

Problems of strategic management of municipal

Chazhaev M. (Russian Federation)

Проблемы стратегического управления муниципальными образованиями

Чажаев М. И. (Российская Федерация)

Чажаев Муслим Ибрагимович / Chazhaev Muslim – кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и управления производством, факультет государственного управления, Чеченский государственный университет, г. Грозный

Аннотация: в данной статье автором проанализированы проблемы стратегического управления муниципальными образованиями. Автор раскрывает механизм разработки стратегии. Особое внимание обращается на особую значимость стратегического управления в развитии муниципального образования. Стратегия развития муниципального образования представляет собой крайне важный документ, в котором формируются окончательные выводы относительно целей социально-экономического развития территории, факторах и механизме его движения и методах управления этим движением. Эти выводы делаются на основе и с учетом новых тенденций и особенностей социально-экономического развития региона, страны и муниципального образования.

Abstract: in this article the author analyzes the problems of strategic management of municipalities. The author reveals the mechanism of the development strategy. Particular attention is drawn to the special importance of strategic management in the development of the municipality. The strategy of development of the municipality is an extremely important document, which formed the final conclusions on the objectives of social and economic development of the territory, the factors and mechanisms of motion and methods to manage this movement. These conclusions are based on and taking into account new trends and features of the socio-economic development of the region, the country and the municipality.

Ключевые слова: стратегия, муниципальные образования, программы, ресурсы.

Keywords: strategy, municipalities, programs, resources.

Процесс создания стратегии очень трудоемок. С 50-х годов начинает формироваться взгляд в защиту продуманной и четко сформулированной стратегии. Поэтому в организации представляется необходимым разрабатывать стратегию не только руководству, но и ее работникам, которые, так или иначе, причастны к ней.

«Стратегия» с точки зрения муниципального управления определяется как «система действий по достижению поставленных в концепции стратегических целей и задач на основе мобилизации имеющегося в муниципальном образовании потенциала и реально привлекаемых внешних ресурсов».

Органы местного самоуправления также как и организация разрабатывают стратегию развития города. В соответствии с п.1 ст.17 ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по «принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования».

Любая стратегия предполагает длительную подготовку перед ее созданием, кропотливую работу экспертов и пр. Для начала представляется необходимым определить цели и направления перспективного развития города. При этом разработка стратегии, так или иначе, связана с поддержкой именно тех отраслей, которые обладают конкурентным преимуществом, в которых город обладает хорошим потенциалом для развития.

В стратегии определяется видение, цель и задачи муниципального образования, сценарии развития, характеристика потребности в разработке муниципальной стратегии, формулировка подсистем, описание взаимосвязей подсистем и ресурсов, которые необходимы для реализации, приоритетные направления и индикаторы. Механизм разработки стратегии чаще всего содержит следующие этапы:

- Изучение внешних условий, которое представляет собой анализ тенденций и ресурсов развития территории. «Данный этап предполагает проведение глубокого ретроспективного анализа».

- Разработка концепции, которая представляет собой «документированное закрепление приоритетов развития территории, выбранных на основе предшествующего анализа и прогнозирования ее развития, а также разработка комплексной программы развития и целевых программ».

- Согласование целевых программ, которые должны соответствовать как друг другу, так и приоритетам развития муниципального образования. Кроме того, целевые программы должны быть проверены на индикатор непротиворечивости, отсутствия дублирования на содержательном и организационном уровнях.

- Экспертиза программ, которая также включает оценку соответствия приоритетам: «экономическую, социальную, экологическую и другие виды оценок».

При этом главная задача стратегии – способствовать росту потенциала муниципального образования, а также обеспечивать его конкурентными преимуществами на региональном, федеральном и международном уровнях, что в значительной степени будет способствовать улучшению уровня и качества жизни населения.

Стратегия развития муниципального образования представляет собой крайне важный документ, в

котором формируются окончательные выводы относительно целей социально-экономического развития территории, факторах и механизме его движения и методах управления этим движением. Эти выводы делаются на основе и с учетом новых тенденций и особенностей социально-экономического развития региона, страны и муниципального образования. Разработка альтернативных стратегий и их оценка, выявление приоритетных направлений развития муниципального образования, анализ ресурсов развития, конкурентные преимущества муниципального образования – все это лежит в основе концепции стратегии развития муниципального образования. На ее основе формируется план последующих стратегических действий, которые представляют собой некий вектор развития муниципального образования.

Разработка любой муниципальной стратегии основывается на ответе на вопрос «Что принесет муниципальному образованию успех в будущем?». При этом образ будущего муниципального образования должен создаваться с одной стороны, как «идеальный», а с другой – этот образ должен соответствовать именно тому муниципальному образованию, для которого разрабатывается стратегия. Таким образом, желаемый будущий образ города, может быть, достигнут не из любого исходного состояния муниципального образования.

Определение конкретного результата, который может вылиться из будущего образа города, его миссии, формулирует цели муниципального образования, для решения которых разрабатывается стратегия. При этом стратегия представляет собой в большей степени модель, которая должна обеспечить успех муниципальному образованию. Все подходы к разработке муниципальной стратегии 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». Вместе с этим, важным является тот факт, что стратегия никогда не может быть продумана до конца, она должна иметь гибкую структуру, для того, чтобы корректировать ее по мере изменения внешних и внутренних условий. К тому же универсального, пригодного на все случаи жизни метода разработки стратегии не существует.

Таким образом, каждое муниципальное образование имеет право на свой собственный подход к стратегическому управлению. Вместе с этим, оно может самостоятельно определять формат и содержание самой стратегии. Однако является необходимым включение в этот документ общих подходов к содержанию. Определение содержания стратегии как документа должно опираться на «методы исторического и структурно-функционального анализа». Именно исторический подход предусматривает исследование генезиса муниципального образования, а также движущих сил и источников его организации и развития.

При использовании сравнительно-исторического метода анализа в совокупности со структурно-функциональным представляется возможным увязать появление нового уровня социально-экономического развития муниципального образования во времени с изменениями структурной организации. Вместе с этим, представляется возможным выявить закономерности качественных изменений его социально-экономического развития. В совокупности речь идет о «знании внутренних закономерностей развития муниципального образования». Эти знания вместе с результатами анализа стартовых условий социально-экономического развития муниципального образования и оценкой внешних условий позволяют создать предпосылки для формирования научно обоснованной программы развития города. Так, для того, чтобы сформировать стратегический выбор муниципального образования, необходимо выявить и описать внутренние и внешние противоречия его развития как сложной социально-экономической системы.

Так можно говорить о том, что стратегия состоит из следующих элементов:

- Стратегического видения;
- Стратегических целей и задач по обеспечению конкурентоспособности муниципального образования в основных областях и сферах экономической и социальной жизни на прогнозируемый период;
- Соглашений, формализующих общественное согласие и стратегическое партнерство гражданского сообщества, бизнеса и власти в части реализации приоритетных функций муниципального образования на весь плановый период;
- Системы мер, проектов, выполнение которых должно обеспечить создание благоприятных условий для реализации приоритетных функций муниципального образования;
- Сценариев развития инвестиционных и инновационных проектов, этапов реализации проектов и ресурсов, необходимых для достижения сформулированных в концепции стратегических целей и задач.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя процесс от разработки до принятия самого документа стратегии, то есть от стратегического анализа внутренних и внешних факторов и формирования концепции и содержания стратегии до предварительной оценки социально-экономической эффективности проводимой работы и разрабатываемой стратегии, порядка ее обсуждения и принятия. При этом концепция стратегического развития подразумевает под собой стратегический выбор муниципального образования, который определяется философией его развития на основе SWOT- анализа (анализ сильных и слабых сторон города, а также его возможностей и внешних угроз), а также сравнительного анализа действующей стратегии и образцов успешной реализации стратегий развития других муниципальных образований. Поэтому, содержание стратегии развития города должно включать конкретное изложение процесса достижения целей, которые изложены в концепции стратегии. Механизм формирования стратегии развития муниципального образования предопределяет успех ее реализации и подлежит качественной экспертной оценке с целью своевременной корректировки действий,

которые направлены на повышение эффективности стратегического управления муниципалитетом [1].

Стратегическое видение представляет собой «маршрут» движения в идеальное будущее. Существуют и другие определения данного понятия:

- стратегическое видение представляет собой взгляды экспертов на то, какими видами деятельности город собирается заниматься, и каков его долгосрочный курс;
- стратегическое видение – это общее, согласованное на основе консенсуса видение того, как город должен выглядеть в будущем;
- стратегическое видение – это интуитивный образ будущего, имеющий значение сверх ценности;
- стратегическое видение предполагает «понимание общего направления в развитии в течение достаточно продолжительного временного отрезка».

Стратегическое видение является ядром муниципальной стратегии развития города. Этот раздел может включать в себя общий образ города, стратегическую цель, миссию города, направления развития, а также индикаторы, если они привязаны к стратегической цели города.

Видение муниципального образования направлено изнутри на описание потенциала этого образования (его сильных сторон), а также назревших проблем, определение ключевых компетенций, особенностей управления территорией и ориентации самого муниципального образования.

Для того чтобы достигнуть будущего образа определяются стратегические цели и направления развития города. Миссия – это «краткая формулировка уникальной роли города во внешней среде, которая ориентирована на перспективу и определяется на реальные предпосылки». В ней раскрываются смысл и предназначение существования и развития города. Она определяет цели, задачи и направления развития города. Миссия должна обладать рядом характеристик: она должна быть уникальной, конкретной и реалистичной. В таком случае, миссия будет наилучшим образом обрисовывать картину будущего города, которая понимается, поддерживается, а также реализуется властью, бизнесом и населением города.

Стратегическая цель представляет собой заявление о намерениях, которые интерпретируют формулировку миссии города, а также служит важным «мостом» между миссией города и его задачами. Целей может быть несколько, однако их число должно быть строго ограничено. Для реализации каждой цели разрабатывается несколько задач. Задачи зачастую определены количественно и качественно и рассчитаны на реализацию за 1-2 года. Таким образом, задачи конкретизируют широко сформулированные цели, а также обеспечивают «переход от стратегического направления непосредственно к действиям». Вместе с этим, задачи должны быть правильным образом обоснованы. «Проверить их обоснованность позволяет метод SMART». В соответствии с этой методикой, задачи должны удовлетворять требованиям конкретности, измеряемости, достижимости, реалистичности, а также конечности по времени.

- Конкретная цель (specific) – необходимо точное указание на то, какая цель решается, а также что является предметом действия и изменения;
- Цель должна быть измеримой (measurable) – необходимо наличие количественных и качественных показателей, которые позволят определить была ли цель достигнута или же нет;
- Цель должна быть достижима (achievable) – заданные показатели решения задачи должны быть достижимы в рамках общего процесса изменения организации или конкретного проекта;
- Цели должны быть реалистичными (realistic) – для того, чтобы поставленные задачи были решены, должны иметься необходимые ресурсы, а персонал должен быть квалифицированным для решения поставленных перед ним задач;
- Задачи должны быть ограничены по времени (time-related) – то есть иметь четко обозначенный срок, к которому они должны быть решены.

В совокупности цели и задачи образуют стратегические направления, в рамках которых разрабатываются стратегии реализации – программы, планы и проекты.

Для того чтобы выявить различные подходы к формулированию стратегического видения, в работе были рассмотрены некоторые зарубежные и российские города. Они были выбраны по принципу наличия в их стратегиях «видения города», которое бы было наиболее развернуто и включало в себя широкий спектр элементов. Анализ подхода к стратегическому видению строился на основе двух аспектов: структурного и содержательного.

Структурный аспект стратегического видения – это то, из чего складывается стратегическое видение города: есть ли в его составе описание образа города, представлена ли миссия, перечень стратегических целей, направлений развития и индикаторов.

Содержательный аспект – это то, что именно преподносится в качестве стратегического видения города: то, на что делается акцент, стилистические особенности текста, определение амбициозности или реалистичности поставленных целей, наличие заключений и планов, подкрепленных количественными данными.

Анализ будет проводиться по следующим критериям:

1. Структурный аспект:

- Наличие или отсутствие в стратегии будущего образа города;
- Наличие или отсутствие в стратегии миссии города;
- Наличие или отсутствие стратегических целей;
- Наличие или отсутствие направлений развития;

- Наличие или отсутствие индикаторов, на основании которых можно было бы определять, были ли достигнуты цели в этом направлении или же нет.

2. Содержательный аспект:

- Определение целей: являются ли они амбициозными или носят реалистичный характер;

- Количественные данные: приводятся ли в стратегии конкретные показатели, которые должны быть достигнуты для того, чтобы достигнуть желаемого образа города в будущем;

- Стилистические особенности текста: является ли текст доступным для понимания жителям города, содержит ли он специфическую терминологию, повторы.

Для оценки структурного аспекта используется двухбалльная шкала (+/-). Таким образом, если тот или иной элемент содержится в стратегическом видении рассматриваемого города, ему присваивается «+», в обратном же случае – «-». Для оценки содержательного аспекта используется таблица, в которой в соответствии с целями графы заполнялись как амбициозная/ реалистичная, наличие количественных показателей – присутствуют/отсутствуют и стиль текста – понятный для жителей города/ использование специфической терминологии.

Литература

1. *Ялмаев Р. А.* Федеральные целевые программы в стратегии развития регионов. Материалы Научной сессии, г. Волгоград, 17-23 апреля, 2006 г. Вып. 4: Мировая экономика и финансы / ВолГУ; редкол.: Б. Н. Сипливый (отв. ред) и др. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. С. 249-253.