

На правах рукописи

Галина Надежда Викторовна

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ
ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05
«Экономика и управление народным хозяйством»
(Региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Ижевск, 2005

Диссертационная работа выполнена в Удмуртском филиале
Института экономики Уральского отделения
Российской академии наук

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор
Некрасов Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор географических наук, профессор
Рысин Иван Иванович
кандидат экономических наук, доцент
Пушина Наталья Николаевна

Ведущая организация – Министерство экономики Удмуртской Республики

Защита состоится: 25 октября 2005 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.275. 04 при Удмуртском государственном университете по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 4, ауд. 431

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»

Автореферат разослан 24 сентября 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат экономических наук,
профессор

А.С. Баскин

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Стратегическое планирование как самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития муниципального образования получило распространение в развитых странах с восьмидесятых годов двадцатого века.

В России после разрушения централизованной системы директивного планирования города оказались в состоянии неопределенности. Возрастающая скорость происходящих в стране перемен, ужесточение конкуренции во всех сферах заставляли местную власть принять на себя ответственность за перспективы городского развития.

Принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 году способствовало становлению органов местного самоуправления как максимально приближенной к народу публичной власти. Глава муниципального образования получил полномочия для управления процессом муниципального развития.

Ускоренное усложнение характера городских функций, превращение города в самостоятельный хозяйственный организм, развивающийся под воздействием как внутренних, так и внешних сил делает традиционное управление неэффективным. В последние годы важное значение приобретает способность местных властей осуществлять свои функции, исходя не из текущих, сиюминутных целей и интересов, а на основе долгосрочной стратегии развития. Стратегическое планирование развития муниципального образования становится всё более популярным.

Анализ практики стратегического планирования свидетельствует о проблемах, возникающих на этапе реализации программных документов. Необходимы новые пути прогнозирования социально – экономических процессов развития городов, новые методы формирования городской политики, усиление регулирующего воздействия органов местного самоуправления на реализацию стратегических планов. На современном этапе наблюдается тенденция перехода к стратегической форме индикативного планирования, позволяющей обеспечить согласованность действий властных органов и хозяйствующих субъектов, направленных на эффективную реализацию стратегии развития.

В условиях современного развития общества особый интерес представляет исследование процессов развития малых и средних российских городов, составляющих самую многочисленную категорию, на долю которых приходится почти 85 % общего количества городов страны. Именно небольшие города формируют значительную сеть территориальной структуры хозяйства России, осуществляя экономическую и социокультурную взаимосвязь сельской местности с крупными городами. Несмотря на многообразие российских малых городов, проблемы их социально-экономического развития во многом идентичны и требуют особого подхода к их решению.

Степень изученности проблемы. Вопросы социально-экономического развития городов в условиях переходной экономики рассматриваются в

работах отечественных ученых: Е.Г. Анимицы, О.И.Боткина, Б.М. Гринчеля, Б.С. Жихаревича, А.Е. Когута, А.И. Кузьмина, В.Г. Попова, В.Е. Рохчина и других. Рекомендации по использованию индикативного планирования на современном этапе содержатся в работах В. Дудкина, Ю. Петрова, Н. Сурниной, М. Шаккума. Теоретические вопросы совершенствования индикативного планирования и проблемы формирования индикативного плана – прогноза стали темой исследования А.Н.Петрова, Л. Г. Демидова, Г. Л. Парсаданова, В. В. Егорова. На основании анализа актуальных социальных проблем муниципального образования авторы обосновывают пути их решения, особенно, что касается экономической сферы развития муниципального образования. Основным направлением комплексных программ развития становится повышение экономической конкурентоспособности территории в системе региона и страны в целом.

Вместе с тем, в основе главной цели практически во всех существующих стратегиях развития муниципальных образований лежит повышение качества жизни населения, что подразумевает, прежде всего, развитие социальной сферы. Проблемы развития социальной сферы нашли отражение в работах И.В. Бестужева-Лады, Д.П. Гавра, В.Э. Гордина, Е.Н. Жильцова, А.Л. Кузнецова, Е.В. Тишина. Обобщение данного опыта исследований показало недостаточную проработку вопросов по руководству развитием социальной сферы муниципального образования. В значительной мере это относится к формированию целостной, теоретически обоснованной и увязанной с практикой системы управления социальной сферой. Поэтому этим вопросам уделено в диссертации особое внимание.

Объектом исследования диссертационной работы является социально – экономическое развитие муниципального образования.

Предмет исследования - отношения, механизмы и приоритеты формирования стратегии развития муниципального образования.

Область исследования соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05. – экономика и управление народным хозяйством (раздел 5 Региональная экономика): 5.14. Разработка перспектив развития региональных социально – экономических систем; прогнозирование в региональных социально – экономических системах; 5.16. Управление экономикой регионов на муниципальном уровне, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ; 5.17. Региональное стратегическое планирование; региональные программы развития.

Целью работы является разработка механизма формирования системы управления развитием муниципального образования на основе индикативного планирования.

Поставленная цель обусловила решения следующих **задач**:

- исследование теоретических вопросов стратегического планирования муниципального образования;
- системная оценка развития муниципального образования на основе функционального, факторного и структурного методов анализа;
- формирование модели управления муниципальным образованием как объектом при оценке вертикальных и горизонтальных связей муниципального управления;

- раскрытия содержания и сущности индикативного планирования применительно к муниципальному образованию;
- разработка модели системы управления реализацией стратегии на основе индикативного планирования;
- обоснование руководства развитием социальной сферы муниципального образования.

Научно – методологической основой диссертационной работы послужили фундаментальные исследования отечественных и зарубежных учёных в области стратегического и индикативного планирования. Работа основана на нормативных документах, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления. Основой методологии исследования является системно – ситуационный подход; использованы общенаучные методы структурного, факторного, функционального и сравнительного анализов, метод экспертных оценок. Конкретные предложения разработаны на базе практического опыта и полученных теоретических результатов.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

- уточнены понятия «индикативное планирование развития муниципального образования», «управление развитием муниципального образования на основе индикативного планирования»; разграничены термины «показатель» и «индикатор»; раскрыта векторная направленность индикатора и его связующая роль между проблемой и целью;
- сформирована модель управления муниципальным образованием как объектом с обоснованием вертикальных и горизонтальных связей муниципального управления;
- предложен механизм формирования системы управления развитием муниципального образования;
- обоснована система индикаторов развития и разработана модель интегрального индикатора уровня жизни населения при реализации стратегии развития муниципального образования;
- разработана система управления стратегией развития муниципального образования на основе индикативного планирования, в рамках которой предусматривается формирование целей развития способом соединения дерева проблем и дерева целей, а также использование программно-целевого метода в руководстве развитием.

Практическая значимость работы заключается в формировании целостной системы управления развитием муниципального образования, детального обоснования руководства социальной сферой. Предложенные методические решения могут быть использованы работниками органов местного самоуправления при разработке и реализации стратегии развития муниципального образования и позволят повысить эффективность муниципального управления, усилить регулирующее воздействие местной власти на социально – экономическое развитие территории.

Апробация результатов работы. Многие положения и результаты исследования применялись на практике в управлении развитием города Можги Удмуртской Республики. Сформулированная автором концепция развития города положена в основу Стратегии, утвержденной законо-

дательным органом в 2001 года. В эти годы заключаются Соглашения о взаимном сотрудничестве между администрацией города и руководителями предприятий, организована деятельность муниципальной статистики. Предлагаемые методические подходы были использованы при разработке Программы социально-экономического развития г. Можги на 2005–2009 годы.

Публикации. Результаты научных исследований отражены в 4 публикациях общим объемом 9,75 п.л. (личный вклад автора 6,75 п.л.).

На защиту выносятся следующие научные положения:

- обоснование и применение метода индикативного планирования в системе управления стратегией развития муниципального образования (уточнение понятий, факторов, методов и специфики);
- процедурно-логическая модель системы управления реализацией стратегии развития муниципального образования на основе метода индикативного планирования и с учетом территориальных особенностей;
- система индикаторов социального развития муниципального образования на основе предложенной модели качества жизни его населения;
- алгоритм расчета индикатора уровня жизни населения города с помощью матрицы количественной оценки достижения целей;
- методика формирования целей развития муниципального образования с использованием метода соединения дерева проблем и дерева целей.

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка литературы и пяти приложений. Общий объём работы с приложениями составляет 192 страницы, основной текст изложен на 151 странице, проиллюстрирован 23 таблицами и 25 рисунками. Библиографический список литературы содержит 122 источника.

Во *введении* обоснована актуальность темы исследования, степень разработанности проблемы, определены цели, задачи, объект и предмет, методологические основы исследования. Раскрыта научная новизна и практическая значимость результатов работы. Даны сведения об апробации.

В *первой главе* «Исследование стратегического планирования развития муниципального образования» раскрыты положения стратегического планирования, показана необходимость его применения в управлении социально-экономическим развитием муниципального образования; исследованы методы стратегического планирования его социальной сферы на современном этапе.

Во *второй главе* «Оценка системного развития муниципального образования (на примере малого города)» раскрыта значимость и проблемы развития малых городов; на основе методов функционального, факторного, структурного анализа проведено исследование социально-экономического положения города Можги и сформирована концепция его развития.

В *третьей главе* «Моделирование стратегического индикативного планирования в управлении развитием муниципального образования» представлена модель системы управления реализацией стратегии; на основе предложенной модели обосновано руководство стратегическим развитием социальной сферы муниципального образования.

В *заключении* диссертационной работы приведены основные выводы и результаты исследования.

Основные положения и результаты, выносимые на защиту.

1. Уточнены основные понятия применительно к стратегии социально-экономического развития муниципального образования - «индикативное планирование развития муниципального образования», «управление развитием муниципального образования на основе индикативного планирования», разграничены термины «показатель» и «индикатор», раскрыта сущность векторной направленности и связующей роли индикатора развития.

Изучение опыта стратегического планирования развития муниципальных образований показывает, что проблемы, возникающие в процессе разработки и реализации стратегии, могут быть разрешены через преимущества использования такой формы стратегического планирования и управления как индикативное планирование и управление на основе индикативного планирования. Критическое исследование содержания и сущности индикативного планирования позволяет уточнить основные понятия применительно к муниципальному образованию, с учётом таких принципиальных факторов как: а) усиления воздействующей роли органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие; б) вовлечение местного сообщества в процесс реализации стратегии; в) использование индикаторов как характеристик социально-экономических процессов.

Индикативное планирование развития муниципального образования есть механизм координации интересов деятельности органов местного самоуправления, организаций, учреждений, предприятий всех форм собственности и населения, направленный на комплексное развитие территории, основанный на разработке системы индикаторов, характеризующих социально-экономические процессы, с учетом перспективных целей и задач.

Управление развитием муниципального образования на основе индикативного планирования – это форма управления, включающая организацию деятельности по индикативному планированию, прогнозированию, реализации индикативного плана и контроля за его выполнением. При этом под индикативным планом понимается перечень прогнозно-ориентированных индикаторов с установленными на определенный срок пороговыми значениями, являющимся руководством к действию для управленческих структур администрации города и ориентиром для хозяйствующих субъектов.

В процессе стратегического планирования необходимо разграничивать понятия «показатель» и «индикатор». Так, **показатель** рассматривается как количественный параметр социально-экономического развития, который может быть получен непосредственно из статистических источников (государственной или муниципальной статистики, внутренней отчетности). **Индикатор** же есть качественно - количественный параметр социально-экономического развития, получаемый расчетным путем из одного или нескольких показателей и меняющийся во времени.

Сущность индикатора определяется через характеристику связующего звена между проблемой и целью в векторной направленности. Ретроспективный и сравнительный анализ индикатора (отрицательный вектор) дает количественную характеристику проблемы, а определение его прогнозного значения (положительный вектор) позволяет количественно характеризовать цель (рис. 1).

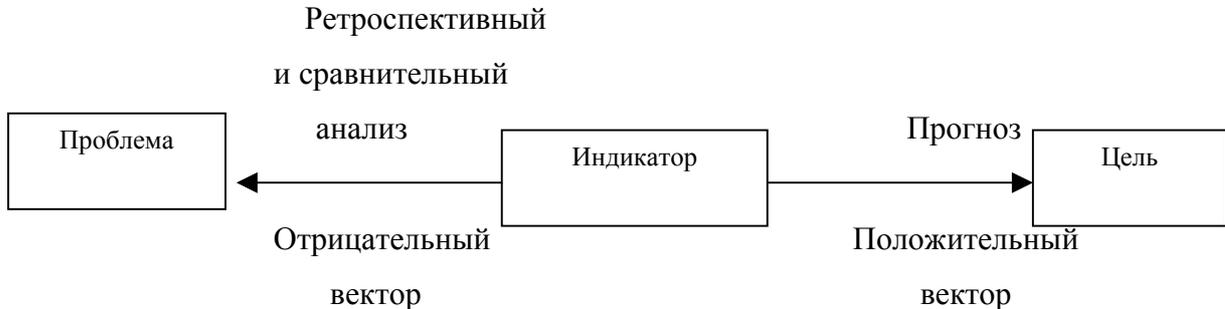


Рис. 1. Векторная направленность индикатора.

2. Сформирована модель управления муниципальным образованием как объектом с обоснованием вертикальных и горизонтальных связей муниципального управления.

Исследование развития муниципального образования - малого города должно носить системный характер и требует применения методов функционального, факторного и структурного анализа. В диссертации развивается положение, что для осознания причины существования города как формы территориальной организации общества необходимо разграничение понятий «функции города (муниципального образования)» и «функции муниципального управления». Под функциями города понимаются те виды деятельности населения, которые направлены на удовлетворение внешних по отношению к данному городу потребностей. Под функциями муниципального управления – деятельность, выполняемую в интересах городских жителей, для удовлетворения внутригородских потребностей.

В связи с тем, что стратегическое планирование становится неотъемлемой частью городского управления, наряду с понятием «функция города» стал широко применяться близкий к нему по содержанию термин «миссия города». Анализ примеров миссии различных городов показывает, что удачная формулировка миссии служит своеобразным девизом города и повышает его имидж.

Стратегическое планирование требует учета воздействия на планируемый объект многочисленных факторов, оказывающих на него как позитивное, так и негативное влияние. Основным смыслом понятия «фактор» (лат. *faktor* - делающий, производящий) - движущая сила, причина какого-либо процесса, явления. Поэтому факторный анализ является необходимым методом выявления причин происходящих изменений. На основе анализа научной литературы были определены факторы, оказывающие наибольшее влияние на социально-экономическое развитие городов. К ним относятся такие факторы как: исторический, административный, географический,

экономический, экологический, информационный, организационно-управленческий и факторы качества жизни.

Комплексность развития муниципального образования невозможно без сбалансированности всех сфер его жизнедеятельности. Для исследования состава, содержания составных частей сферы экономики и социальной сферы, пропорций и связей между ними применяется метод структурного анализа. Он позволяет определять: а) отраслевую структуру, ее динамику и потенциал; б) состояние производственной и социальной инфраструктуры; в) взаимовлияние экономической и социальной сферы.

Системное исследование муниципального образования создает достаточные условия для формирования научно-обоснованной концепции его социально-экономического развития.

Предложенные методы исследования позволили провести анализ социально-экономического потенциала города и сформировать концепцию его развития. На основе оценки условий и факторов развития города Можги, возможного их изменения в перспективе можно сделать следующие выводы:

Функциональный анализ позволяет раскрыть характеристику многопрофильности размещения производительных сил в городе. Так, производство в городе представляют предприятия восьми отраслей. Город, созданный на базе рабочего поселка при стекольном заводе, сохраняет и сегодня свой промышленный статус. Стабильно работают предприятия деревообрабатывающей промышленности и промышленности строительных материалов, сумели преодолеть кризисные явления предприятия машиностроения и металлообработки. Динамично развивается стекольный завод ОАО «Свет», значительно увеличив объем производства за счет строительства двух новых цехов. Достаточно высокий уровень конкурентоспособности товаров местных производителей обеспечивает их успешное присутствие на российском рынке.

Факторный анализ позволяет оценивать институциональные преобразования и учитывать влияния административного фактора в развитии города. На территории Можги находится 14 федеральных и региональных учреждений, обслуживающих несколько районов, а также имеются перспективы строительства офисных зданий.

Структурный анализ позволяет раскрыть оценку качества жизни населения в городе с учетом динамики экономического развития. Хотя в г. Можге имеются высокие экономические показатели развития, но наблюдается низкая, по сравнению с другими городами, обеспеченность населения жильем, культурными и социальными благами (см. табл. 1). Сложилась ситуация разрыва между развивающейся промышленностью и состоянием социальной сферы.

Основу концепции социально-экономического развития города Можги должны составлять следующие, намеченные к реализации стратегические приоритеты, расположенные в порядке значимости: а) Город высокого уровня жизни населения с развитой социальной сферой; б) Экономически развитый город; в) Административный, торговый, культурный центр регионального значения.

Таблица 1

**Основные социальные индикаторы города Можги
в сравнении с другими городами Удмуртской Республики**

	Наименование индикаторов	Ижевск	Воткинск	Глазов	Можга	Сарапул	Рейтинг
1	Естественный прирост (убыль) населения на 1000 населения, пунктов.	-2,5	-5,5	-5,6	-3,1	-6,4	2
2	Младенческая смертность на 1000 родившихся, случаев	14,0	14,0	10,0	15,7	17,3	3
3	Расходы на здравоохранение в расчете на одного жителя по всем источникам финансирования, рубл.	1977,8	2129,3	2040,9	1972,6	2237,1	5
4	Первичная заболеваемость на 1000 населения, случаев	1052,9	1024,8	987,0	1202,0	1034,8	5
5	Книгообеспеченность на одного жителя, экземпляров	3,9	2,5	4,8	3,5	3,6	4
6	Затраты в общеобраз. школах на одного учащегося, рубл.	7701	5985	6338	6767	6618	2
7	Затраты на одного обучающегося в учреждениях дополн. Образования, рубл.	1564	1110	1984	1451	1407	3
8	Удельный вес населения, занимающегося физкультурой и спортом, %	9,04	11,64	9,22	8,06	6,03	4

Системный подход для муниципального образования "город" (сложной социально-экономической системы) требует рассматривать субъект и объект управления как единое целое (исследование горизонтальных связей) и во взаимосвязи с внешней средой (исследование вертикальных связей).

Известно, что значительную роль в осуществлении экономической и социокультурной территориальной взаимосвязи в развитии территорий России играют малые города. Подразумевая под малым городом городское поселение с численностью населения до 50 тыс. человек, необходимо отметить, что доля таких поселений составляет 85% в общем числе городов, численность проживающего в них населения достигает 30% об общей численности городского населения.

Для понимания социально-экономической роли малых городов необходим анализ динамики их развития на фоне общего процесса расселения для выявления характерных проблем. Это позволяет предположить, что механизмы индикативного планирования, разработанные для типичного

представителя этой категории городов, можно будет адаптировать на другие малые города.

Малые города как объект реализации индикативного планирования имеют значительные преимущества перед городами больших размеров.

Во-первых, это близость местной власти к горожанам, что повышает личную ответственность городских руководителей.

Во-вторых, это компактность, целостность и «обозримость» городского сообщества, возможность в максимальной степени учесть все интересы и взаимосвязи внутри него.

В-третьих, это существенно меньшие бюрократические препоны. Возможность установления более доверительных и открытых отношений местной администрации и руководителей предприятий, вовлечения негосударственных структур в процесс индикативного управления.

В-четвертых, это сложившийся менталитет жителей малых городов, менее равнодушных к местным проблемам по сравнению с населением больших городов. В таких условиях легче решать проблемы «всем миром» и своими силами.

Горизонтальные связи системы муниципального управления характеризует представление структуры муниципального образования в разрезе подсистем (отраслей): функциональной, социальной, экономической, хозяйственной.

Задачи муниципального управления определяются законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для успешного решения этих задач и нормального функционирования всех подсистем муниципального образования автор считает необходимым разработать Перечень (кодификатор) функций муниципального управления, выделить центры ответственности по каждой функции. Эта работа производится на основании как структуры администрации города, так и статей 16 «Вопросы местного значения городского округа» и 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» Закона № 131 – ФЗ

Вертикальные связи обусловлены тем, что муниципальное образование есть часть более крупной и сложной системы, в которой субъектом управления является региональная администрация.

Отношения с вышестоящим руководством во многом определяют успех муниципального управления. Именно от них зависят стабильность местной власти и решение стратегических вопросов, требующих финансовых вложений.

Вовлечение в реализацию механизмов индикативного планирования муниципального образования частных промышленных предприятий, которые определяют экономическое развитие города, невозможно без поддержки региональной администрации. Эта поддержка может выражаться через предоставления отдельному предприятию налогового инвестиционного кредита из регионального бюджета при наличии убедительно обоснованного ходатайства местной власти. Решение этих задач основывается на балансе интересов местной и региональной власти, хотя эти интересы и пересекаются в основном, но часто противоречат друг другу в частности.

В работе муниципальное образование представлено как объект управления: сформирована система муниципального управления по ее функциям и дана характеристика ее внешним взаимосвязям в двух плоскостях: вертикальной (с вышестоящей администрацией) и горизонтальной (по курируемым отраслям).

3. Предложен механизм формирования системы управления развитием муниципального образования, объединяющей в единую логическую цепочку весь процесс разработки и реализации стратегии его развития с учетом местной специфики.

Сущностное содержание понятия «система» как «целостное соединение, составленное из частей» позволяет, на наш взгляд, определить понятие «формирование системы управления развитием» как совокупность таких составляющих как: моделирование, разработку механизмов управления и осуществление руководства развитием (рис.2).

При этом моделирование есть описание структуры, элементов и их взаимодействия, а механизмы управления – совокупность методов планирования и прогнозирования, последовательность и непрерывность воздействия на объект управления с учетом мотивов поведения. Руководство – организация деятельности на основе выбранных методов управления.

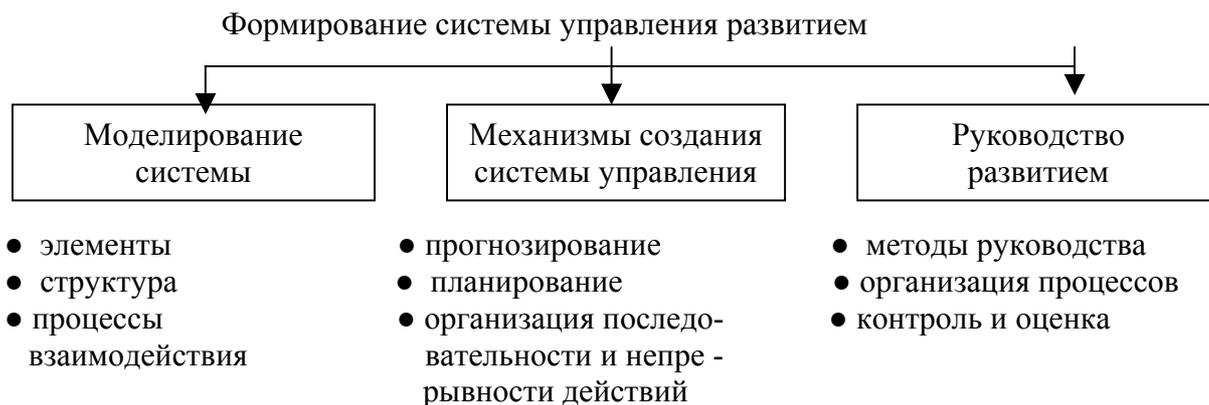


Рис. 2. Концептуальный подход формирования системы управления развитием.

Предлагаемая в работе модель системы управления развитием муниципального образования (см. рис.4) основана на следующих положениях:

1. Процесс управления представляет собой последовательность пяти основных этапов: целеполагания, прогнозирования, планирования, управления финансированием и управления реализацией индикативного плана.

2. Каждый этап разбивается на последовательность взаимосвязанных процедур и операций.

3. Индикативное планирование по своему определению представляет собой совокупность процедур согласования (координации) социально-экономических процессов при равноправии участников, поэтому организация деятельности по каждому этапу регламентируется муниципальным правовым актом. Это может быть единый Регламент системы индикативного планирования, либо ряд отдельных Постановлений главы администрации.

4. Индикативный план развития муниципального образования разрабатывается на основе иерархического принципа. Это означает, что все подсистемы объекта управления имеют свои индикативные планы, которые формируют общий индикативный план.

5. Управление на основе индикативного планирования представляет собой непрерывный процесс, оно предусматривает регулирование, корректировку и переход от последнего этапа к первому.

Индикативное планирование требует создание системы общественного взаимодействия. Изучение опыта стратегического планирования городов показывает, что только там, где создана система взаимодействия различных уровней власти, бизнеса и общественности, там, где при определении приоритетных направлений развития учтено мнение населения города, стратегия не остается на бумаге, а эффективно реализуется. При этом главной задачей власти является координация взаимодействия различных целевых групп, на которые структурируется городское сообщество. Считаем целесообразным выделить следующих групп (рис.3).

Целевая группа	Ресурс взаимодействия с властью и сообществом
<ul style="list-style-type: none"> • Крупные и средние предприятия, организации • Малый бизнес • Население • Молодежь • Пенсионеры 	Ассоциация работодателей «Совет директоров» Союз предпринимателей Общественные организации Советы общественности микрорайонов. Ежегодные встречи. Союз молодежи Совет ветеранов

Рис.3. Целевые группы и ресурс их взаимодействия с властью

Вовлечение городского сообщества в процессе разработки и реализации стратегии позволяет решить следующие задачи:

- создание условий для проявления активности горожан;
- создание понимания ограниченности ресурсных возможностей для развития города и необходимости концентрации на главных направлениях;
- максимальный учет мнений различных слоев населения при определении приоритетных направлений стратегического развития;
- выбор наиболее эффективных решений, проблем;
- открытость и контролируемость процесса реализации стратегии;
- привлечение местного бизнеса к решению социальных проблем.

Одним из важнейших звеньев системы взаимодействия с обществом являются взаимоотношения власти с предприятиями. В диссертационной работе на примере практической деятельности автора обосновывается эффективность такой формы взаимодействия как заключение Соглашений администрации города с руководством наиболее влиятельных предприятий о совместных действиях по реализации городской программы развития.

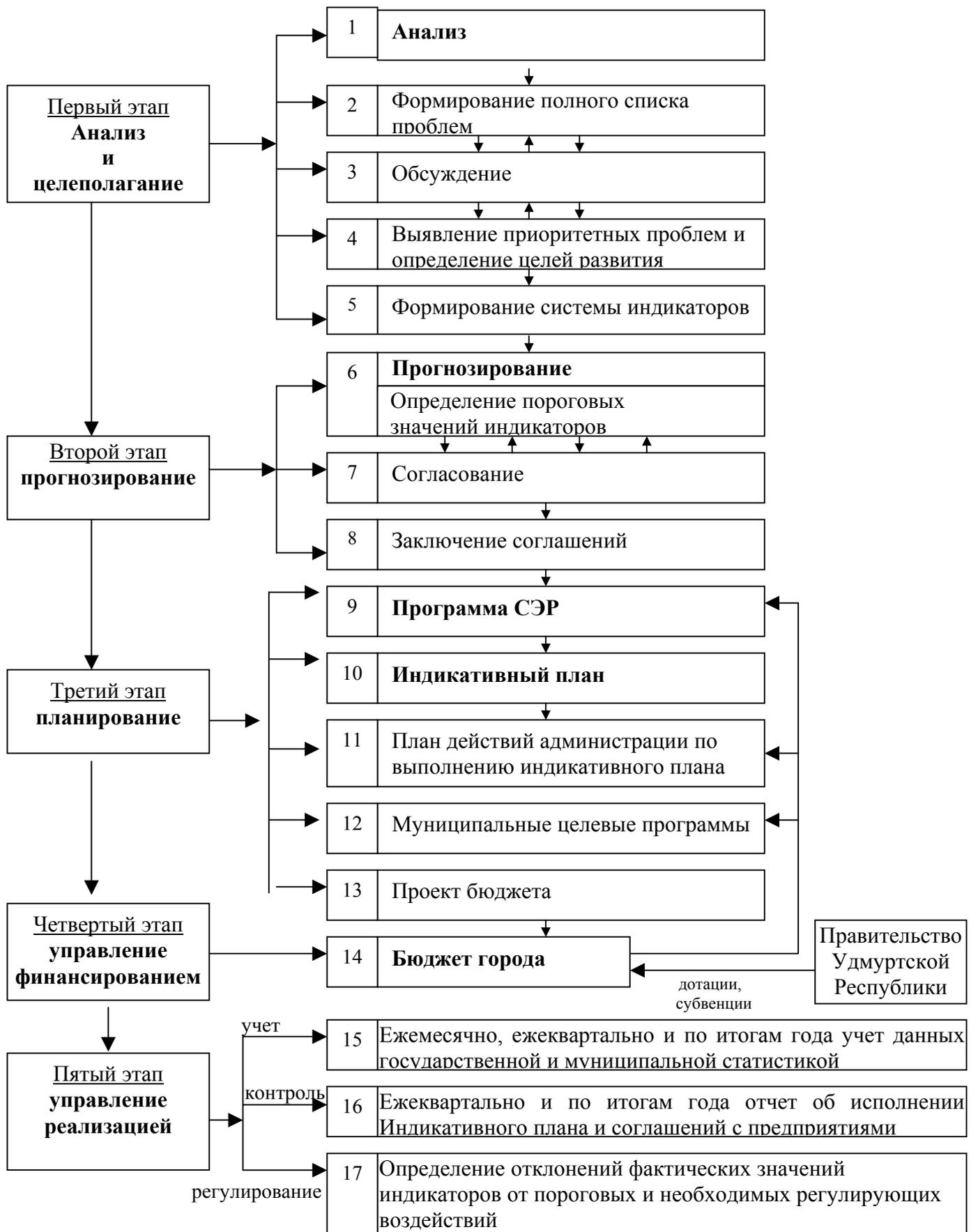


Рис.4. Модель системы управления стратегией развития.

4. Обоснована система индикаторов развития и разработана модель интегрального индикатора уровня жизни населения при реализации стратегии развития муниципального образования.

На основании исследования существующих методик расчета индикаторов автор формулирует общие требования, которым должна соответствовать система индикаторов при использовании механизма индикативного планирования в реализации стратегии муниципального образования. К ним относятся, во-первых, обеспечение системой индикаторов комплексной характеристики всех социально-экономических процессов, происходящих в городе, и наличие индикаторов для всех уровней управления; во-вторых, количество индикаторов для каждого уровня должно быть ограниченным; в-третьих, индикаторы должны быть измеряемыми и обладать способностью агрегироваться и дезагрегироваться; в-четвертых, индикаторы должны быть адресными и увязанными с функциональной деятельностью подразделений администрации; в-пятых, система индикаторов должна включать показатели, используемые региональной властью для оценки социально-экономического положения в муниципальном секторе.

На практике прогнозное значение индикатора часто принято оценивать как предельное (или пороговое) и оно носит рекомендательный характер в индикативном планировании, допуская определенный диапазон фактических значений («не более» или «не менее»). Система индикаторов может изменяться в индивидуальном значении для каждого муниципального образования в зависимости от стратегических целей.

Анализируя практический опыт стратегического планирования развития муниципальных образований, можно сделать вывод о том, что в основе главной цели практически во всех существующих стратегиях развития лежит повышение качества жизни населения. В последние годы понятие «качество жизни» заняло в общественном мнении и научном обороте прочное положение. Обширная научная литература по проблематике качества жизни показывает, что исследования проводятся в направлениях: оценки объективных условий жизни и на основе изучения степени удовлетворённости жизнью самими субъектами

Под качеством жизни в муниципальном образовании понимается совокупность *объективных условий существования* человека и *субъективную* оценку удовлетворенности жизнью. *Субъективная* оценка производится на основании опросов и анкетирования населения. *Условия существования* включают уровень жизни и показатели привлекательности территории (климат, географическое положение, удалённость от больших городов)

Уровень жизни – это возможность удовлетворения основных потребностей. Сюда входят наличие средств к существованию, возможность приобрести необходимые продукты и товары, наличие жилища, возможность получения медицинского обслуживания, образования, условия отдыха.

Исследуя различные модели качества жизни можно сделать вывод, что все они достаточно трудоемки для исчисления и могут быть использованы на российском или региональном уровне. Для определения уровня жизни в

муниципальном образовании необходимо иметь один или несколько индикаторов, которые должны отвечать таким требованиям как: а) быстрота расчёта; б) чувствительность к изменениям социально – экономической ситуации; в) возможность сравнения с другими муниципальными образованиями; г) возможность влияния органов власти на изменение индикатора.

Предлагается ввести в систему индикативного управления развитием муниципального образования интегральный индикатор уровня жизни ($I_{уж}$)

$$I_{уж} = f(I_з, I_о, I_ж, I_к, I_{зп}), \text{ где}$$

$I_з$ – бюджетные затраты на здравоохранение на душу населения;

$I_о$ – бюджетные затраты на образование на душу населения;

$I_ж$ – бюджетные затраты на жилищно – коммунальное хозяйство на душу населения;

$I_к$ – бюджетные затраты на культуру на душу населения;

$I_{зп}$ – среднемесячная заработная плата в производственной сфере.

Первые четыре индикатора характеризуют развитость социальной сферы, пятый – развитость экономической сферы.

Процедура расчёта индикатора $I_{уж}$ реализуется с помощью матрицы количественной оценки достижения целей (рис.5).

Строится матрица следующим образом:

1. выделяем контролируемые индикаторы (шаг 1);
2. определяем уровень значений контролируемых показателей за определённый период и необходимых для достижения цели в будущем периоде (таблица 2);
3. исследуем уровень значений индикаторов за 2004 год (шаг 2);
4. определяем расчётным путём 11 вариантов значений для каждого индикатора, где

$$I_о = I_{\min} \text{ (данные 2000 г.);}$$

$$I_{11} = I_{\max} \text{ (планируемые данные 2005 г);}$$

$$I_{n+1} - I_n = (I_{\max} - I_{\min})/9 \text{ (шаг 3);}$$

5. определяем очки для каждого индикатора. Например, $I_з = 1578$ находится в интервале от 1510 до 1680, количество очков = 6 (шаг 4);
6. проставляем веса значимости контролируемых индикаторов, определённые экспертным методом (шаг 5);
7. оценку контролируемого индикатора производим путём умножения количества очков на вес значимости (шаг 6);
8. индикатор $I_{уж}$ определяем как суммарную оценку контролируемых индикаторов (шаг 7).

Последовательность действий						Индикаторы	
Шаг 1	И _з	И _{об}	И _{жкх}	И _к	И _{зп}	Контролируемые индикаторы и их значения в исследуемом периоде	Итоговые дискретные очки (от 0 до 10) для одиннадцати значений контролируемых индикаторов, определенных экспертным путем
Шаг 2	1578	2394	731	161	5484		
Шаг 3 Определение экспертным путем 11 вариантов значений контролируемых индикаторов, для которых итоговые очки оцениваются дискретно в размере 0,1,2,...10	660	1040	670	40	2150	← 1	
	830	1320	770	60	2640	← 2	
	1000	1600	870	80	3130	← 3	
	1170	1880	970	100	3620	← 4	
	1340	2160	1070	120	4110	← 5	
	1510	2440	1170	140	4600	← 6	
	1680	2720	1270	160	5090	← 7	
	1850	3000	1370	180	5580	← 8	
	2020	3280	1470	200	6070	← 9	
	2190	3560	1570	220	6560	← 10	
Шаг 4	6	5	1	6	7	Очки контролируемых индикаторов в исследуемом периоде	
Шаг 5	20	15	10	5	50	Веса значимости индикаторов	
Шаг 6	120	75	10	30	350	Оценка индикатора с учетом веса	
Шаг 7	$I_{уж} = 585$					Оценка интегрального индикатора	

Рис. 5. Расчет индикатора уровня жизни $I_{уж}$ с помощью матрицы количественной оценки достижения целей.

Аналогичные расчёты позволяют оценить *динамику* уровня жизни и *сравнение* уровня жизни различных городов. Предложенная методика соответствует всем перечисленным выше требованиям. Следует заметить,

что рост индикатора уровня жизни будет происходить не только за счёт индексирования бюджетных затрат и заработной платы, но и за счёт увеличения объёма производства, ввода новых объектов социальной сферы, благоустройства территории города.

Таблица 2

Значения контролируемых индикаторов, рубл.

Индикатор	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005	
						1 вариант	2 вариант
I_3	659	845	1361	1358	1578	1815	2131
I_0	1037	1344	1948	2130	2394	2753	3560
$I_{жкх}$	670	886	678	689	731	840	1238
I_k	64	135	174	156	161	185	213
$I_{зп}$	2146	3395	4054	4769	5484	6307	6560

5. Разработана система управления стратегией развития муниципального образования на основе индикативного планирования, в рамках которой предусматривается формирование целей развития способом соединения дерева проблем и дерева целей, а также использование программно-целевого метода в руководстве развитием.

Концепция социально-экономического развития муниципального образования определяет главную цель и основные направления деятельности органов местного самоуправления для ее достижения. Если главная (генеральная) цель для любого муниципального образования в общем-то одина – повышение качества жизни населения, то состав и содержание целей более низкого уровня в каждом отдельном случае определяются местной спецификой. Для разукрупнения и конкретизации целей рекомендуется применять метод построения дерева целей. Под деревом целей понимается иерархическая структура проблем и задач, упорядоченная по уровням их решения (рис. 6).



Рис. 6 Дерево целей

Переход от второго уровня целей к третьему осуществляется на первом этапе предлагаемой системы управления стратегией развития (рис.3) по следующему алгоритму (рис.7).

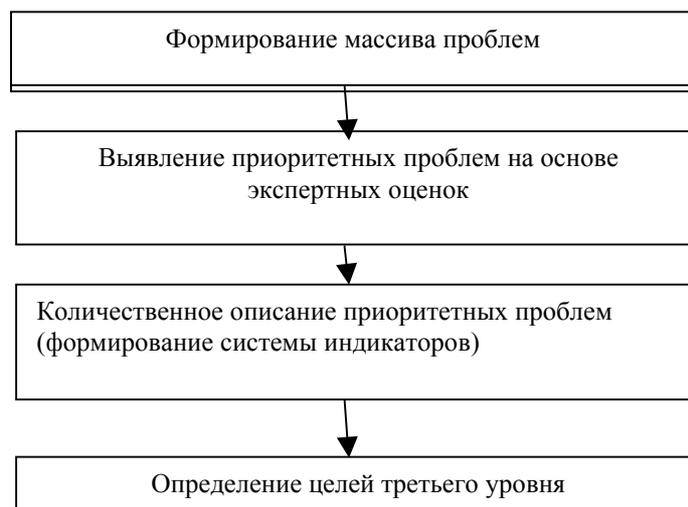


Рис. 7. Алгоритм формирования целей третьего уровня социального развития.

Если под целью понимается идеальное или желательное состояние объекта управления, то проблема характеризует разрыв между тем, что есть и что должно быть. В связи с тем, что многие социальные явления и процессы

недоступны прямому наблюдению, не находят достаточно полного отражения в документах и статистических формах, в диссертационной работе значительное внимание уделено применению групповых методов оценки и принятия решений, подразумевающих формирование рабочих групп и привлечение экспертов. Результатом экспертизы является определение ограниченного количества (до пяти) наиболее значимых проблем в каждой подсистеме социальной сферы и построение дерева проблем (рис. 8).

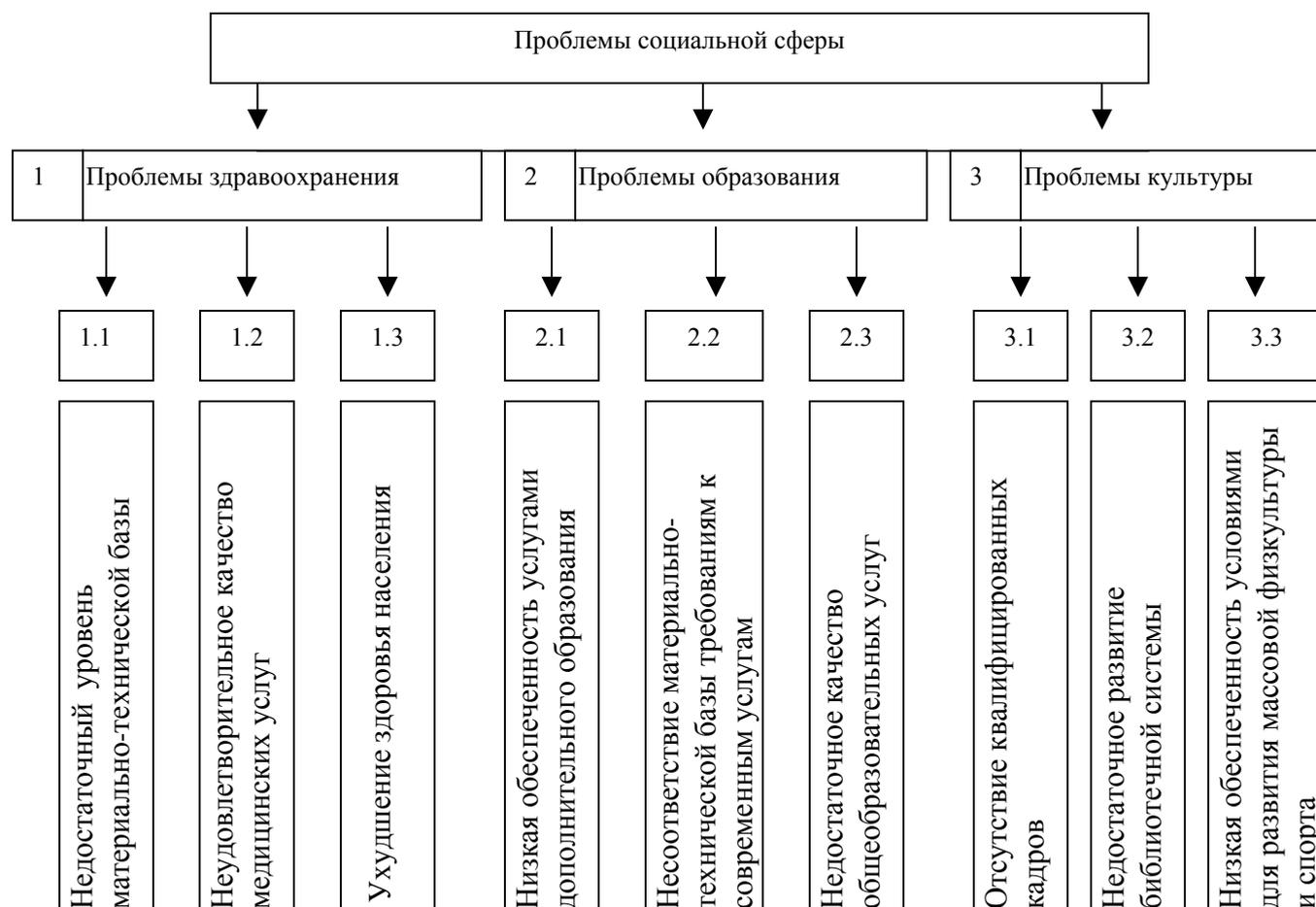


Рис. 8 Дерево проблем города Можги.

Для определения целей развития социальной сферы муниципального образования используется метод, который можно назвать методом соединения деревьев проблем и целей (рис.9)

Для руководства развитием социальной сферы муниципального образования предлагается сочетание программно-целевого метода с методами индикативного планирования.

Анализ законодательства о местном самоуправлении и отраслевых законодательств в социальной сфере показывает, что основными направлениями социальной политики в муниципальных образованиях являются: во-первых, обеспечение жизнедеятельности и развитие сети учреждений образования, повышения качества образовательных услуг; во-вторых, содержание и развитие сети учреждений здравоохранения, повышение качества медицинских услуг; в-третьих, организация досуга и обеспечение населения услугами организаций культуры; в-четвертых,

содержание сети учреждений социальной защиты и организация социальной поддержки населения.

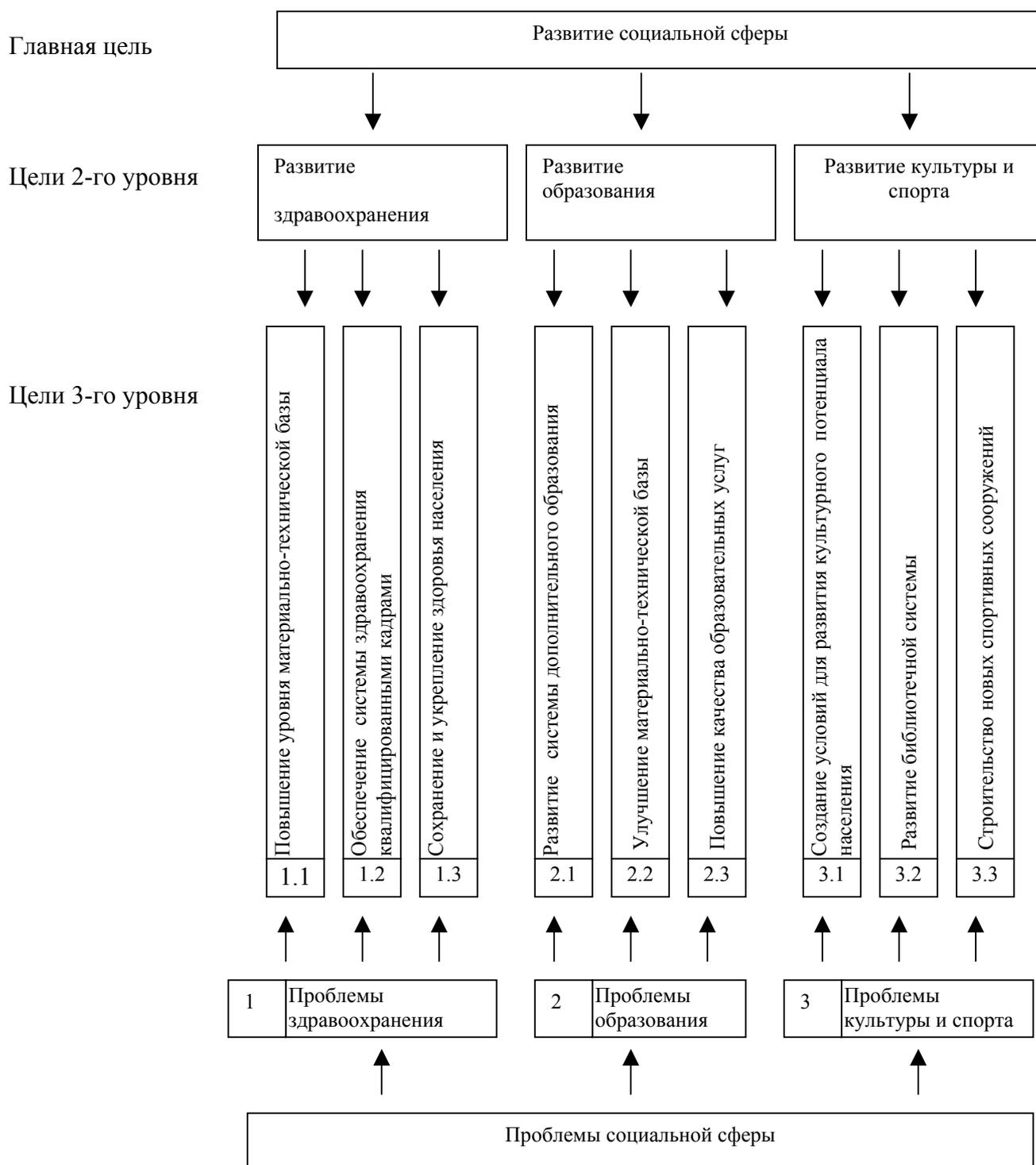


Рис. 9. Определение целей развития социальной сферы методом соединения дерева проблем и дерева целей.

Таким образом, социальную сферу муниципального образования формируют основные подсистемы (отрасли): образование, здравоохранение, культура и спорт. Для оперативного управления жизнедеятельностью города используется линейно-функциональная организационная структура

муниципального образования, которая предполагает выполнение каждой подсистемой четко определенных отраслевых функций.

Для решения стратегических задач необходимо применение других методов управления. Межотраслевой характер социальных проблем обуславливает использование программно-целевого метода, в основе которого лежит целостное восприятие объекта и проблемный, а не функциональный подход к регулированию его деятельности.

Основным инструментом программно-целевого метода управления является целевая программа. В научной литературе принято классифицировать целевые программы по двум основным признакам как по функциональной ориентации (экономической, технической, социальной и т.п.), так и срокам реализации (среднесрочные от года до пяти лет; долгосрочные – свыше пяти лет). Вместе с тем, программно-целевой подход для решения территориальных проблем используется в настоящее время администрациями многих регионов и муниципальных образований. Необходимо также классифицировать целевые программы по уровню управления: общегосударственные, региональные и муниципальные

Применение программно-целевого метода в муниципальном управлении требует уточнения его основных понятий, поскольку в современной науке нет их однозначной трактовки. Под муниципальной целевой программой в работе понимается инструмент стратегического управления, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения комплекс организационных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач муниципального развития.

Рассматривая реализацию муниципальной программы через наличие материальных ресурсов и управляющих воздействий, можно отметить, что: а) слабой стороной муниципальных программ является ограниченность и часто полное отсутствие собственных финансовых средств по сравнению с федеральными и республиканскими целевыми программами; б) сильной стороной – меньшая масштабность объекта управления и возможность «точечного» воздействия на проблему посредством грамотных и своевременных управленческих решений.

Таким образом, для реализации этого преимущества, муниципальное образование должно сформировать качественный организационный механизм реализации муниципальных целевых программ. В диссертационной работе выделяется три основных составляющих этого механизма: нормативно-правовая, структурная и финансовая.

Под нормативной базой подразумевается муниципальный правовой акт, определяющий правила установления состава субъектов программирования и регламентирующий порядок выполнения работ по составлению и реализации программ.

Структурная составляющая организационного механизма реализации муниципальных целевых программ подразумевает схему управления. В работе обосновывается использование матричной структуры управления.

Важнейшим элементом организационного механизма реализации муниципальных целевых программ является финансирование программной деятельности. Источниками финансирования муниципальных программ

могут быть как собственные, так и привлеченные средства. Несмотря на крайнюю недостаточность средств местных бюджетов, внутри муниципального образования имеются ресурсы для их целевого использования.

Во-первых, это средства от реализации муниципальной собственности. В настоящее время в собственности муниципальных образований имеется достаточно активов, не являющихся необходимыми для реализации полномочий органов местного самоуправления и решения вопросов местного значения. Во-вторых, оптимизация бюджетных расходов позволит высвободить определенные финансовые ресурсы. В-третьих, реализация индикативного управления социально-экономическим развитием муниципального образования подразумевает тесное взаимодействие с руководителями предприятий и заключение Соглашений о достижении ими определенных индикаторов. Это означает дополнительное поступление налоговых доходов в местный бюджет, часть которых также можно направить на финансирование целевых программ.

Из привлеченных средств выделяются следующие: кредиты; финансовые поступления из вышестоящего бюджета при участии в региональных целевых программах; средства коммерческих структур. Необходимо подчеркнуть, что вовлечение бизнеса в решение социальных проблем практикуется во всем мире. Положительные примеры, имеющиеся в практике малых городов свидетельствует о том, что в реализации стратегии развития муниципального образования основным ресурсом является не финансовый (в силу его объективной недостаточности), а организационный.

В качестве инновационного направления в решении муниципальных проблем предлагается использование проектных методов управления и участие в грантовых конкурсах.

Формирование организационного механизма реализации целевых программ приводит к значительным трудовым, финансовым, информационным затратам, поэтому далеко не все проблемы следует решать программно – целевым способом. Исходя из сущности программно-целевого метода управления, его ориентации на достижение конечных результатов, системности, нацеленности на инновации, автор формулирует условия включения той или иной проблемы в перечень для разработки целевых программ:

1. Невозможность решения проблемы в рамках существующей структуры управления, ее межотраслевой характер.
2. Признание проблемы приоритетной на основе построения «дерева проблем».
3. Необходимость кардинального изменения неблагоприятных тенденций в развитии муниципального образования.
4. Наличие синергетического эффекта от решения проблемы программным методом.

Целевые муниципальные программы (наряду с Программой СЭР и индикативным планом) являются составной частью предложенной в работе системе управления стратегией развития муниципального образования на основе индикативного планирования.

Сочетание программно-целевого метода с методами индикативного планирования в системе управления развитием муниципального образования дает возможность достижения целей предусматривающих коренные сдвиги в социальной сфере, которые не могут быть достигнуты при традиционных методах управления.

**Основные положения диссертационного
исследования изложены в следующих работах:**

1. Галина Н.В. Формирование стратегии развития муниципального образования. Менеджмент: теория и практика, №3-4, 2004.- 0,8 п.л.
2. Галина Н.В. Индикативное планирование развития муниципального образования. Менеджмент: теория и практика, №1-2, 2005.-0,65 п.л.
3. Некрасов В.И., Галина Н.В. Моделирование стратегического индикативного планирования в управлении развитием муниципального образования. Ижевск: ГОУВПО «Удмуртский государственный университет», 2005.-6,4 п.л./ лично автором 3,4 п.л.
4. Галина Н.В. Индикативное планирование социально-экономического развития малого города: практика применения в г. Можге. Препринт.- Ижевск: ГОУВПО «Удмуртский государственный университет», 2005.- 1,9 п.л.

Галина Надежда Викторовна

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ
ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Автореферат

Отпечатано с оригинал-макета заказчика

Подписано в печать 12.09.05. Формат 60x84 1/16.

Тираж 100 экз. Заказ №

Типография ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Ижевск, ул. Университетская, 1, корп.4