001. – 392 с.
105. Муратов А.И. Реструктуризация российской экономики и ее региональные аспекты. – Владимир: ВГПУ, ООО «Издательство «Пасад», 2001. – 274 с.
106. Найденков В.И. Стратегическое планирование. Конспект лекций. М.:»Приор – издат», 2004. – 128 с.
107. Николаева И.П. Экономическая теория в вопросах и ответах. Учебное пособие. – М.: ТК Велби, 2002. – 192 с.
108. 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.
109. Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент. Серия «Библиотека муниципального служащего», выпуск 16. – М.: Московский общественный научный фонд, 1999. – 120 с.

110. Орлов А.К. Инвестиционная привлекательность регионов России // Бизнес и политика, 2001, № 4.
111. Осадник В. Выбор стратегии с помощью аналитико-иерархического процесса // Проблемы теории и практики управления, 1994, №6.
112. Оценка муниципальных программ. /Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, М.В. Пинегина, Н.И. Шевырова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – 88 с.
113. Палкина Н., Приходько Н., Жукова Н., Латышева О., Медведева О. Евросоюз и Россия // Экономика и жизнь, 2004, февраль № 7.
114. Пасс Кристофер, Лоуз Брайен, Дэвис Лесли. Словарь по экономике. Перевод с англ. Под ред. П.А. Ватника. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – 752 с.
115. Пелих А.С., Джуха В.М., Дреев Г.А. Практикум по экономике предприятий и отраслей промышленности: Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: РГЭА, 1998.
116. Портер Майкл Э. Конкуренция: Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом "Вильямс", 2001. – 495 с.
117. Постановление Губернатора Владимирской области "Об утверждении положения об одобрении инвестиционных проектов" от 27 января 2003 г., № 32.
118. Постановление Губернатора Владимирской области "О концепции социально-экономического развития Владимирской области в 2004 году и на период до 2006 года" от 21 июля 2003 г., № 368.
119. Пригожин А.И. Методы развития организаций.– М.: МЦФЭР, 2003.–864 с.
120. Программа развития муниципальных образований. Серия «Библиотека муниципального служащего», выпуск 18. – М.: Московский общественный научный фонд, 1999. – 140 с.
121. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997.
122. Ременников В.В. Разработка управленческого решения. – М.: Юнити-ДАНА, 2000. – 140с.
123. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб: Питер, 2004. – 301 с.
124. Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (Материалы заседаний и официальные документы). Том 5. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 496 с.
125. Соловьев В.С. Стратегический менеджмент: Учебник. – Ростов-на-Дону: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002. – 448 с.



126. Стратегический менеджмент: Учебник / Пер. с англ. Н.И. Алмазовой – М.: ООО «Издательство С83 Проспект», 2003. – 336 с.
127. Стратегическое планирование в муниципальном управлении. Введение в предмет. Учебное пособие для муниципальных управляющих. Составление и редакция: А.Е. Балобанов и О.И.Генисаретский. Серия «Библиотека местного самоуправления». Выпуск 19. – М., Московский общественный научный фонд, 2000. - 292 с.
128. Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. Муниципальное управление. Выпуск 5. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 163 с.
129. Стратегическое развитие организаций. /Под рук. и ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2004. – 273 с.
130. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.
131. Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области: опыт и проблемы разработки. Материалы международной научно-практической конференции 26-28 ноября 2003 года. /Под ред. А.Е. Илларионова и В.А. Кретирина. – М.: Юркнига, 2004. – 272 с.
132. Стратегия как инструмент муниципального и регионального развития: теория, проблемы, практика. Материалы международной научно-практической конференции 25 мая 2004 г. / Под ред. А.Е. Илларионова и В.А. Кретирина. – М.: ИКФ «Экмос», 2004. - 272 с.
133. 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.
134. Тренев Н.Н. Стратегическое управление: учебное пособие для вузов. – М.: Издательство ПРИОР, 2003 - 288 с.
135. Трояновский В.М. Разработка управленческого решения: Учебное пособие. – М.: Издательство РДЛ, 2003. – 208 с.
136. Указ Губернатора Владимирской области "Концепция развития промышленности Владимирской области на 2003-2005 годы" от 31 декабря 2002 г., № 32
137. Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин; под ред Г.В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 176 с.
138. Уринсон Я. О мерах по оживлению инвестиционного процесса в России // Вопросы экономики, 2000, № 6.

139. Уткин Э.А, Бутова Т.В. Общий и стратегический менеджмент. – М.: ИКФ «Экмос», 2002. – 256 с.
140. Фабричный С.Ю. Правовое регулирование финансово – экономического взаимодействия субъекта Федерации и местного самоуправления. Серия «Библиотека муниципального служащего», выпуск 8. – М.: Московский общественный научный фонд, 1999. – 88 с.
141. Федеральный Закон Российской Федерации "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" от 25 февраля 1999 г., № 39-ФЗ.
142. Федеральный Закон Российской Федерации «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года, № 154 – ФЗ.
143. Федеральный Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., № 131 – ФЗ.
144. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. / Пер. с англ. – М.: Дело, 1993. – 829 с.
145. Худиев В.Н. Причины инвестиционного кризиса и пути его преодоления // Экономист, 2002, № 1.
146. Чекалин В.С. Стратегическое управление в городском хозяйстве: Учеб. Пособие. – СПб.: СПбГИЭУ, 2001. – 135 с.
147. Чернов В.А. Инвестиционная стратегия: Учеб. пособие для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 158 с.
148. Шумянкova Н.В. Муниципальное управление: Учебное пособие. – М.: Экзамен, 2004. – 640 с.
149. Экономическая стратегия фирмы./Под ред. А.П. Градова. – СПб.: Специальная литература, 2000. –589 с.
150. Эмсден Э. и др. Эффективная стратегия переходного периода: уроки экономической теории обновления (доклад американских экспертов) // Проблемы теории и практики управления, 1996, № 2.
151. Эффективность стратегического управления./Под ред. проф. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, АМР, 2004. – 220 с.

## Приложения

## Приложение 1

### Сравнительные показатели социально-экономического развития округа Александров Владимирской области

Показатель	Единицы измерения	Муниципальное образование					Субъект РФ (регион)					Удельный вес МО в регионе					
		1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	
А	В	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Индекс физического объёма промышленного производства	%	143,2	114,5	80,0	102,5	82,8	120,2	122,2	111,3	103,0	105,2						
Индекс физического объёма производства продукции с/х	“-	113,0	88,0	74,0	119,0				86,3	107,8	100,1						
Индекс физического объёма розничного товарооборота	“-	88,1	97,8	106,1	99,9	112,5	85,4	99,0	107,0	103,2	108,6						
Индекс физического объёма платных услуг населению	“-	120,8	95,8	115,6	114,0	81,7			97,4	100,9	103,2						
Количество малых предприятий	Ед.	249	254	401	336				6900	9400	7100			0,06	0,04		
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	“-	-	102	157,9	83,8					136,2	75,5						
Сальдо прибылей и убытков хозяйствующих субъектов	Млн. руб.	-2,9	5,9	-292	-71,6	-102	3354	2369,3	3481,2	1401,9	2901,2						
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%							70,6	146,9	40,3	207,0						
Удельный вес убыточных предприятий	%	54,5	52,6	49,6	45,1	56,5	42,1	41,8	38,8	44,1	45,3						
Всего налогов	Млн.р.	Нет информации								4698,3	5874,7	7581,8					
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%									125,0	129,1						
Поступления в бюджет от налоговых платежей и др. доходов, всего	Млн. руб.	206,4	284,3	442,6	551,2	587,3			7346,2	10133,9	15616,9			0,06	0,05	0,04	
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	137,7	155,7	124,5	106,5				137,9	154,1						
Местные налоги и сборы	млн. руб.	21,7	33,3	20,8	12,0	15,6			216	40	43			0,10	0,30	0,36	

Продолжение приложения 1

Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	153,7	62,4	57,8	130,0				18,5	107,5					
Бюджетная обеспеченность на 1 жителя	Руб.	1403	1902	2206			1704	2130	4678,7	6516,5	7755,6	0,82	0,89	0,47		
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	135,6	116,0			-	125,0	219,7	139,0	119,0					
Доля собственных доходов в бюджете	%	63,4	63,2	47,5	43,7	45,2			69,6	61,6	70,2					
Доля дефицита бюджета в общем объёме бюджетных расходов	%	20,0	13,6	1,1	2,0	4,6			-	-	2,6					
Общий объём инвестиций в основной капитал (за счёт всех источников)	Млн. Руб.	169,5	149,1	158,4	190,3	463,4			6224,2	8373,4	9319,5			0,03	0,02	0,05
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	88,0	106,2	120,1	243,5				134,5	111,3					
Годовой объём внешних инвестиций (из-за пределов МО или региона)	Млн. Руб.								662,2	2398,7	2622,3					
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%									362,2	109,3					
Просроченная задолженность по заработной плате	Млн. Руб.	18,0	17,8	15,1	15,2	11,97	249,3	190,0	169,3	206,6	243,6	0,07	0,09	0,09	0,07	0,05
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	98,9	84,8	100,7	78,8	-	76,2	89,1	122,0	117,9					
Численность безработных, всего	Т.чел.	1,7	1,4	1,1	1,1	1,2	27,3	22,5	22,9	19,4	18,7	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	86,4	77,1			-	82,3	101,8	84,7	96,3					
Число незанятых трудовых вакансий	Мест				308	549			7990	7318	7477				0,04	0,07
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%					178,2				91,6	102,2					

Продолжение приложения 1

Показатель	Ед. изм.	Муниципальное образование					Субъект РФ (регион)					Удельный вес МО в регионе				
		1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	1999г	2000г	2001г	2002г	2003г
Объём промышленного производства	Млрд. Руб.	1,071	1,530	2,315	2,143	1,832	24,56	36,01	46,18	50,84	62,14	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	142,8	151,3	92,5	85,5	-	146,6	128,2	110,1	122,2					
Валовая продукция с/х	Млн. руб.	224,7	297,7	262,6	528,5				8239,3	10072,5	11517,1			0,03	0,05	
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	132,5	88,2	201,3					122,2	114,3					
Объём подрядных работ в строительстве	Млн. Руб.	56,0	127,9	174,6	203,9	286,9	1547,3	2861,6	3285,3	3468,6	3439,3	0,04	0,04	0,05	0,06	0,08
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	228,4	136,5	116,8	116,8	140,7	-	184,9	105,6	99,2					
Количество хозяйствующих субъектов	Един.	4649	5104	5581	6015	6404			24546	26213	28402			0,23	0,23	0,22
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	109,8	109,3	107,8	106,5				106,8	108,4					
Количество хозяйствующих субъектов в с/х	Един.	311	311	311	311	311			2820	2878	2976			0,11	0,11	0,10
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	100	100	100	100				102,1	103,4					
Количество муниципальных предприятий	Един.		181	187	183	192			2793	2954	2999			0,07	0,06	0,06
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%			103,3	97,9	104,9				105,8	101,5					
Количество предприятий	Един.															
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%															
Прибыль предприятий	млн. ру			114,0	110,2	103,8			2596,	1020,	2550,			0,04	0,11	0,04
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%				96,7	94,2				39,3	250,0					
Прибыль от реализации с/х продукции	Млн. Руб.	10,2	11,1	8,1	9,3	13,3			242,5	189,3	57,2			0,03	0,05	0,23

## Продолжение приложения 1

Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	108,8	72,8	114,8	143				78,1	30,2					
Товарооборот розничной торговли	Млн. Руб.	625,7	714,5	884,5	988,6	1233,6		1166,0,1	1456,1,1	1680,1,2	2023,4,0		0,06	0,06	0,06	0,06
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	114,2	123,8	111,8	124,8			124,9	115,4	120,4					
Объём платных услуг	Млн. Руб.	110,3	100,4	148,9	219,0	258,1			4215,9	5930,0	7567,8			0,04	0,04	0,03
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	86,4	105,6	147,1	117,9				140,7	127,6					
Доходы транспортных предприятий	Тыс. Руб.			600	435											
Изменение показателя	%				72,5											
Кредиторская задолженность	Млн. Руб.	963,7	1048,0	1569,8	1435	1193	1754,3,7	2072,1,8	2088,9,9	2206,5,8	2269,1,7	0,05	0,05	0,08	0,07	0,05
Изменение показателя	%	-	108,7	149,8	91,4	83,1	-	118,1	100,8	105,6	102,8					
Дебиторская задолженность	Млн. Руб.	362,6	487,8	619,3	588,4	821,0	9968,4	1064,7,3	1121,3,5	1483,5,7	1630,5,6	0,04	0,05	0,06	0,04	0,05
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	134,5	127,0	95,0	139,5	-	106,8	105,3	132,3	109,9					
Число работающих, всего	Чел.	40,0	38,2	37,6	31,8				949,0	940,1	937,6			0,04	0,03	
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	95,5	98,4	84,6					99,1	99,7					
Занято в экономике, всего	Чел.								726,4	720,9	722,3					
Изменение показателя, в процентах к прошлому году	%									99,2	100,2					
В т. ч. в: Промышленности	Т.Чел.								211,2	202,7	189,0					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%									96,0	93,2					
Сельском хозяйстве	Чел.								34,9	32,5	29,3					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%									93,1	90,3					
Строительстве	Чел.								10,1	9,4	7,5					
Изменение показателя к пр.году	%									93,0	79,7					

## Продолжение приложения 1

Транспорте и связи	Чел.							32,4	31,0	29,5					
Изменение показателя к пр.году	%								95,8	95,0					
Малом бизнесе	Чел.							48,6	54,5	51,6					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								112,1	94,7					
Торговле и сфере услуг	Чел.							14,7	15,4	14,7					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								104,4	95,3					
ЖКХ	Чел.							27,7	27,7	25,9					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								100,3	93,3					
Образовании	Чел.							49,9	50,4	50,6					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								100,9	100,4					
Здравоохранении	Чел.							36,0	36,1	36,5					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								100,4	101,2					
Культуре	Чел.							8,3	8,6	8,8					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								103,9	101,4					
Социальном обеспечении	Чел.														
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%														
Управлении	Чел.							18,7	18,8	19,1					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								100,5	101,6					
Численность работников органов местного самоуправления	Чел.		392	386	368	378		6748	6398	6430			0,06	0,06	0,06
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%			98,5	95,3	102,7			94,8	100,5					
Фонд оплаты труда работников органов местного самоуп-я	Тыс. Руб.							2735 90,8	3639 46,9	4309 10,6					
Изменение показателя, в процентах к предыдущему году	%								133,0	118,4					



Продолжение приложения 1

Показатель	Ед. изм.	Муниципальное образование					Субъект РФ (регион)					Удельный вес МО в регионе				
		1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	1999г	2000г	2001г	2002г	2003г	1999г	2000г	2001г	2002г	2003г
Численность населения, всего	Тыс. чел.	124,0	123,2	121,9	120,8	119,8	1617,7	1603,7	1589,1	1573,9	1557,7	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	99,4	98,9	99,1	99,2	-	99,1	99,1	99,0	99,0					
Естественный прирост (убыль) населения	Тыс. Чел.	-1,51	-1,66	-1,51	-1,63	-1,34	-17,47	-18,12	-17,87	-18,69	-17,41	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	109,9	91,0	107,9	82,2	-	103,7	98,6	104,6	93,2					
Миграционный прирост (убыль) населения	Чел.	273	645	342	434	478	3558,9	3207,4	2674	2447	534	0,08	0,2	0,1	0,2	0,9
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	236,3	53,0	126,9	110,1	-	90,1	83,4	91,5	21,8					
Среднемесячная начисленная заработная плата, всего	Руб. в м-ц	1127,3	1739,4	2542,8	3318,7	4307,9	1086	1573	2291,7	3165,7	4065,5	1,04	1,1	1,1	1,05	1,06
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	154,3	146,2	130,5	129,8	-	144,8	145,7	138,1	128,4					
Среднемесячный доход на душу населения, всего	Руб. в м-ц	469	859	1087	1750	2007			1626,0	2073,1	2690,6			0,67	0,84	0,75
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	183,0	126,5	161,0	114,7				127,5	129,8					
Среднемесячный размер пенсий с учётом всех компенсаций	Руб. в м-ц	519	860	1211	1529				1179,1	1494,8	1781,7			1,03	1,02	
• Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	165,7	140,8	126,3					126,8	119,2					
Прожиточный минимум, всего	Руб. в м-ц	820,0	846,6	980,6	1546	1857	748,5	823,8	1328	1493	1794	2,0	1,03	0,74	1,04	1,04
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%		103,2	115,8	157,7	120,1		110,0	156,7	112,4	120,2					
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	%						40,3	36,8	41,7	36,7	31,6					

## Окончание приложения 1

Соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума	%	47,4	101,5	110,8	113,2	108,1	124,9	136,8	122,4	138,9	150,0					
А	В	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Бюджетные расходы на 1 жителя в год:																
- на здравоохранение	Руб.	263,4	354,7	525,6	592,9	726,1			669,5	970,3	1215,9			0,79	0,61	0,60
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	134,7	148,2	112,8	122,5				145,0	125,3					
• - на образование	Руб.	442,7	594,6	881,9	1264,7	1467,9			1064,9	1609,2	1984,5			0,83	0,79	0,74
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	134,3	148,3	143,4	116,1				151,0	123,0					
- на ЖКХ	Руб.	410,0	882,2	1338,4	1522,4	1441,2			970,6	1060,1	1057,0			1,38	1,44	1,36
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	215,2	151,7	113,7	94,7				109,0	99,7					
Задолженность бюджета МО за тепло- и электроэнергию, газ, воду	Тыс. руб.				2824	55			219292	139834	36469				0,02	0,002
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%					1,9				63,8	26,1					
Преступлений на 10000 жителей	Чис.	221	226	247	202				207,7	169,9	186,0			1,19	1,19	
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%	-	102,3	109,3						81,8	109,5					
Раскрываемость преступлений	%				42,0	43,4			61,5	52,3	50,8					
Расходы на охрану окружающей среды в год	Млн. руб.		11	16,8	10,8				12,5	14,5	7,7			1,34	0,74	
Изменение показателя в процентах к предыдущему году	%			153,2	64,3					116,0	53,1					

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ СУДОГОДСКОГО РАЙОНА  
ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

от 31.01.2003г.  
г. Судогда

№ 158

***«О разработке стратегии развития  
Судогодского района и о создании  
рабочих органов по её разработке»***

В соответствии с Постановлением Губернатора Владимирской области от 27.11.2002 года №592 «О концепции областной программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» и в целях создания условий для формирования бездефицитного бюджета района, вывода муниципального образования (района) на уровень саморазвивающегося режима, ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Создать рабочие органы по разработке стратегии:
  - Группу стратегического планирования
  - Координационный комитет
  - Совместную рабочую группу  
(приложение №1)
2. Положение «О разработке стратегии развития Судогодского района» утвердить (приложение №2).
3. Поручить руководителям группы стратегического планирования, координационного комитета, совместной рабочей группы в срок до 01.03.2003г разработать положения указанных рабочих органов.
4. Поручить председателю группы стратегического планирования в срок до 01.03.2003 года подготовить организационный план работы группы.
5. Группе стратегического планирования, координационному комитету, совместной рабочей группе приступить к подготовительной работе по разработке стратегии развития Судогодского района и представить материалы на рассмотрение исполнительным и представительным органам в соответствии с организационным планом работы.
6. Контроль за исполнением данного постановления оставляю за собой.

Глава администрации  
Судогодского района

С.А. Шпилин

**АНКЕТА I**

**для населения и представителей общественных организаций**

В настоящее время администрация нашего муниципального образования проводит работу по разработке стратегии развития муниципального образования (города). Данное анкетирование проводится для выявления и более полного учета мнения населения, предпринимателей и других заинтересованных лиц.

Просим Вас ответить на нижеприведенные вопросы, поставив «галочку» в клеточке выбранного Вами ответа.

Анкетирование анонимное, но если Вы посчитаете нужным сообщить какие-либо сведения о себе или дополнительные соображения и замечания, мы будем Вам очень благодарны.

1.	Знаете ли Вы о том, что в настоящее время разрабатывается стратегия развития Вашего муниципального образования (города)?	да	нет
2.	Принимаете ли Вы участие в разработке этой стратегии или вносили свои предложения по ее разработке?	да	нет
3.	<b>Как Вы считаете, изменится ли что-то из ниже перечисленного после разработки и внедрения стратегии развития?</b>	<b>изменится к лучшему</b>	<b>изменится к худшему</b>
	- в Вашем материальном положении		<b>останется без изменений</b>
	- в безопасности жизни в муниципальном образовании		
	- в жилищно-коммунальной сфере		
	- в медицинском обслуживании		
	- в торговле		
	- в бытовом обслуживании		
	- в чем-то другом (в чем именно?)		
	- ничего не изменится		
4.	Интересуются ли, по Вашему мнению, местные власти мнением жителей при решении проблем, имеющих в муниципальном образовании (городе)?	да	нет
5.	<b>Какие формы выяснения мнения жителей по наиболее острым проблемам используют местные власти (поставьте «галочку»)?</b>		
	- проводят опросы населения, анкетирование		
	- проводят регулярные встречи с населением		

	- встречаются с населением по мере возникновения проблемы		
	- ведут прием жителей		
	- другое (что именно?)		
	- не делают ничего		
6.	Принимаете ли Вы участие в подобных опросах, встречах, анкетировании и т.п.?	да	нет
7.	<b>Какие проблемы волнуют Вас в наибольшей степени и решения каких из них Вы ждете от разрабатываемой стратегии (отметьте «галочкой» по три наиболее волнующие и острые)?</b>	волнуют	ждем решения от реализации стратегии
	- низкие заработки		
	- мало мест работы		
	- жилищные проблемы		
	- жилищно-коммунальная сфера		
	- высокие цены и их рост		
	- медицинское обслуживание		
	- мало детских дошкольных учреждений и школ		
	- безопасность		
	- негде отдохнуть		
	- другое (что именно?) _____		
	- меня никакие проблемы не волнуют		
8.	<b>Знаете ли Вы?</b>	да	нет
	- Главу местной администрации		
	- своего депутата органа местного самоуправления		
	- своего депутата в областной Думе		
	- своего депутата в Государственной Думе		
9.	<b>Проводят ли встречи со своими избирателями?</b>	да	нет
	- Глава Администрации		не знаю
	- депутаты органа местного самоуправления		

	- депутат Областной Думы			
10	<b>Отчитываются ли перед своими избирателями?</b>	<b>да</b>	<b>нет</b>	<b>не знаю</b>
	- Глава Администрации			
	- депутаты органа местного самоуправления			
	- депутат Областной Думы			

11	<b>К кому Вы обращались для решения своих проблем ?</b>		
	- к Главе Администрации		
	- к депутату органа местного самоуправления		
	- к депутату Областной Думы		
	- ни к кому из них: свои проблемы решаем сами		
	- в другое место (указать)		
	- не было надобности		
12	<b>Если да, то помогли ли они Вам решить Ваши проблемы?</b>	<b>да</b>	<b>нет</b>
13	<b>Есть ли у Вас в микрорайоне комитеты (советы) территориального общественного самоуправления, домкомы или другие объединения жителей?</b>	<b>да</b>	<b>нет</b>
14	<b>Участвуете ли Вы в этих объединениях?</b>	<b>да</b>	<b>нет</b>
15	<b>Если "нет", то почему?</b>		
	- никто не приглашает		
	- нет времени		
	- они все равно ничего не могут		
	- не хочу		
	- другое (что именно?) _____		
16	<b>Достаточно ли у Вас в муниципальном образовании (городе) малых предприятий (торговли, бытового обслуживания, производственных и других кооперативов и т.п.) для обеспечения Ваших потребностей ?</b>		
	- достаточно много		
	- их много, но не все сферы охвачены		
	- крайне мало		
	- затрудняюсь с оценкой		

17	<b>Как Вы оцениваете их деятельность ?</b>	
	- положительно, они нужны	
	- отрицательно (высокие цены, плохое качество и др.)	
	- есть хорошие, есть плохие, но они нужны	
	- затрудняюсь с оценкой	

**Сообщите, пожалуйста сведения о себе:**

Место проживания (город, село)		_____	
Пол		<b>муж.</b>	<b>жен.</b>
Возраст	15-30 лет	31-60 лет	старше 60 лет
<b>Род деятельности</b>			
рабочий			
служащий			
работник сельхозпредприятия			
госслужащий			
предприниматель			
учащийся			
домохозяйка			
пенсионер			
безработный			
другое (что именно?)			
<b>Средний ежемесячный доход в семье на 1 чел.</b>			
До 300 руб.			
300-500 руб.			
500-1000 руб.			
1000-1500 руб.			
более 1500 руб.			

**СПАСИБО!**

Приложение 4

**Некоторые вопросы анкеты II для руководителей предприятий и предпринимателей**

1.	Знаете ли Вы о работе по разработке стратегии развития муниципального образования (города)?			да	нет
2.	Заинтересованы ли Вы тем или иным образом участвовать в этом проекте?	да	нет	затрудняюсь с ответом	
3.	Будете ли Вы увязывать стратегические планы развития Вашего предприятия (бизнеса) со стратегией развития муниципального образования (города)?	да	нет	затрудняюсь с ответом	
4.	Нужны ли изменения в отношении к бизнесу и предпринимателям со стороны властей муниципального образования (города)?			да	нет
5.	<b>Какие проблемы, имеющиеся в настоящее время, мешают работе и развитию Вашего бизнеса (отметьте «галочкой» три наиболее значимых для Вас)?</b>				
6.	Существуют ли у Вас проблемы с получением доступа к следующим ресурсам?	проблем нет	требует определенных усилий	очень сложно, требуется много разрешений и согласований в различных инстанциях	доступ затруднен из-за очень высоких их тарифов
	Земля и т.д.				
7.	<b>Легко ли получить разрешение (согласование) у соответствующих служб?</b>			да	нет
	- на землепользовании и т.д.				
8.	<b>Как, в целом, Вы оцениваете отношение властей Вашего муниципального образования (города) к предпринимателям ?</b>				
9.	Как, по Вашему мнению, относится к предпринимателям население?	положительно	нейтрально	плохо	



Приложение 5

**Некоторые вопросы анкеты III для руководства администрации и членов депутатского корпуса муниципального образования**

1.	<b>Какие социально-экономические проблемы наиболее остры для вашего муниципального образования (отметьте «галочкой» 3-4 наиболее значимых)?</b>		
2.	Потребуется ли разработка и реализация стратегии развития М.О. изменений в организационной структуре органов власти?	да	нет
3.	<b>Повлечет ли это за собой увеличение?</b>	да	нет
	- числа структурных подразделений аппарата управления		
	- числа сотрудников аппарата управления		
	- общих расходов на управление		
	- другого (чего именно?) _____		
4.	Потребуется ли разработка стратегии повышения квалификации сотрудников администрации муниципального образования (города) и других органов управления?	да	нет
5.	<b>Интересует ли администрацию Вашего субъекта Федерации ход разработки стратегии?</b>		
6.	<b>Доводили ли Вы решение о разработке стратегии развития муниципального образования до населения и как?</b>		
7.	<b>Предполагаете ли Вы привлекать население к разработке стратегии?</b>		
	- нет		
8.	<b>Какие проблемы, по Вашему мнению, в наибольшей степени волнуют жителей и решить какие из них позволит разрабатываемая стратегии (отметьте по три наиболее волнующие и острые?)</b>	волнуют	позволят решить стратегию
9.	<b>Какую форму выяснения мнения жителей по наиболее острым проблемам Вы используете?</b>		
10.	<b>Как Вы оцениваете развитие малого бизнеса в муниципальном образовании?</b>		
11.	<b>Что власть муниципального образования предполагает сделать для привлечения инвесторов?</b>		







**Реализация мероприятий при разработке стратегии социально-экономического развития МО**

Мероприятия	Включено в план соц.-эк. разв.МО (да/нет)	Сумма финансирования		Сроки выполнения по плану	Фактически <sup>1</sup>	Участники мероприятия	Причины невыполнения, корректировки или отказа от реализации (описать)	Эффект от реализации
		из бюджета тыс.руб.	из других источников тыс.руб.					
<u>По плану разработки стратегии</u>								
1.								
2.								
3.								
4.								
.....								
<u>Дополнительно к плану</u>								
1.								
2.								

<sup>1</sup> Выполнено (дата выполнения); Скорректировано или изменен срок; Отказ от реализации



**Содержание стратегии социально-экономического развития  
Петушинского района Владимирской области**

**Раздел I. Исходная ситуация, тенденции и проблемы развития  
МО**

1. Анализ ситуации и динамика ее развития
  - 1.1. Географическое, экономическое и культурное своеобразие Петушинского района, его функциональный тип.
  - 1.2. Население, его половозрастной состав. Демографическая ситуации.
  - 1.3. Анализ состояния экономики и отдельных отраслей.
    - 1.3.1. Предпринимательство*
    - 1.3.2. Промышленность*
    - 1.3.3. Архитектура и градостроительство*
    - 1.3.4. Сельское хозяйство*
    - 1.3.5. Транспорт и связь*
    - 1.3.6. Платные услуги*
    - 1.3.7. Финансы.*
    - 1.3.8. Рынок труда*
    - 1.3.9. Жилищно-коммунальное хозяйство*
    - 1.3.10. Муниципальная собственность*
    - 1.3.11. Экология*
    - 1.3.12. Социальная сфера*
      - 1.3.12.1. Социальная защита населения*
      - 1.3.12.2. Культура*
      - 1.3.12.3. Образование*
      - 1.3.12.4. Здравоохранение*
      - 1.3.12.5. Физкультура и спорт*
  - 1.4. Структура управления муниципальным образованием.
2. Выводы по результатам анализа текущего социально экономического состояния района

**Раздел II. Приоритетные направления, точки роста и ресурсы стратегического развития**

1. Анализ сильных и слабых сторон, угроз и возможностей стратегического развития
  - 1.1. Определение слабых и сильных сторон, угроз и возможностей.
  - 1.2. Степень влияния сильных и слабых сторон
  - 1.3. Вероятность реализации возможностей и угроз.
2. Обоснование точек роста
3. Приоритеты в решении муниципальных проблем
4. Стратегические цели развития Петушинского района
  - 4.1. Желаемый облик будущего
  - 4.2. Количественные цели стратегического развития района

## 5. Сценарии развития ситуации при реализации стратегии

### 5.1. Определение стратегических преимуществ

Продолжение приложения 9

### 5.2. Определение ограничений развития

### 5.3. Допущения сценарного прогноза

### 5.4. Сценарии

#### ***5.4.1. Использование муниципальной собственности и земли***

#### ***5.4.2. Газификация территории***

#### ***5.4.3. Развитие промышленного комплекса района***

#### ***5.4.4. Строительство жилья***

#### ***5.4.5. Развитие малого и среднего предпринимательства***

#### ***5.4.6. Соотношение различных видов ресурсов при реализации стратегии***

### 6. Влияние реализации стратегии на источники и структуру бюджета района

### 7. Создание благоприятной среды жизнедеятельности населения в результате реализации стратегии

### 8. Стратегические направления развития Петушинского района

#### ***8.1. Конкурентные преимущества муниципального образования***

#### ***8.2. Миссия муниципального образования Петушинский район***

#### ***8.3. Стратегические направления развития***

### 9. Программы и проекты стратегического плана

## **Раздел III. Создание условий для предпринимательской деятельности и улучшение инвестиционного климата**

### 1. Общая оценка благоприятности предпринимательского климата

#### 1.1. Критерии оценки

#### 1.2. Оценка условий предпринимательской деятельности

#### 1.3. Оценка барьеров входа на рынок

#### 1.4. Оценка налоговой и инвестиционной политики субъекта РФ и органа местного самоуправления

#### 1.5. Оценка эффективности поддержки предпринимательства

#### 1.6. Выводы по интегральной оценке предпринимательского климата

### 2. необходимые изменения в экономическом законодательстве

#### 2.1. Необходимые изменения в местном законодательстве

##### ***2.1.1. Повышение эффективности управления муниципальной собственностью***

##### ***2.1.2. Защита интересов местного бюджета и конечных пользователей услуг (получателей товаров) по муниципальному заказу***

#### 2.2. Необходимые изменения в региональном и федеральном законодательстве

### 3. стимулирование развития малого бизнеса в мо. создание финансово - кредитной системы



- 3.1. Направления стимулирования
- 3.2. Приоритетные мероприятия по стимулированию развития малого бизнеса
- 3.3. Развитие финансово-кредитной системы

Окончание приложения 9

#### **Раздел IV. Организация взаимодействия власти и общества**

1. Формы взаимодействия
2. Организация информирования населения. Организация обратной связи органов местного самоуправления с населением
3. Развитие форм территориального общественного самоуправления и самоорганизации
4. Привлечение населения к разработке и реализации стратегии развития района
5. Соответствие существующей системы управления муниципальным образованием целям стратегии. Необходимые изменения в структуре управления Петушинским районом

#### **Раздел V. Этапы реализации стратегии**

1. Основные этапы реализации стратегии
  - 1.1. Краткосрочный этап (2004г.)
  - 1.2. Среднесрочный этап (до 2010г.)
  - 1.3. Долгосрочный этап (до 2012г.)
2. Индикаторы для проведения регулярного мониторинга

#### **Раздел VI. Инвестиционные проекты**

1. Создание системы сопровождения инвестиционных проектов.  
перечень приоритетных инвестиционных проектов
  - 1.1 .Создание системы сопровождения инвестиционных проектов
  - 1.2. Перечень приоритетных инвестиционных проектов

#### **Приложения.**

- Приложение 1. Динамика экономических показателей
- Приложение 2. Структура управления муниципальным образованием
- Приложение 3. Справочные таблицы.
- Приложение 4. Наличие объектов придорожного сервиса.
- Приложение 5. Сильные и слабые стороны, угрозы и возможности.
- Приложение 6. Схема размещения объектов придорожного сервиса.

Итоги анкетирования членов групп стратегического планирования малых городов России по обобщению опыта разработки стратегий городского развития на семинаре для членов групп стратегического планирования

в УМЦ «Голицыно» 28 марта – 1 апреля 2001 г.<sup>1</sup>

В семинаре участвовало 70 членов групп стратегического планирования администраций 35 городов - участников Программы «Малые города России». Основные результаты анализа накопленного опыта разработки стратегий, построенные как ответы на несколько вопросов, касающихся стратегии, представлены в таблице:

<p><b>Зачем нужна стратегия?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегия позволяет выявить новые точки роста и возможности развития, дает обоснованные направления развития и уверенность в завтрашнем дне и собственных возможностях города.</li> <li>• Стратегия позволяет вырваться из круга текущих проблем, систематизировать разрозненные тенденции, мероприятия и планы, увязать разные программы и проекты, дает возможность концентрировать и рационально использовать различные ресурсы (природные, производственные, финансовые и т.д.).</li> <li>• Стратегия позволяет сформулировать потребности сообщества как основу действий, консолидирует сообщество и активизирует его скрытый потенциал.</li> <li>• Стратегия позволяет сформировать законодательную основу городского развития, объединяющую интересы всех;</li> <li>• Стратегия позволяет определить специфику города, сформировать сжатое изложение основных позиций, характеризующих город и его развитие.</li> <li>• Стратегия позволяет “открыть” город для инвестора, привлечь новые ресурсы, повысить конкурентоспособность и привлекательность города в разных аспектах.</li> </ul>
<p><b>Как разрабатывается стратегия?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Осознание необходимости разработки стратегии и принятие решения о разработке.</li> <li>• Проведение PR компании.</li> <li>• Обмен мнениями в сообществе.</li> <li>• Привлечение внешних участников (консультантов , партнеров, заинтересованных лиц).</li> <li>• Сбор и анализ информации и поступающих предложений.</li> <li>• Выработка критериев оценки эффективности работы.</li> <li>• Создание группы стратегического планирования.</li> <li>• Анализ ситуации.</li> <li>• Формулировка миссии, определение целей разного уровня, постановка задач.</li> <li>• Анализ и оценка ресурсного потенциала, выделение точек роста.</li> <li>• Определение приоритетов в основных направлениях развития.</li> <li>• Составление перечня программ и инвестиционных проектов.</li> <li>• Разработка механизма мониторинга стратегии.</li> </ul>

<sup>1</sup> Текущий архив Института стратегического развития муниципальных образований «Малые города» (г.Москва).

- Анализ, оценка и корректировка стратегии.
- Определение финансового обеспечения реализации стратегии;
- Информирование сообщества и обсуждение проектов.
- Утверждение стратегии местным органом законодательной власти.
- Формирование организационного механизма реализации стратегии, корректировка программ, структуры управления и нормативно-правовой базы в соответствии с разработанной стратегией.
- Лоббирование стратегии на региональном и федеральном уровнях.
- Реализация стратегии.
- Оценка работы (промежуточные и окончательная).

#### **Кто и как участвует в разработке стратегии?**

- Глава муниципального образования
- Группа стратегического планирования (состоящая из представителей администрации):
  - собирает информацию,
  - осуществляет первичный анализ и обобщение информации,
  - анализирует и оценивает ситуацию.
  - определяет потребности сообщества, разрабатывает основные направления стратегии;
  - организует разработку стратегии;
  - изучает опыт других регионов;
  - информирует привлекает и консультирует сообщество;
  - разрабатывает проекты законодательных актов в рамках стратегии;
  - ищет инвесторов;
- Администрация:
  - проведение PR компании;
  - выработка критериев оценки эффективности работы консультантов;
  - подготовка данных,
  - финансовое обеспечение,
  - информационное обеспечение,
  - нормативно-правовое сопровождение.
- Депутаты:
  - критикуют,
  - обсуждают,
  - вносят предложения,
  - утверждают стратегии в соответствии с уставом МО.
- Консультанты:
  - консультируют;
  - обеспечивают взгляд со стороны;
  - обеспечивают научно-техническое оформление процесса разработки стратегии;
  - разрабатывают бизнес-планы;
  - предлагают сценарии реализации,
  - дают информацию,
  - помогают готовить решения федерального уровня,
  - помогают получить новое представление о городе,
  - анализируют (профессиональный анализ по городу, предприятиям, региону, Федерации, организация информации),
  - готовят документы,

- обеспечивают рекламу города и предприятий,
- предлагают новые рынки сбыта,
- ищут инвесторов.
- Руководители бюджетных учреждений:
  - участвуют в разработке,
  - распространяют информацию о работе.
- Население:
  - выражает потребности;
  - оценивает работу;
  - обсуждает процесс работы;
  - формирует своё видение будущего;
  - предлагает проекты, пути их осуществления и ресурсы;
  - определяет приоритеты;
- Персоналии:
  - вносят предложения,
  - участвуют в разработке,
  - поддерживают авторитетом.
- Школьники:
  - дают информацию и свое видение,
  - вовлекаются.
- Общественные организации:
  - предлагают своё видение стратегии;
  - вносят предложения,
  - критикуют.
- Деловые круги (представители муниципальных предприятий, представители бизнеса, представители градообразующих предприятий):
  - вносят предложения,
  - дают информацию (фактические данные)
  - представляют перспективы своего развития,
  - разрабатывают бизнес-планы;
  - влияют на мнение населения;
  - определяют свою роль в стратегии;
  - отстаивают свои интересы;
- Отраслевые группы
- Политические партии:
  - критикуют,
  - вносят предложения.
- Духовенство.
  - критикует,
  - вносит предложения.
- СМИ
  - информационное сопровождение хода работы.
- Внешние партнеры (органы областной, региональной и федеральной власти, МВД, Министерства Здравоохранения, российские и международные фонды, образовательные организации, банки, инвесторы):
  - стимулируют развитие направлений;
- Органы областной, региональной и федеральной власти
  - интересуются,
  - соотносят стратегию со своими приоритетами, задачами, стратегиями и

т.п.;

- обеспечивают моральную поддержку;
- обеспечивают финансовую поддержку (не везде);

#### **Как стратегия помогает социально-экономическому развитию города?**

- Стратегия - это база социально-экономического роста города;
- Повышение профессионализма членов групп стратегического планирования, администрации, консалтинговых фирм.
- Помогает уйти от текучки, сделать работу более целенаправленной и планомерной.
- Позволяет оценить целесообразность структурных перестроек.
- Расширение границ мышления людей, непосредственно участвующих в процессе.
- Получена оргтехника для работы, выход в интернет.
- Способствует сплочению сообщества.
- Содействует поддержке и развитию малого предпринимательства.
- Активизирует предпринимателей.
- Улучшает облик города.
- Повышение имиджа и статуса города.
- Новые связи с инвесторами.
- Внимание областных и федеральных властей к городу.
- Реализация конкретных проектов.
- Научились работать с фондами, благотворительными и общественными организациями, государственными структурами.
- Опыт работы с консалтингом.
- Повышает уровень притязаний города по качеству жизни.

#### **Как сделать стратегию рабочим документом администрации?**

- Основательное знакомство первых лиц администрации, руководителей отраслей (через них – руководителей предприятий и учреждений).
- Личный контроль Главы.
- Утверждение представительным органом.
- Создать банк инвесторов;
- Повысить квалификацию кадров, в т.ч. ГСП;
- Реализация отдельных элементов стратегии.
- Соотнести текущую работу с реализацией стратегии, стратегический план должен стать базой текущего среднесрочного планирования.
- Разработка стратегий развития отраслей, планов и программ городского развития.
- Стратегический план должен предусматривать механизм постоянной корректировки, адаптации к изменяющимся условиям.
- Необходимо создать специальную организационную структуру, подготовив необходимые нормативные документы.
- Формирование положительного общественного мнения.
- Разрабатывать за собственные деньги, привлечь сообщество, кровно заинтересовав его;
- Перевести игру в реальность;
- Убедить администрацию в реальности реализации стратегии;
- Утверждение на региональном и федеральном уровнях.
- Изучение в школах города.
- Обеспечение привлекательности для инвестора и связи с его интересами.

### **Каких ошибок следует избегать при разработке стратегии?**

- Не начинать работу, не изучив имеющийся опыт работы.
- Необходимо качественно и заранее готовить информацию.
- Нужны реальные сроки разработки (до 1 года);
- Не расплываться при выборе направлений работы и в избытке информации (концентрироваться на главном).
- Уходить от общих фраз и лозунгов;
- Отсутствие активной и руководящей роли Главы МО в разработке стратегии.
- Нужна творческая работоспособная группа стратегического планирования + возможность привлечения дополнительных специалистов (только в случае необходимости).
- Совмещение обязанностей руководителя группы стратегического планирования с исполнением обязанностей работника администрации.
- Недостаточная проработка PR компании.
- Недостаточная связь с местным сообществом разработчиков стратегии.
- Нужно учитывать интересы отдельных социальных групп;
- Необходимо выбрать достойного консультанта;
- Необходимо четко ставить задачу перед консультантами (включая составление договоров, выбор форм совместной работы и подготовку материалов), нужна совместная регулярная работа группы стратегического планирования и консалтинговой фирмы на всех этапах разработки, нужны рычаги воздействия на консультантов;
- Нужен постоянный мониторинг работы;

Стратегические цели и задачи муниципальных образований – участников второго этапа программы  
«Малые города России» (2001 – 2002 гг.) – формулировки из стратегий развития МО

<i>Город</i>	<i>Цели</i>
Большое Болдино	Повышение качества жизни населения на основе повышения туристической привлекательности муниципального образования, сохранения и укрепления многопрофильного производства, включающее в себя развитие малого бизнеса, расширение образовательного потенциала, создания эффективной системы социальной защиты и социальных услуг.
Мариинский Посад	<p>-Добиваться условий, образа жизни и психологического облика горожан, которые бы соответствовали девизу города <i>«Не обиженно жить»</i>. Активность, заинтересованность, успех являются необходимыми составляющими этого девиза.</p> <p>-<i>Интегрироваться</i> в более широкое целое, начиная от поволжских соседей и заканчивая мировым экономикой -культурным сообществом.</p> <p>-<i>Наращивать экономический потенциал</i> территории за счет роста ее инвестиционной привлекательности.</p> <p>-<i>Формировать новую модель управления</i> городом, в которой население, бизнес, общественные и другие объединения жителей становятся его непосредственными и заинтересованными участниками.</p>
Мозга	Стать регионально значимым развитым промышленным центром с высоким уровнем жизни населения. Индикатором достижения целей могут служить следующие социально-экономические показатели: - повышение уровня жизни населения: - повышение качества и объема предоставления услуг службой быта, предприятиями общепита, досуговыми центрами; - развитие социальной сферы; - наращивание городской инфраструктуры.

Озерск	Повышение качества жизни горожан благодаря ускоренному развитию существующего и нового бизнеса в сфере создания, производства и экспорта технологий, товаров и услуг, направленных на природо- и ресурсо-обеспечение, сбережение и восстановление с параллельным достижением бездефицитности функционирования города. Стратегической целью реорганизации муниципального хозяйства Озерска должно быть сохранение присутствия государства только в тех секторах, где деятельность коммерческих предприятий либо не может осуществляться по действующему законодательству (государственное управление, правоохранительная деятельность, виды деятельности, на которые распространяется государственная монополия), либо существует обязательный объем услуг, предоставляемых на бесплатной основе (здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение).
Покров	Главной стратегической целью развития города является использование его выгодного экономико-географического положения на трассе «Золотого Кольца», развитие сферы туризма и туристской инфраструктуры, пополнения на этой основе "городского бюджета и решение вопросов социального развития, повышение уровня и улучшение качества жизни горожан.
Полысаево	Будущую миссию г. Полысаево можно определить так: это динамически развивающийся город - производитель с диверсифицированной экономикой, в котором реализуются права граждан на труд и достойную жизнь.
Сосновый Бор	<b>Цель №1:</b> Развитие научно-производственного комплекса города в рамках, определяемых статусом Наукограда РФ. <b>Цель №2:</b> Создание Многопрофильной системы высокотехнологичных производств на основе привлечения инвестиций и раскрытия социального потенциала горожан. <b>Цель №3:</b> Сохранение и развитие высокого качества городской среды проживания. <b>Цель №4:</b> Развитие городского сообщества на основе становления гражданского самосознания горожан, эффективной системы социальной поддержки, современной системы образования и управления городом.



Продолжение приложения 11

Холмск	<p>Основная цель деятельности органов местного самоуправления - удовлетворение общественных потребностей жителей города и района при условии сохранения и развития муниципального образования, через развитие промышленной инфраструктуры региона. Реализация цели деятельности осуществляется через достижение стратегических целей в двух направлениях развития: выход на новый качественный уровень удовлетворения общественных потребностей (интенсификация); увеличение количественных показателей уже имеющихся форм организации жизнеобеспечения муниципального образования</p>
	<p>Миссия муниципального образования - «Создание благоприятных условий всем субъектам гражданского сообщества для полного раскрытия их положительного потенциала с целью обеспечения достойной жизни нынешнего поколения и будущих потомков». Основными стратегическими целями развития территории являются : • существенное развитие уровня промышленного и с/х производства с целью повышения социального уровня жизни населения; • осознание и восприятие всеми членами сообщества выбранной <i>миссии</i>: • решение экологических проблем; • формирование благоприятной предпринимательской среды и развития малого бизнеса; • увеличение налоговых поступлений в бюджет; • существенный рост объемов производства товаров и услуг при повышении уровня их конкурентоспособности; • создание дополнительных рабочих мест; • расширение рынков сбыта продукции с выходом на региональный, межрегиональный и международный уровни.</p>
Гдов	<p>Главный стратегический ориентир состоит в обеспечении устойчивого роста качества жизни населения. Перспективное социальное развитие необходимо стратегически ориентировать на: » нормализацию и улучшение демографической ситуации; * совершенствование медицинского обслуживания населения;</p>

Продолжение приложения 11

	<p>* повышение качества трудового потенциала, обеспечение эффективной и рациональной занятости населения; * совершенствование политики социальной защиты населения, заметное улучшение материального положения и условий жизни населения района; » улучшение и развитие социальной инфраструктуры; • активизацию молодежной политики: * развитие и совершенствование новейших образовательных культурно-просветительных программ; » формирование, создание и развитие условий для участия людей в социальных, культурных, образовательных инициативах, в системе местного самоуправления; » сохранение и улучшение в районе природной среды обитания, водных ресурсов; » развитие и улучшение состава и благоустройства жилищного фонда, повышение уровня обеспеченности населения жильем. Главный ориентир экономического развития Гдовского района: реформирование и развитие экономики района путем создания правовых, экономических, социально-психологических и административных условий для активизации и поддержки отраслей, наиболее эффективно использующих местный социально-экономический потенциал в интересах улучшения качества горожан. Главное внимание должно быть обращено на обеспечение многоканального финансирования района: не только за счет районного бюджета, но и широкое использование средств населения и внешнего капитала.</p>
Кириллов	<p>Цель: Повышение уровня и качества жизни населения МО и заложения основ гражданского общества." После реализации долгосрочной стратегии развития МО Кирилловский район должен занять достойное место среди российских историко-культурных центров с развитой туристической инфраструктурой и полным набором туристических услуг, рассчитанных как на российского, так и на зарубежного потребителя.</p>
Каргополь	<p>Основная цель основных направлений социально-экономического развития - повышение уровня жизни населения в процессе реализации комплекса мер, направленных на развитие экономического потенциала муниципального образования, сокращение имущественной дифференциации населения, снижение безработицы.</p>

Продолжение приложения 11

<p><b>Красноарнейск</b> (Московская обл.)</p>	<p>Стратегическая цель: От города оборонки к <i>наукограду</i> гражданских гехнологий. "лавные направления: 1) преодоление монопрофильности производства; 2) формирование желательного облика города и создание благоприятной среды жизнедеятельности горожан как местного сообщества в совокупности ; 3) стать локомотивом в освоении муниципальных технологий развития.</p>
<p>Кудымкар</p>	<p>Стратегическая цель содержит следующие компоненты: - последовательное повышение качества жизни населения города; - постепенный переход к устойчивой самодостаточности городского бюджета, предусматривающий получение трансфертов от окружного бюджета только на финансирование затрат, связанных с исполнением функций административного и культурно- этнического центра КПАО и в возникающих случаях на преодоление последствий экстремальных ситуаций; - формирование условий свободного выбора жителями города самостоятельной жизненной позиции и возможностей ее реализации в рамках действующего законодательства; - создание условий для свободного проявления и реализации предпринимательских и гражданских инициатив населения.</p>
<p>Лагань</p>	<p>Основная стратегическая цель развития Лаганского городского М.О., второго по значению экономического центра Республики Калмыкии, центра освоения Северо-Западного Прикаспия - создание конкурентоспособной экономической базы развития города и на ее основе <u>повышение уровня жизни его населения.</u></p>
<p>Малоярославец</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение материального уровня жизни населения и создание благоприятной среды жизнедеятельности граждан;</li> <li>• устойчивое экономическое развитие, обеспечивающее город необходимыми ресурсами.</li> </ul>
<p>Старая Русса</p>	<p>1. Формирование рыночно-ориентированной конкурентной территории с благоприятным хозяйственным климатом . 2. Эффективное использование ресурсов. 3. Обеспечение перехода к устойчивому развитию муниципального образования.</p>

Ялуторовск	В качестве главной цели Стратегии выступает стабильное развитие Ялуторовска и улучшение качества жизни горожан. Девизом города, глубоко отражающим взгляды и мнения всего городского сообщества, является триада: "Город-дом, город-труженик, город-кормилец". ~лавная цель Стратегии и девиз развития Ялуторовска охватывают три целевых направления. I. Восстановление и развитие традиционных и новых отраслей экономики и бюджетного потенциала города. II. Развитие социальной инфраструктуры города и повышение качества ее работы в интересах всех групп горожан. III. Повышение привлекательности города для инвестиций, новых жителей и туристов.
Углич	Цель: создание комфортной среды обитания местного сообщества. С учетом проведенного анализа социально-экономической ситуации и ориентацией на конкретные экономические преобразования стратегическая цель может быть обозначена как создание качественной городской среды, понимаемой как совокупность благоприятных условий для жизни населения и деятельности хозяйствующих субъектов.
Урюпинск	Стратегической целью развития города является достижение устойчивого функционирования и развития его хозяйственного комплекса, повышение уровня жизни населения, качества среды его обитания. Основные направления реализации этой цели включают: - реконструкцию экономической базы города и формирование системы рабочих мест, способствующей эффективной занятости населения; - включение города в единое экономическое пространство (определение его места в территориальном разделении труда) региона и страны в целом; - формирование высококачественной городской среды ; - формирование эффективной системы хозяйствования и управления ; - создание благоприятного инвестиционного климата и привлечение инвестиций в город. Миссия города Урюпинска - «столица российской провинции» должна включать в себя как национальный, так и международный аспект.

Продолжение приложения 11

Вельск	Повышение известности и авторитета г.Вельска и Вельского района как культурного, исторического и делового центра Поважья. Достижение этой цели обеспечит улучшение качества жизни населения района, развитие и сохранение богатого культурного наследия, расширение делового потенциала и становление социального
	партнерства между органами государственной власти, бизнесом и гражданами, проживающими на территории района. В понятие "качество жизни" вкладывается: возможность иметь работу и достойную оплату труда, возможность получить медицинскую помощь, социальные гарантии, общественную безопасность, политическую стабильность, возможность для получения образования и культурного развития, качество окружающей среды, хорошее жилье.
Волхов	Главной стратегической целью развития города Волхова является рост благосостояния, повышение качества жизни населения на основе сохранения и укрепления многопрофильного производства, развития транспортной инфраструктуры и городской среды, расширения образовательного потенциала и повышения туристической привлекательности города, создания эффективной системы социальной защиты и социальных услуг. На поддержку перспективных изменений, определяемых выбранной главной целью, ориентированы четыре стратегических направления: 1)Формирование благоприятного хозяйственного климата и развитие экономики. ( Хозяйственный климат, под которым понимается комплекс экономических и административных условий для хозяйственной деятельности, включающий условия входа на рынок, налоговый и инвестиционный климат, доступность подготовленной рабочей силы и т.п.). 2) Развитие образовательного, культурного и духовного потенциала волховчан. 3) Улучшение городской среды. 4) Формирование благоприятного социального климата.

Заречный	<p>Стратегическую цель развития в самом общем виде можно выразить как достижение уровня благосостояния, сравнимого с высшим по России при сохранении высокого качества условий для проживания и сохранения исторически созданного образа города, который условно и интегрально может быть обозначен как «культурный город».</p> <p>Результатом реализации стратегии должно стать укрепление позиций МО "Город Заречный" на федеральном уровне за счет научно технической составляющей развития и продвижение наукоемкой продукции на мировом рынке при одновременном снижении рисков, связанных с моноотраслевой ориентацией.</p>
----------	---

Формулирование точек роста в стратегии развития округа Муром  
(раздел 4 стратегии)

**Промышленность**

<p><b>Организация серийного производства погрузчика-экскаватора ПК-301</b></p>
<p>Проект предполагает дооснащение производства дополнительным высокопроизводительным оборудованием и оснасткой, усовершенствование технологии производства с целью повышения качества машин, пополнение оборотных средств.</p>
<p><b>Производство радиопереговорной техники для Министерства путей сообщения</b></p>
<p>Радиопереговорная техника предназначена для осуществления громкоговорящей связи на объектах Министерства путей сообщения. Изделия обеспечивают громкоговорящую связь, световую сигнализацию о наличии напряжения питания и непрерывную круглосуточную работу.</p>
<p><b>Производство средств инициирования взрывчатых веществ для горнорудной и угольной промышленности</b></p>
<p>Целью данного проекта является разработка и производство новых и совершенствование технологии ранее выпускаемых средств инициирования взрывчатых веществ (детонирующих шнуров, электродетонаторов, капсуль-детонаторов, неэлектрической системы инициирования «Эдилин»). Средства инициирования используются для производства взрывчатых работ в горнорудной и угольной промышленности, геологоразведке и на строительных работах.</p>
<p><b>Производство экологически чистых иницирующих веществ, ударных составов и изделий на их основе.</b></p>
<p>Имея аналогичные со штатными иницирующими взрывчатыми веществами (ИВВ) характеристики, ЭЧИВВ и ЭЧУС на их основе выгодно отличаются от них экологическими параметрами за счет полного отсутствия металлов. В состав ЭЧУС не входят хлорсодержащие соли и соли на основе тяжелых металлов, например, свинца или ртути, которые оказывают вредное воздействие на человека при условии стрельбы в закрытых помещениях. Указанными положительными свойствами ЭЧИВВ, ЭЧУС полностью обладают и изделия на их основе: капсули-воспламенители, собранные с ними патроны для спортивного, охотничьего и служебного оружия, индивидуальные патроны и т.д.</p>
<p><b>Производство готовых лекарственных средств и изделий медицинского назначения.</b></p>
<p>Целью данного проекта является разработка и производство готовых лекарственных средств и изделий медицинского назначения следующих направлений:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- медицинские мази наружного применения;</li> <li>- галеновые препараты из растительного сырья (настойки, экстракты и т.д.);</li> <li>- аптечки.</li> </ul>

**Сельское хозяйство**

<b>Наращивание производства молока и улучшение его качества</b>
<i>В целях обеспечения потребностей перерабатывающих предприятий округа и населения города Мурома молоком и молочными продуктами собственного производства, предусматривается создание гарантированного обеспечения отрасли животноводства сбалансированными кормами, реконструкция животноводческих помещений с установкой современного технологического оборудования, дальнейшее совершенствование племенной работы в молочном животноводстве, создание межхозяйственной агрохимической лаборатории по определению качества кормов и продукции в соответствии с новыми стандартами.</i>
<b>Создание интегрированных структур сельскохозяйственных товаропроизводителей, предприятий переработки на принципах кооперации.</b>
<i>Создание интегрированных структур планируется с целью оздоровления финансово-неустойчивых предприятий округа и модернизации системы управления сельскохозяйственным производством.</i>

**Жилищно-коммунальное хозяйство**

<b>Строительство газопровода-отвода к с. Молотицы</b>
<i>Реализация имеющегося проекта газоснабжения населенных пунктов имеет не только важное социальное значение, но и направлена на развитие и поддержку промышленных и сельскохозяйственных предприятий, так как 68,7% объема газа направляется на котельные и производственные нужды и только 31,3% - для населения. Годовой расход газа согласно технико-экономических показателей составляет в среднем 84088 тыс.куб м. Проектно-сметной документацией предусматривается проложить газопровод высокого давления протяженностью 20,5 км. Стоимость объекта в ценах 1991 года составляет 3040 тыс. рублей, в действующих ценах – 53 млн. рублей. Заключен договор с ООО «Факел» на выполнение строительно-монтажных работ на период с X. 2003 года по XI.2004 года.</i>
<b>Развитие водозабора д. Александровка и реконструкция сетей</b>

<i>Основной идеей проекта является строительство дополнительного резервуара емкостью 10,0 тыс. куб. м. Резервуар предполагается расположить на территории, примыкающей с запада к площадке существующего Александровского водозабора г. Мурома.</i>
<i>Резервуар для воды относится к сооружениям II класса ответственности с ненормируемой степенью огнестойкости. Он представляет собой сборно-монолитную железобетонную емкость, заглубленную в грунт частично, с обсыпкой грунтом, обеспечивающей теплоизоляцию.</i>

**Строительство и архитектура**

<b>Автодорожный обход города Мурома с сооружением моста через реку Ока.</b>
---



•  
•

Мостовой переход через реку Ока у города Муром находится у пересечения автомобильных дорог территориального значения Касимов – Муром - Нижний Новгород и Владимир – Муром – Арзамас, имея общий участок Муром – Навашино протяженностью 10 км, который является одновременно и подходом к мосту. Участок подхода к мосту может использоваться для сдачи в аренду придорожной полосы для размещения предприятий дорожного сервиса, торговли и других придорожных объектов.  
*При проектировании рассмотрен вариант вантового моста в русловой части с общей стоимостью строительства обхода 1200 млн. рублей. В общую стоимость строительства входит стоимость подходов к мосту длиной около 10 км и стоимость струенаправляющей дамбы. Длина моста составит 1027 м.*

***Застройка северо-западного жилого района в городе Муроме***

*Жилой район площадью 192 га расположен в северо-западной части города Мурома. Район находится на незастроенной территории, для жилищного строительства район является благоприятным.*

*Жилой район запроектирован в развитии генерального плана города Мурома на землях, входящих в черту города. Жилая застройка проектируемого района предусмотрена в соотношениях: усадебные – 17%, блокированная (с участками) – 8%, малоэтажная, высокоплотная – 40%, секционная (3 и 5 этажей) – 35%.*

*В северо-западной части существующего лесного массива предлагается развитие зоны отдыха.*

***Застройка юго-западного жилого района с индивидуальной застройкой в микрорайоне «Вербовский»***

*Проектируемый жилой район площадью 105 га расположен севернее пос. Вербовский на пахотных землях СПК «Муромский». Проектируемая жилая застройка представлена 392-мя одноквартирными 1-2 этажными домами усадебного типа с приусадебными участками до 10 соток. Членение жилой территории образует группы кварталов, планировочно связанных посредством жилых улиц и пешеходных створов с существующей 5-9 этажной застройкой пос. Вербовский и усадебной застройкой дер. Подболотня, расположенных южнее Меленковского шоссе. На главной планировочной оси запроектированы предприятия культурно-бытового назначения. На 1 очередь 2005 год выделена жилая застройка в количестве 72 домов общей площадью в 8 га.*

***Потребительский рынок и предпринимательство***

***Реконструкция и модернизация имеющихся холодильных мощностей***

*Сохранение гарантированного запаса скоропортящихся продовольственных товаров. Проект обеспечит более широкий ассортимент свежемороженой продукции, позволит снизить минимальную стоимость потребительской корзины, улучшить качество продукции.*

***Образование***

***Строительство начальной школы - детского сада д. Кондраково***

<p>•</p> <p>•</p> <p>Создание современного образовательного учреждения на селе позволит создать условия для повышения качества обучения, развития основ образования и воспитания, укрепление и сохранение здоровья детей.</p> <p>Заполняемость строящегося объекта планируется не менее 100 мест. Образовательные услуги в настоящее время востребованы. Проект потенциально обеспечен педагогическими кадрами.</p> <p>В соответствии с требованиями начальная школа - детский сад будет размещена в центральной части деревни с учетом минимальных затрат на прокладку и обслуживание коммуникаций.</p>
<p><b>Создание школы для одаренных детей на базе школы-интернета №1</b></p>
<p>Развитие системы образования в интернате позволит расширить рамки образовательных услуг, создать максимальные условия для развития учащихся в соответствии с их способностями.</p> <p>Данный проект позволит охватить сельских школьников, так как в наличии имеются учебные и спальные корпуса для обучения и проживания воспитанников.</p> <p>Преимущественным правом будут пользоваться дети из семей, оказавшиеся в трудном социальном положении, опекаемые дети.</p> <p>Профили обучения в школе открываются в соответствии с запросами населения и потребностью рынка труда.</p>
<p>Создание центра начальной профессиональной подготовки на базе Борисо-Глебской сред-ней школы для учащихся Борисо-Глебского, Молотицкого, Чаадаевского сельского окр.</p>
<p>Существует необходимость для учащихся сельских средних школ получения начальной профессиональной подготовки. Создание подобного центра будет способствовать формированию интересов профессий, востребованным с сельском хозяйстве, закреплению молодежи на селе, решению проблем дефицита кадров.</p> <p>Центр планируется оборудовать мастерскими в соответствии с профилем обучения и учебно-опытным участком.</p>
<p><b>Организация учебно-научного информационно-инновационного центра на базе МИ ВлГУ</b></p>
<p>Целью создания центра является предоставление дополнительных образовательных и консультационных услуг, проведение научных исследований.</p> <p>Предлагается комплекс услуг в сфере дополнительного профессионального образования для руководящего состава и бухгалтеров предприятий, а также курсы обучения работе на компьютерах для всех желающих. Обучение планируется проводить по трем основным направлениям: «Менеджмент», «Курсы бухгалтеров», «Пользователь ПК».</p>

**Здравоохранение**

<b>Строительство акушерского корпуса</b>
<p>Введение в строй данного объекта крайне необходимо для жителей округа, так как существующий роддом размещен в двух приспособленных зданиях, что не соответствует требованиям СНиП, не обеспечивает возможности соблюдения противозидемического режима в данном учреждении. Из-за отсутствия здания-дублера в акушерском стационаре в течение последних трех лет не проводилась ежегодная плановая дезинфекция и ремонт с выездом в здание-дублер. Это может повлечь за собой рост гнойно-септических заболеваний у новорожденных, а также родильниц.</p> <p>Сметная стоимость строительства акушерского корпуса в ценах 1991 года составляет 4962 тыс. рублей, в действующих ценах 122,6 млн. рублей.</p> <p>Мощность объекта – 128 коек, срок ввода в эксплуатацию – 3 квартал 2005 года.</p> <p><i>Предстоит выполнить работы по монтажу вентиляционного оборудования, наружных сетей электроснабжения, отделочные работы.</i></p>
<b>Реконструкция и пуск в эксплуатацию стоматологической поликлиники №2</b>
<p>Реконструкция здания даст возможность оказания всего перечня видов стоматологических услуг в одном здании: терапевтических, хирургических, ортопедических, ортодонтических.</p>
<b>Реконструкция Борисо-Глебской больницы</b>
<p><i>Борисо-Глебская больница существует более 55 лет, радиус обслуживания более 60 км, обслуживает сельское население численностью более 26 тыс. человек. На сегодняшний день размещено 50 коек (25 терапевтических коек, 25 коек сестринского ухода). В перспективе планируется закрыть 25 коек сестринского ухода и на их базе развернуть койки реабилитации для больных с сердечно-сосудистой патологией.</i></p>
<b>Физической культуры и спорта</b>
<b>Реконструкция спорткомплекса парка 50-летия Советской власти</b>
<p><i>Реализация проекта позволит привлечь детей к регулярным занятиям и значительно увеличит охват детей, занимающихся различными видами спорта, проводить работу по оздоровлению населения, совершенствовать учебный процесс по подготовке спортсменов, предоставлять сооружения в аренду иногородним командам.</i></p> <p><i>Использование различных форм проведения семейного досуга и отдыха позволит людям различных возрастов с пользой для своего здоровья и членов своей семьи проводить свое свободное время.</i></p>
<b>Социальная защита населения</b>
<b>Строительство дома ночного пребывания</b>

- 
- 

Основной задачей дома ночного пребывания является предоставление ночлега лицам без определенного места жительства и занятий, в первую очередь из числа престарелых и инвалидов с оказанием следующих услуг:

- предоставление бесплатно койко-места для ночлега в течение 12 часов;
- оказание первой доврачебной помощи и проведение санитарной обработки;
- содействие в оформлении документов, удостоверяющих личность и получение страхового медицинского полиса;
- содействие в социальной адаптации к условиям жизни в обществе;
- оказание разносторонней помощи, в том числе в виде консультаций по юридическим вопросам, бытовых услуг и предоставления других видов социального обслуживания.

***Строительство специального дома для одиноких престарелых***

Специальный дом для одиноких престарелых предназначен для постоянного проживания одиноких граждан пенсионного возраста, а также супружеских пар из их числа, сохранивших полную или частичную способность к самообслуживанию в быту и нуждающихся в создании условий для реализации основных жизненных потребностей. В специальном доме создаются благоприятные условия для проживания и самообслуживания, для предоставления проживающим социально-бытовой и медицинской помощи, для активного образа жизни, в том числе посильной трудовой деятельности. Специальный дом включает в себя комплекс служб социально-бытового назначения (мини-прачечная, пункт приема заказов на продовольственные товары, товары первой необходимости и готовые обеды), круглосуточно действующий медицинский кабинет, помещение для клубной работы и трудовой деятельности.

***Перевод Центра реабилитации детей с ограниченными возможностями на региональный уровень и многопрофильность деятельности***

В 2003 году введены в эксплуатацию новые площади, что позволяет расширить спектр услуг, оказываемых не только детям с нарушением опорно-двигательного аппарата, но и с другими патологиями: задержка психомоторного развития, аутизм, астма, логоневроз, эпилепсия. На базе Центра уже налажена работа по оказанию социально-реабилитационных услуг заикающимся детям, детям с эндокринной патологией (сахарный диабет), выделено помещение для «Школы жизни» (дети с глубокими умственными нарушениями).

***Молодежная политика***

***Реконструкция парка ЗИО для организации отдыха семей с детьми и молодежи***

Проект реконструкции парковой зоны предусматривает решение проблем организации организованного отдыха семей с детьми и молодежи, преодоление отчужденности населения от решения экологических проблем и инициация социального движения, направленного на решение экологических и социальных проблем.

**Культура и туризм*****Строительство туристского комплекса в Карачарове «Богатырская деревня»***

«Богатырская деревня»- туристический развлекательный комплекс, в который могут войти кроме традиционных основных частей (гостиница, кафе, игровые центры и пр.) и нетрадиционные – «Изба Ильи Муромца», «Богатырская экспозиция» и т.д.

***Ежегодный фестиваль «Муром богатырский»***

Проведение фестиваля «Муром богатырский» послужит основой для создания мифа о сказочном былинном городе, родине главного русского богатыря Ильи Муромца. Создание оригинального имиджа города привлечет значительные ресурсы для дальнейшего развития туристской инфраструктуры.

***Экология******Образование заказника регионального значения***

Заказник позволит увеличить численность диких животных с целью дополнительного естественного воспроизводства. В дальнейшем планируется организовать экологический и экстремальный туризм.

***Строительство мусоросортировочного комплекса***

Ежегодно в округе Муром от различных предприятий города и муниципального сектора образуется около 110 тыс. тонн промышленных отходов и около 180 тыс. куб м твердых бытовых отходов (ТБО). Образующие ТБО вывозятся на полигон, расположенный вблизи города и являющийся наиболее серьезными загрязнителями окружающей среды, поверхностных и грунтовых вод.

После реализации проекта в г. Муроме будет создана работающая структура по управлению отходами с четко очерченным кругом своих обязанностей и полномочий, применяющая экологически чистую технологию переработки отходов. Кроме того, в городе будет сформирован рынок отходов, что позволит наладить устойчивые связи с потребителями и создать базу для развития перерабатывающих производств на основе передовых отечественных и зарубежных технологий.

***Охрана общественного порядка и общественной безопасности******Создание организации «Добровольная народная дружина по содействию в охране общественного порядка и общественной безопасности»***

Реализация проекта будет содействовать в оказании помощи УВД округа Муром в раскрытии преступлений, борьбе с хулиганством, пьянством, наркоманией, хищениями всех форм собственности, обеспечения безопасности дорожного движения транспорта и пешеходов, предупреждении дорожно-транспортных происшествий. Организация будет содействовать профилактике детской безнадзорности среди несовершеннолетних.

***Развитие подразделения конной милиции***

Проект позволит повысить эффективность обеспечения правопорядка в лесопарковых зонах города и местах массового пребывания в районе, а также во время проведения массовых мероприятий с большим скоплением людей. Подразделение будет принимать участие совместно с другими подразделениями и службами при авариях, катастрофах, пожарах и т.д.

Оценка итогов разработки и качества стратегий  
ПЕРВОГО ЭТАПА ПРОГРАММЫ  
«МАЛЫЕ ГОРОДА РОССИИ» (2000-2001 ГГ.)

Первый этап оценки (эксперты программы)  
Системность, целостность стратегии

Оценивается структура стратегии в целом и взаимосвязь основных блоков.

- Должны быть: анализ; миссия, цели и задачи; механизм реализации; конкретные инвестиционные проекты, оценка результатов.
- Временной горизонт должен быть не менее 10 лет с разбивкой на этапы. Предусмотрено ли проведение оценки результатов реализации стратегии, предложены ли критерии и методика такой оценки.

*1. Анализ ситуации, формулировка миссии, выделение приоритетов и точек роста, постановка целей.*

Рассматриваются полнота и качество ядра стратегии (*стратегического замысла*), т.е., обязательных ключевых позиций, определенных программой в структуре стратегии. Это то, без чего (наряду с программой реализации) документ не может претендовать на роль стратегии. Особое внимание должно быть уделено смысловой взаимосвязи этих позиций: миссия должна вытекать из анализа ситуации, а цели, приоритеты и точки роста должны работать на выполнение миссии.

*2. Программы реализации стратегии (детализация стратегических направлений)*

Оценивается наличие и качество проработки конкретных направлений реализации стратегии, а также их количество. Должны быть указаны мероприятия, сроки выполнения, конкретных ответственные лица по каждому мероприятию или блоку.

*3. Степень проработанности финансовых аспектов реализации стратегии*

Оценивается наличие и проработанность вопросов оптимизации бюджетов, внебюджетных фондов, межбюджетных отношений, привлечения спонсорских средств, инвестиций, создания кредитных союзов, ипотечного и иного кредитования.

*4. Создание условий для предпринимательства и улучшения инвестиционного климата*

- Поставлена ли такая проблема?  
Предусмотрено ли принятие в ходе реализации стратегии специальных законодательных актов, благоприятствующих развитию предпринимательства и улучшению инвестиционного климата. Если не предусмотрено, то следует выяснить, возможно такие законодательные акты уже приняты (это даже лучше).
- Подготовлены ли площадки для инвесторов, действует ли режим «одного окна» и пр.

•  
•  
5. *Наличие разработанных бизнес-планов, предложений, инвестиционных проектов*

Оценивается наличие, количество и качество представленных документов в стратегии, а также их соответствие приоритетным направлениям стратегического развития города. *Например, бизнес-предложение о строительстве жилого дома к стратегии не имеет никакого отношения, а вот гостиницы – да.*

6. *Наличие структуры, ответственной за реализацию стратегии (отдел или управление администрации, корпорация городского развития)*

Из текста стратегии следует выяснить, имеется ли такая структура в составе администрации или предусматривается ее создание.

Вовлечение городского сообщества

Какова поддержка и участие сообщества и бизнеса в реализации стратегии.

**Каждая позиция оценивается экспертами по каждому городу от 1 до 5 баллов.**

**При этом величины носят следующий смысл:**

1 – очень плохо: такой раздел (позиция) отсутствует

2 – плохо: по данному параметру стратегия не выдерживает критики

3 – удовлетворительно: по данному параметру стратегия приемлема, но требует серьезной доработки

4 – хорошо: по данному параметру стратегия вполне приемлема

5 – очень хорошо: по данному параметру стратегия разработана наилучшим образом

**Предлагаемая форма оценки заполняется всеми экспертами программы, а затем выводится средняя арифметическая оценка. Таким образом, каждый город может получить у одного эксперта суммарный балл, находящийся в диапазоне от 1 до 5.**

Второй этап оценки (работа одного из экспертов с помощью дирекции программы, имеющей сведения о легитимности разработанных документов)

После подведения итогов экспертной оценки и сведения мнения всех экспертов в единую таблицу, в нее добавляются следующая графа:

9. *Легитимность стратегии как документа:*

- стратегия утверждена постановлением представительного органа власти субъекта федерации (плюс 5/8 балла=0,625).
- стратегия утверждена указом главы субъекта федерации (плюс 4/8 балла=0,5).

### Продолжение приложения 13

стратегия утверждена решением правительства (главы правительства) субъекта федерации (плюс 3/8 балла=0,375).

стратегия утверждена постановлением представительного органа власти МО (плюс 2/8 балла=0,25).

стратегия утверждена решением главы администрации МО (плюс 1/8 балла=0,125).

Общая оценка стратегий складывается как сумма среднего из оценки первых восьми граф и оценки степени легитимности стратегии. Все города ранжируются по этому показателю в порядке убывания его величины.

Третий этап оценки (работа одного из экспертов с помощью дирекции программы, имеющей сведения о реально работавших в каждом городе консалтинговых фирмах)

10. Наименования консалтинговых фирм, участвовавших в разработке стратегии По каждой фирме высчитывается средняя, в расчете на один город сумма первых восьми граф оценочного листа (показатель «легитимности в расчетах не участвует).

Затем фирмы ранжируются в порядке, аналогичном городам (по убыванию величины оценки).

#### Рейтинг стратегий развития городов - участников пилотного этапа программы "Малые города России"

Рейтинг до утверждения	Рейтинг после утверждения и публикации	Город	Средний балл	Итоговая оценка с учетом утверждения и публикации
1	1	Суздаль	3.950	4.450
2	2	Галич	3.925	4.300
3	3--4	Советск	3.875	4.250
9—10	3--4	Ялуторовск	3.625	4.250
7	5	Сосновый Бор	3.700	4.200
4	6	Малоярославец	3.800	4.050
5	7	Полысаево	3.750	4.000
9—10	8	Торжок	3.625	3.938
11	9	Байкальск	3.500	3.875
6	10	Осташков	3.725	3.725
8	11--12	Гусь-Хрустальный	3.650	3.650
20	11--12	Аткарск	3.025	3.650
12	13--14	Урюпинск	3.425	3.550
13	13--14	Старая Русса	3.300	3.550
16	15	Красноармейск	3.175	3.525
19	16	Пучеж	3.075	3.450
14	17	Мышкин	3.225	3.350
13--14	18	Заречный	3.300	3.300
22	19	Гдов	3.000	3.250



Продолжение приложения 13

19	20--21	Вельск	3.100	3.225
24	20--21	Покров	2.875	3.225
16	22	Волхов	3.200	3.200
18	23	Углич	3.125	3.125
26	24	Большое Болдино	2.625	2.938
29-31	25	Кудымкар	2.550	2.925
23	26-27	Мариинский Посад	2.900	2.900
25	26-27	Каргополь	2.650	2.900
29-31	28	Кириллов	2.550	2.863
27	29	Лагань	2.600	2.850
32	30	Можга	2.525	2.775
28	31	Озерск	2.575	2.575
29-31	32	Верхотурье	2.550	2.550
33	33	Холмск	2.100	2.100
34	34	Кяхта	1.750	2.000

Продолжение приложения 13

**Абсолютно лучшие разделы стратегий городов - участников пилотного этапа программы "Малые города России"**

Ранги стратегий без учета утверждения и публикации в СМИ	Города	Анализ ситуации, формулировка миссии, выделение приоритетов и точек роста, постановка целей	Системность, целостность стратегии	Программы реализации стратегии	Наличие структуры, ответственной за реализацию стратегии	Создание условий для предпринимательства и улучшения инвестиционного климата	Наличие разработанных бизнес-планов, предложений, инвестиционных проектов	Степень проработанности финансовых аспектов реализации стратегии	Вовлечение городского сообщества	Средний балл без учета утверждения и публикации в СМИ
1	Суздаль	<u>4.200</u>	4.600	4.200	<u>3.600</u>	4.600	3.400	3.600	<u>3.400</u>	3.950
2	Галич	<u>4.200</u>	4.600	4.200	<b>4.000</b>	3.800	4.000	3.000	3.600	3.925
3	Советск	4.400	<u>4.400</u>	3.400	3.800	<b>4.800</b>	3.400	3.600	3.200	3.875
4	Малоярославец	<b>4.600</b>	<b>4.800</b>	3.600	3.800	3.800	3.200	3.600	3.000	3.800
5	Полысаево	3.800	<u>4.400</u>	3.800	3.200	<u>4.400</u>	<u>3.800</u>	3.200	<u>3.400</u>	3.750
6	Осташков	4.400	<u>4.400</u>	<b>4.400</b>	3.400	3.600	4.000	3.600	2.000	3.725
7	Сосновый Бор	<u>4.200</u>	4.200	<u>4.000</u>	3.200	3.800	4.000	3.000	3.200	3.700
8	Гусь-Хрустальный	4.000	4.600	<u>4.000</u>	3.000	3.200	3.400	<b>3.800</b>	3.200	3.650
9--10	Ялutorовск	4.000	<b>4.800</b>	3.800	3.000	3.400	3.600	2.400	<b>4.000</b>	3.625
9--10	Торжок	<u>4.200</u>	4.600	3.600	3.200	3.600	4.000	2.800	3.000	3.625
11	Байкальск	3.600	3.600	3.800	<u>3.600</u>	4.000	3.000	3.200	3.200	3.500

Окончание приложения 13

12	Урюпинск	3.600	<i>4.600</i>	3.200	3.200	3.600	<u>3.800</u>	2.600	2.800	3.425
13--14	Заречный	3.800	3.600	3.400	<u>3.600</u>	3.400	2.000	<i>3.600</i>	3.000	3.300
13--14	Старая Русса	3.600	4.000	<u>4.000</u>	3.400	3.400	2.000	3.000	3.000	3.300
15	Мышкин	3.200	3.400	3.400	<u>3.600</u>	3.200	<u>3.800</u>	2.600	2.600	3.225
17	Красноармейск	3.600	4.000	3.200	3.200	2.800	2.400	<u>3.400</u>	2.800	3.175
19	Вельск	3.200	3.400	3.000	2.000	3.800	<b>4.400</b>	2.600	2.400	3.100
20	Пучеж	3.600	<u>4.400</u>	3.200	2.000	2.800	3.000	2.800	2.800	3.075
21	Аткарск	3.400	4.000	<u>4.000</u>	2.600	2.600	2.600	2.400	2.600	3.025
23	Мариинский Посад	3.000	3.400	3.200	2.200	2.400	2.800	2.200	<b>4.000</b>	2.900
24	Покров	3.600	3.600	3.200	2.200	3.000	2.000	2.000	<u>3.400</u>	2.875
25	Каргополь	3.000	3.000	2.400	<i>3.800</i>	2.800	1.200	2.200	2.800	2.650
28	Озерск	2.800	3.000	3.000	2.000	2.400	2.400	<u>3.400</u>	1.600	2.575
	Новоуральск									б/о
	В среднем	3.588	3.861	3.406	2.933	3.248	3.067	2.885	2.788	3.222

\* Примечание:

Петит	-	первые места
Курсив	-	вторые места
Подчеркивание	-	третьи места

## Анкета

Уважаемый участник социологического опроса!

В целях изучения проблем, связанных с управлением муниципальным образованием в период стратегических изменений, просим Вас ответить на приведённые ниже вопросы. При заполнении анкеты внимательно прочитайте вопрос и поставьте «галочку» в клеточке выбранного Вами ответа (не обязательно одного). Мы Вам также будем очень благодарны, если Вы в соответствующих вопросах, произведя запись, выскажете свои дополнительные соображения.

<b>1. Какое определение (или их сочетание), на Ваш взгляд, наиболее полно раскрывает сущность организационного сопротивления переменам?</b>	
– <i>это естественная реакция групп и отдельных лиц на перемены, угрожающие их культуре и влиянию, и обусловлено нарушением преемственности культуры и власти, его сила зависит от скорости нарастания перемен;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>устойчивый способ проведения операций не может быть изменен одновременно и вызывает противодействие изменениям, называемое организационным сопротивлением;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>«... многоликий феномен, который приводит к неожиданным задержкам, непредусмотренным затратам и вносит нестабильность в процесс стратегических перемен»;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>«с точки зрения анализа стратегии – выражение «иррациональности» организации, отказ от осознания новых измерений реальности, игнорирование логических доводов»;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>«... с позиции поведенческой теории – естественное проявление различных понятий о разумном, согласно которым группы и отдельные люди взаимодействуют между собой»;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>другое (что именно?)</i> _____ _____	
<b>2. Какова цель (или их сочетание) проведения стратегических изменений в Вашем муниципальном образовании?</b>	
– <i>внедрение новой (деловой, функциональной или операционной) стратегии деятельности МО;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>дополнительные поступления в бюджет в результате внедрения новых решений;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>привлечение местного сообщества к решению проблем МО;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>привлечение «бизнеса» к участию в развитии МО;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>поддержание имиджа саморазвивающегося МО;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>повышение социальной репутации МО;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>другое (что именно?)</i> _____ _____	
<b>3. Какие, по Вашему мнению, основные причины сопротивления изменениям в Вашем муниципальном образовании?</b>	
– <i>неясность целей (не понимание целей стратегии);</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>чувство неопределенности (страх перед будущим);</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>ожидание личных потерь (снижение удовлетворения какой-либо потребности);</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>убеждение, что перемены ничего хорошего не принесут;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>непредвиденные последствия;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>угроза защищенности и стабильности;</i>	<input type="checkbox"/>

– <i>снижение полномочий в принятии решений;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>уменьшение формальной и неформальной власти;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>низкая информированность членов коллектива о предстоящих переменах;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>снижение доступа к информации и другим ресурсам;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>ослабление автономии и привлекательности выполняемой работы;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>убеждение, что проводимое изменение не является необходимым или желательным;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>боязнь не усвоить новые методы работы;</i>	<input type="checkbox"/>
– <i>другое (что именно?)</i>	
<b>4. Выберите метод (подход) (или их сочетание) преодоления сопротивления переменам, который целесообразнее всего применять в Вашем МО и оцените значимость каждого из них по 6-балльной шкале, где 0 баллов означает неиспользование данного метода на предприятии, 1 балл означает отрицательное воздействие на результат, 2 балла – отсутствие какого-либо влияния, 3 балла – слабое положительное влияние, 4 балла – существенное влияние, 5 баллов – максимальное влияние на успех проведения изменений:</b>	
– <i>учет причин поведения личности в организации (принимаются в расчет потребности, склонности и надежды тех, кого затрагивают изменения);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>значение авторитета руководителя (указания авторитетного руководителя – мощный стимул для начала и поддержания процесса изменений);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>предоставление информации группе (чем больше информация централизована, значима и связана с проблемой, тем больше возможностей для успешного проведения изменений);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>достижение общего понимания (инициатива, направленная на стимулирование изменений исходит от членов группы);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>чувство принадлежности к группе (сотрудники, испытывающие изменения на себе и те, кто оказывает влияние на ход изменений ощущают принадлежность к одной и той же группе);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>авторитет группы для ее членов (сплоченность и авторитет группы для своих членов способствует снижению сопротивления изменениям);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>поддержка изменений лидером группы (психологическая значимость отдельных членов группы);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>информированность членов группы (доведение информации, относящейся к необходимости изменений, до сведения всех членов группы);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>
– <i>принудительное управление переменами (введение изменений, при котором сопротивление преодолевается с помощью власти высшего менеджмента);</i>	0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/>

Продолжение прил. 14

– <b>адаптивные изменения</b> (осуществление прерывистого стратегического изменения посредством постепенных нововведений, растянутых во времени);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>кризисное управление</b> (действия компании в жестких временных рамках; когда возникает угроза выживанию фирмы, сопротивление сотрудников сменяется поддержкой реформ);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>метод управляемого сопротивления</b> (если необходимость преобразований возрастает, метод приобретает принудительный характер, при резерве времени приобретает черты адаптивного);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>образование и передача информации</b> (подразумевает открытое обсуждение идей и мероприятий, а также индивидуальные беседы, выступления перед группой, меморандумы и доклады);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>привлечение подчиненных к принятию решений;</b>	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>облегчение и поддержка</b> (эмоциональная поддержка с целью примирения с новыми требованиями);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>переговоры;</b>	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>кооптация</b> (предоставление лицу, которое может оказать сопротивление переменам, ведущей роли в принятии решений о введении новшеств и в их осуществлении);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
– <b>маневрирование</b> (выборочное использование информации или составление четкого графика деятельности и мероприятий, чтобы оказать желаемое воздействие на подчиненных);	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	
другое (что именно?) _____							
<b>5. Имеется ли в Вашем МО подразделение (штатные сотрудники), занимающееся вопросами менеджмента изменений?</b>						<input type="checkbox"/> да	<input type="checkbox"/> нет
<b>6. При внедрении изменений прибегало ли руководство Вашего МО к принудительному управлению переменами?</b>						<input type="checkbox"/> да	<input type="checkbox"/> нет
<b>7. Был ли во время проведения изменений случай возникновения неформальных групп, политика которых была направлена на то, чтобы избранные перемены не могли быть осуществлены?</b>						<input type="checkbox"/> да	<input type="checkbox"/> нет
<b>8. На каком уровне, в Вашем случае, возникло сопротивление внедряемым изменениям?</b>							
– <b>уровень индивида</b> (поведение и взгляды конкретного сотрудника);							<input type="checkbox"/>
– <b>уровень группы</b> (несколько сотрудников со схожими взглядами на проблемы предприятия);							<input type="checkbox"/>
– <b>организационный уровень</b> (на уровне предприятия, из-за отсутствия потенциала для анализа внешних изменений и выработки адекватной реакции);							<input type="checkbox"/>
– <b>другое</b> (что именно?) _____							

Окончание прил. 14

**9. Как Вы считаете, какие действия нужно предпринять, чтобы снизить степень сопротивления переменам в Вашем муниципальном образовании?**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| – <i>полномасштабное освещение стратегического замысла;</i>       | <input type="checkbox"/> |
| – <i>проведение семинаров и дискуссий;</i>                        | <input type="checkbox"/> |
| – <i>организация консультаций перед осуществлением стратегии;</i> | <input type="checkbox"/> |
| – <i>внедрение новой информационной сети;</i>                     | <input type="checkbox"/> |
| – <i>другое (что именно?)</i> _____<br>_____<br>_____             |                          |

<b>10. Имели ли место быть случаи возникновения конфликтов во время проведения изменений в Вашем муниципальном образовании?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	да	нет

**11. Какой стиль проведения изменений при разрешении конфликтов, по Вашему мнению, необходимо избрать руководству Вашего муниципального образования, чтобы устранить сопротивление изменениям?**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| – <i>конкурентный (делающий упор на силу, базирующийся на настойчивости, утверждении своих прав, исходящий из того, что разрешение конфликта предполагает наличие победителя и побежденного);</i>                                     | <input type="checkbox"/> |
| – <i>самоустранения (проявляющийся в том, что руководство демонстрирует низкую настойчивость и в то же время не стремится к поиску путей сотрудничества с несогласными членами организации);</i>                                      | <input type="checkbox"/> |
| – <i>компромисса (предполагающий умеренное настаивание руководства на выполнении его подходов к разрешению конфликта и одновременное умеренное стремление руководства к кооперации с теми, кто сопротивляется);</i>                   | <input type="checkbox"/> |
| – <i>приспособления (выражающийся в стремлении руководства установить сотрудничество в разрешении конфликта при одновременном слабом настаивании на принятии выработанных им решений);</i>  | <input type="checkbox"/> |
| – <i>сотрудничества (характеризующийся тем, что руководство стремится как к тому, чтобы реализовать свои подходы к проведению изменения, так и к тому, чтобы установить отношения кооперации с несогласными членами организации);</i> | <input type="checkbox"/> |
| – <i>другое (что именно?)</i> _____<br>_____<br>_____   |                          |

**12. С какой «тупиковой ситуацией» Вы столкнулись при проведении изменений в Вашем муниципальном образовании?**

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

СПАСИБО!

- 
- 

Научное издание

**Лапыгин** Юрий Николаевич  
**Захаров** Павел Николаевич  
**Илларионов** Александр Ефимович  
**Лачинина** Татьяна Александровна  
**Лапыгин** Денис Юрьевич  
**Лешин** Александр Евгеньевич

Государственное и муниципальное управление:  
разработка и реализация стратегии

Подписано в печать  
Формат 84 × 108/32  
Бумага для множительной техники. Гарнитура Таймс.  
Печать офсетная. Усл.печ. л. 30  
Тираж 300 экз. Заказ 1242 .

Макет подготовлен авторами

Муромский институт  
Владимирского государственного университета  
Издательско-полиграфический центр  
Адрес: 602264, Владимирская область, Г. Муром, ул. Орловская, 23