

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

В современных условиях как на региональном, так и на муниципальном уровнях происходит процесс формирования новой области организационно-управленческой деятельности – стратегического планирования и управления развитием территории. Десятки российских муниципальных образований занимаются разработкой и реализацией стратегических документов¹, в их число входит и Грязовецкий муниципальный район. В качестве основного стратегического документа Земским собранием в 2003 г. была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района Вологодской области на 2003 – 2012 гг.». Наряду с этим, в целях обеспечения плановой реализации стратегии социально-экономического развития муниципалитета, была принята «Организационная программа по реализации стратегии социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района Вологодской области на период 2003 – 2012 гг.».

На первоначальном этапе осуществления стратегии в тех условиях, когда научно-методическое обеспечение процесса стратегического планирования и управле-

ния развитием территории отстает от практики его реализации, является необходимым проведение мониторинга реализации стратегии, одним из направлений которого выступает интегральная оценка ее результативности. Это позволяет не только определить достижимость намеченных стратегических целей и приоритетов муниципального развития, но и выявить направления повышения эффективности стратегического управления.

В связи с этим по итогам анализа различных подходов к интегральной оценке социально-экономического развития территории предложена методика интегральной оценки результативности стратегического управления муниципальным образованием. За основу данной методики взят подход Г.П. Губанова [9, с. 316-318] к интегральной оценке социально-экономического развития Республики Карелия, в который с учетом поставленных в Грязовецком муниципальном районе стратегических целей внесены ряд изменений. В частности, скорректированы перечень частных показателей и формула расчета интегрального показателя, имеющая вид:

$$U = \frac{1}{n} m \times \sum_{i=1}^n K_i \times \left(\frac{P_i}{Np_i} \right)^{\pm 1},$$

где: i – индекс частного показателя;
 n – общее количество частных показателей;
 K_i – коэффициент значимости i -го показателя;
 P_i – фактическое значение i -го показателя;
 Np_i – нормативное значение i -го частного показателя;
 $+1$ – степень принимает данное значение, когда рост значения показателя характеризует положительную тенденцию;
 -1 – степень принимает данное значение, когда рост значения показателя отражает отрицательную тенденцию.

¹ Результаты обследований, проводимых институтом Евроград, показывают, что порядка 70% опрошенных муниципальных образований обладают документами, раскрывающими концепции их развития [8]; около 25% регионов имеют концепции (стратегические планы) их перспективного развития [3].

Жаравин Дмитрий Петрович
– аспирант ВНКЦ ЦЭМИ
РАН.



Таблица 1

Результативность управления развитием Грязовецкого района

Показатель	Годы							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Коэффициент рождаемости (на 1000 населения)	9,5	9,4	9,1	9,3	9,0	9,0	9,8	11,2
Коэффициент смертности (на 1000 населения)	18,2	17,1	15,9	17,4	15,7	18,4	19,7	23,3
Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума, раз	163,9	168,7	156,0	109,3	161,0	191,5	178,1	201,4
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилья, кв. м	20,3	20,7	21,1	21,0	21,0	21,4	22,0	22,8
Средняя оценка удовлетворенности своей жизнью, по 10-балльной шкале*	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	4,7	4,6	4,3
Уровень официально зарегистрированной безработицы, %	6,7	7,3	6,3	4,4	3,7	2,8	5,1	4,9
Доля экономически активного населения в общей численности населения, %	40,97	44,00	37,78	36,53	39,31	40,33	40,86	40,20
Зарегистрировано преступлений (число на 1000 населения)	22,0	19,0	25,3	23,2	21,7	25,1	15,6	16,2
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, %	53,8	60,5	52,5	34,9	27,7	26,5	32,7	39,2
Индекс физического объема производства промышленной продукции	89,0	106,0	91,0	85,3	106,7	125,1	90,3	96,8
Индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции	87,0	100,3	84,7	102,0	115,1	96,7	99,3	103,2
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал	51,9	73,6	111,0	79,2	91,5	138,7	110,0	131,9

Источник: Районы Вологодской области. Социально-экономические показатели районов области. 1998 – 2003: Официальный стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы госстатистики по Вологодской области. – Вологда, 2004. – 332 с.; Жилищный фонд и коммунальное хозяйство Вологодской области в 1997-2003 годах: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы госстатистики по Вологодской области. – Вологда, 2004. – 80 с.

* Вопрос об оценке удовлетворенности своей жизнью в опросах общественного мнения, регулярно проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН, до 2001 г. не задавался.

Состав частных показателей и их динамика представлены в табл. 1.

Полученная по итогам расчета динамика интегрального показателя в период с 1996 по 2003 гг. представлена в виде графического изображения (рис. 1).

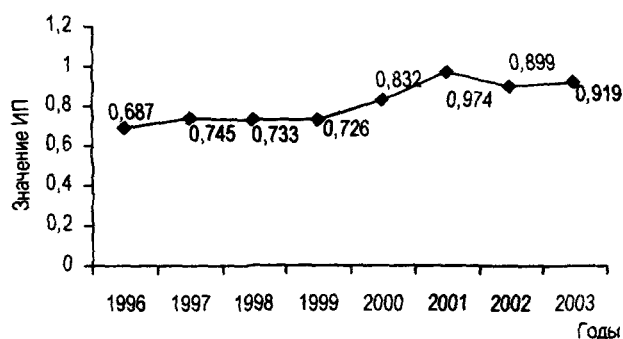


Рис. 1. Динамика интегрального показателя результативности управления развитием Грязовецкого района

В исследуемом периоде минимальное значение интегрального показателя установилось в 1996 г. (0,687), в то время как

максимальное – в 2001 г. (0,974). В соответствии с тем, что основной задачей интегральной оценки является определение результативности стратегического управления, наибольшее внимание следует уделить периоду 2002 – 2003 гг., который в организационной программе выделяется в качестве краткосрочного этапа реализации стратегии.

Интегральный показатель результативности стратегического управления выявил в 2003 г. некоторое увеличение динамики развития муниципалитета по сравнению с предыдущим годом, значение данного показателя повысилось на 2%. Это свидетельствует о том, что в целом социально-экономические процессы в районе имеют положительный вектор. Причем одним из факторов, способствующих этому, служит внедрение стратегического управления. В подтверждение сказанного следует отметить, что в результате мониторинга соци-

ально-экономического развития района² в 2003 г. были отмечены положительные тенденции по ряду показателей в сравнении с уровнем 2002 г., в частности:

1. Возрос объем инвестиций на развитие экономики и социальной сферы района (на 31,9%).

2. Увеличились объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (на 35,6%), и ввод в действие жилых домов (на 2,8%).

3. Повысился объем платных и бытовых услуг населению (соответственно на 5,5 и 1,8 %).

4. Объемы розничного товарооборота и товарооборота предприятий общественного питания в среднем по району выросли (на 4,9 и 27,7%).

5. Повысилась среднемесячная начисленная заработная плата (на 25,4%). При этом соотношение ее и величины прожиточного минимума в 2003 г. составило 201,4%, что выше уровня предыдущего года на 23,3 процентных пункта.

6. По результатам анкетных опросов, проведенных ВНКЦ ЦЭМИ РАН, доля населения района, повысившая благосостояние своей семьи в 2003 г. в сравнении с предыдущим годом, возросла на 5,5 п.п., полностью удовлетворенных своей жизнью – на 3,4 п.п., оценивающая свое положение в обществе как высокое – на 5,0 п.п.

7. Снижился уровень зарегистрированной безработицы – с 5,1 до 4,9% общей численности экономически активного населения.

8. Повысился уровень рождаемости населения – с 9,9 случая на 1000 населения до 11,2. В то же время болезненность населения снизилась на 4,7%.

9. Сократилось число преступлений, связанных с нанесением тяжкого вреда

здоровью (на 23,3%), оборотом оружия и его применением (на 62,5%), а также убийств (на 42,9%).

Тем не менее были выявлены и некоторые негативные явления, дестабилизирующие отраженные выше позитивные процессы:

1) снизился объем выпуска промышленной продукции (на 3,2%);

2) уменьшилась численность занятых в экономике за прошедший год (на 1,8%), в частности в отраслях материального производства (на 2,0%);

3) наблюдался недостаток инвестиций в образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство; в общей сумме доля инвестиций за прошедший год в эти сферы составила 3,4% их общего количества;

4) в сельскохозяйственных предприятиях района снизилось количество крупного рогатого скота и свиней (соответственно на 4,3 и 43,0%); наряду с этим сократилось производство молока (на 1,5%);

5) увеличился уровень смертности населения – с 19,9 случая на 1000 населения до 23,3 случая, превысив при этом рождаемость в 2,1 раза;

6) возросло число инфекционных и социально значимых заболеваний: например, болезненность алкогольными психозами увеличилась в 1,3 раза, туберкулезом – в 1,9 раза; число зарегистрированных случаев заболеваний сифилисом – в 1,3 раза.

Кроме того, наблюдается снижение удельного веса района в областном объеме по ряду показателей (табл. 2).

Судя по вышеприведенным результатам первоначального этапа реализации стратегии развития района, необходимость снижения негативных тенденций, а также стабилизации и развития положительных моментов позволяет определить приоритетные направления деятельности местных органов власти, в число которых, на наш взгляд, следует включить:

² Ускова Т.В., Жаравин Д.П. Анализ социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района: ИАЗ о НИР «Мониторинг социально-экономического развития района» / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2004. – 42 с.

Таблица 2

Положение Грязовецкого муниципального района в Вологодской области

Показатель	Удельный вес района в областном объеме, в %	
	2002 г.	2003 г.
Территория	3,4	3,4
Население	3,3	3,2
Численность занятых на предприятиях и в организациях	3,4	3,3
Объем промышленной продукции	1,2	1,1
Объем продукции сельскохозяйственных предприятий	6,6	6,9

Источник: Районы Вологодской области. Социально-экономические показатели районов области. 1998 – 2003: Официальный стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы госстатистики по Вологодской области. – Вологда, 2004. – 332 с.

- увеличение реальных доходов населения, снижение разницы в доходах различных групп населения;
- расширение объемов и улучшение качества предоставляемых медицинских услуг, создание условий для повышения уровня рождаемости;
- стимулирование развития сферы производства товаров и услуг, привлечение инвестиций в экономику района;
- обеспечение условий для расширения объемов деятельности малых предприятий;
- активизацию деятельности в муниципалитете по решению вопросов охраны окружающей среды.

Вместе с тем решение проблемы практического достижения поставленных стратегических целей и приоритетов муниципального развития требует создания действенного механизма реализации стратегии. Подобную точку зрения в отношении формирования стратегического управления как на муниципальном, так и на региональном и федеральном уровнях имеют большинство исследователей [3, 7, 8, 11]. Так, в частности, *Н.Н. Моисеев* отмечает: «Основная проблема реализации стратегии человечества состоит в формировании системы механизмов, осуществляющих верхнюю петлю обратной связи, превращающих совокупности организмов ... в единый организм» [5, с. 204-208].

В настоящее время, несмотря на достаточно широкую известность и относительную исследованность отдельных

типов экономических, организационных, управленческих или хозяйственных механизмов, само понятие «механизм» и его структура остаются в теории экономики недостаточно четко определенными. Эта неопределенность значительно усиливается в отношении механизмов регионального и муниципального управления, что обусловлено, прежде всего, различными подходами к определению понятия «система управления», неотъемлемой составной частью которой выступает «механизм управления».

Так, например, в работе [4, с. 46] механизм управления рассматривается как совокупность организационных и экономических компонентов, обеспечивающих согласованное, взаимосвязанное и взаимодействующее функционирование всех элементов системы для достижения целей организации. По мнению *В.Е. Рохчина* и *С.Ф. Жилкина*, механизм реализации стратегического выбора города можно определить как совокупность принципов, форм, методов и инструментов управленческого воздействия на процесс социально-экономического развития города в целях реализации стратегического выбора [7]. Кроме того, в работе [8] структура механизма реализации концепции структурной перестройки городской экономики включает в себя: принципы создания, методы и функции, раскрывающие его содержание, а также условия эффективного функционирования. Подобного мнения применительно к реализации стратегического выбора региона при-

держиваются авторы коллективной монографии «Стратегия развития региона»³.

С точки зрения авторов [6], механизм реализации региональной социально-экономической политики содержит совокупность средств, методов и ресурсов, обеспечивающих выполнение планируемых мероприятий в соответствии с поставленными задачами. При этом его структурными элементами служат:

- ⇒ принципы реализации;
- ⇒ регулирующие документы;
- ⇒ организационные мероприятия;
- ⇒ обеспечение процесса реализации;
- ⇒ контроль за ходом реализации.

Вместе с тем в монографии *О.В. Коломийченко* и *В.Е. Рохчина* «Стратегическое планирование развития регионов России» структура механизма реализации комплекса целей стратегического развития региона представлена, во-первых, стратегией комплексного социально-экономического развития региона; во-вторых, региональной комплексной социально-экономической политикой; в-третьих, управленческой деятельностью по ее реализации. Такое разнообразие мнений не случайно; оно обусловлено тем принципиальным обстоятельством, что структурные связи обладают (относительной) независимостью от элементов системы⁴. Вследствие этого формирование понятия и структуры механизма реализации муниципальной стратегии находится в прямой зависимости от степени его познания.

Исходя из отмеченного необходимым является определение сущности рассматриваемого механизма. На наш взгляд, она заключается в целенаправленном комплек-

сном воздействии органов местного самоуправления на все субъекты хозяйствования (как расположенные на территории муниципального образования, так и вне его) для достижения намеченных стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

Мы разделяем мнения исследователей [6, 7, 8, 11] в трактовке понятия «механизм». Однако в предложенных определениях не показан субъект реализации совокупности элементов управленческого воздействия. С учетом этого, с нашей точки зрения, механизм реализации стратегии развития муниципального образования представляет собой совокупность принципов, методов, функций и инструментов управленческого воздействия на процесс социально-экономического развития муниципального образования, применяемых органами местного самоуправления для достижения стратегических целей и приоритетов муниципального развития. Это позволяет сформировать структуру механизма реализации (рис. 2).

Как уже отмечалось выше, механизм реализации стратегии является неотъемлемой частью системы стратегического управления муниципальным образованием. Следовательно, создание эффективно функционирующего механизма базируется на основных методологических принципах, характерных для формирования системы стратегического управления, к которым следует отнести: системность, непрерывность, эффективность, общественное партнерство, гласность и открытость, интеграцию ресурсов, адаптивность, целенаправленность и приоритетность (табл. 3).

Эффективное функционирование механизма реализации определяется наличием соответствующего обеспечения процесса реализации, включающего в себя следующие элементы.

³ Стратегия развития региона / Коллектив авторов под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2004. – С. 178.

⁴ Цит. по кн.: Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. – СПб.: Наука, 2003. – С. 183.



Рис. 2. Структура механизма реализации стратегии развития муниципального образования

Таблица 3

Принципы создания механизма реализации стратегии развития муниципалитета

Наименование принципа	Сущность принципа
Системность	Обоснование и выработка управленческих решений по формированию и реализации стратегии развития муниципалитета с учетом предпосылок и ограничений, формируемых на местном, региональном и федеральном уровнях
Непрерывность	Использование результатов контроля и оценки реализации стратегии развития муниципального образования, в частности, конкретизирующих ее программ и проектов, внесение корректив как в стратегический план, так и в процесс его реализации
Эффективность	Функционирование системы стратегического управления обеспечивает достижение выбранных целей и уровня развития не ниже принятого в стране с наименьшими затратами
Общественное партнерство	Обеспечение взаимодействия в процессе разработки и реализации стратегии органов местного самоуправления с жителями муниципалитета, деловыми кругами, общественными организациями, наукой
Гласность и открытость	Своевременное и полное информирование участников реализации стратегии о полученных результатах; привлечение к рассмотрению и экспертизе проектов плановых документов, а также результатов реализации конкретных программ и проектов ученых, специалистов, представителей общественности и населения
Адаптивность	Учет возможных изменений внешней среды в процессе разработки и реализации стратегии
Целенаправленность и приоритетность	Ориентированность процесса стратегического управления на достижение намеченных целей развития муниципалитета; при этом в качестве приоритетов должны рассматриваться отрасли экономики и социально-экономические проблемы, от развития и решения которых зависит развитие экономики муниципального образования в целом
Интеграция ресурсов	Реализация стратегии должна обеспечиваться на основе концентрации в муниципальном образовании соответствующих финансовых средств путем реализации схем многоканального финансирования

1. Нормативно-правовое обеспечение содержит совокупность нормативно-правовых актов, необходимых и достаточных для реализации муниципальной стратегии.

С нашей точки зрения, правовое регулирование стратегического управления

развитием муниципального образования должно носить комплексный характер, что предполагает наличие соответствующих нормативных актов трех уровней:

1) законодательных – конституционных и федеральных законов;

2) законодательства субъектов Федерации;

3) нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, а также системы локальных актов индивидуально-характера (личные административные акты участников реализации стратегии; нормативно-правовые договоры, основанные на нормах международного права, гражданского и трудового права РФ).

Разработка и принятие нормативно-правовых актов на основе рассмотренных принципов формирования механизма реализации позволит создать благоприятные условия для развития территории. Следует отметить, что возможность формирования нормативно-правового поля, непосредственно на муниципальном уровне способствующего реализации стратегии, ограничивается федеральным и региональным законодательством.

Наряду с этим одним из условий успешного достижения намеченных целей и приоритетов развития муниципального образования является утверждение представительным органом местного самоуправления муниципальной стратегии, предварительно прошедшей процесс согласования и одобрения различными целевыми группами.

2. Методическое обеспечение – это комплекс методических разработок и материалов по планированию и управлению реализацией стратегии, носящих рекомендательный характер. Цели этих материалов: установление единых терминов применительно к области стратегического управления развитием муниципальных образований; выработка рекомендаций по организации процесса стратегического управления; предложение технологии разработки стратегии и формирования программ и проектов, ее конкретизирующих, методики мониторинга достижения стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

3. Организационное обеспечение предполагает создание необходимых организационных структур, осуществляющих действия по инициированию, развитию и контролю за достижением целей стратегии. За основу организационной структуры реализации стратегии муниципального образования принята схема взаимодействия участников реализации стратегии развития Вологодской области, представленная в работе [11, с. 180]. Ее применение на муниципальном уровне требует внесения ряда изменений, с учетом которых схема примет следующий вид (рис. 3).

С целью реализации принципа общественного партнерства предлагается создать общественный совет по реализации стратегии развития муниципалитета под руководством главы муниципального образования или его заместителя. В качестве равноправных членов совета следует рассматривать: руководителей подразделений администрации; членов представительного органа местного самоуправления; глав администраций поселений, входящих в состав муниципального образования; представителей предпринимательских структур, их объединений, ассоциаций, союзов; представителей науки, политических партий, общественных и религиозных организаций и населения. В компетенцию совета входит:

- обсуждение ключевых решений в области стратегического управления развитием муниципалитета;
- отслеживание процесса реализации;
- согласование и внесение корректив в стратегию развития муниципального образования с учетом интересов всех участников.

Как свидетельствует российский опыт, в частности процесс стратегического планирования в г. Вологде, инициация разработки конкретных программ и проектов должна исходить от органов местного самоуправления. В связи с этим в админист-

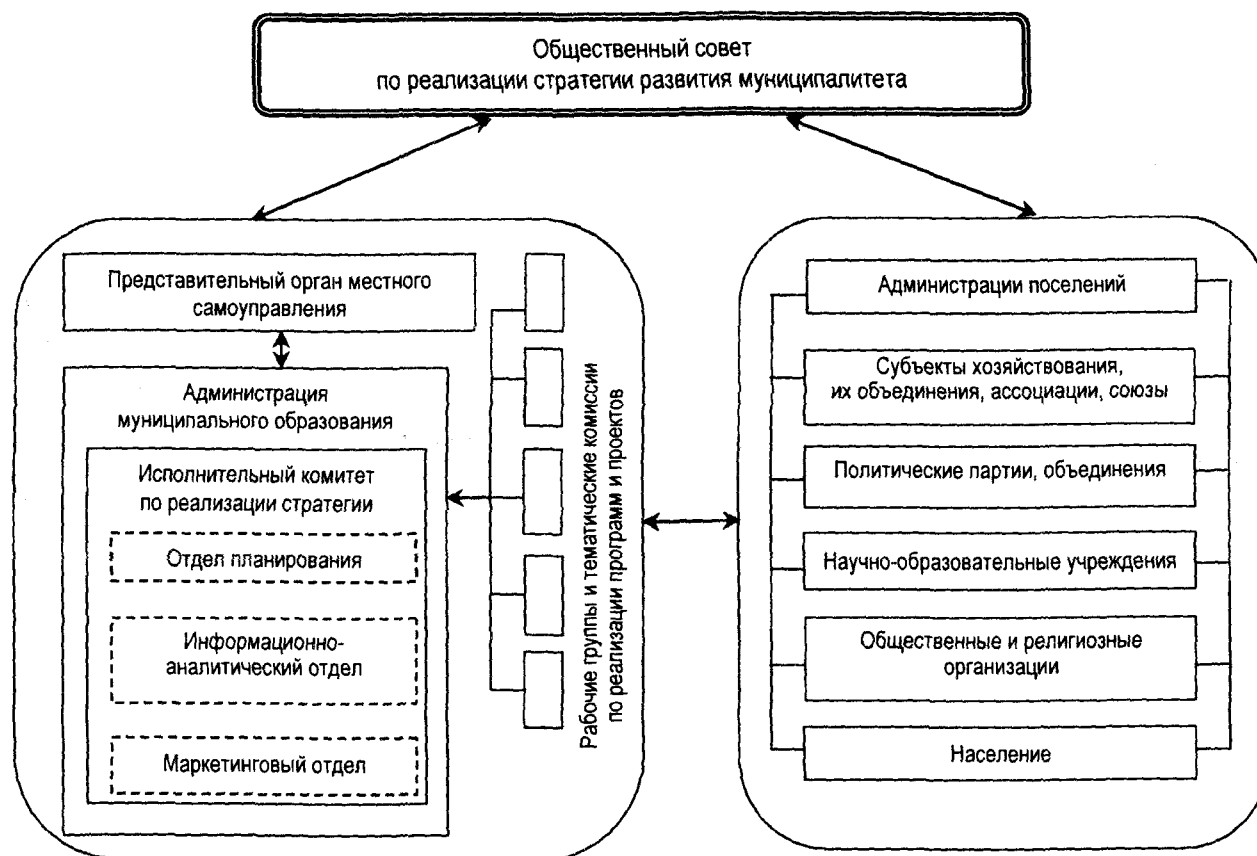


Рис. 3. Организационная структура реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

рации муниципального образования предлагается создать в качестве структурного подразделения исполнительный комитет по реализации стратегии, который выполнял бы:

- координацию работ по разработке и осуществлению конкретизирующих стратегию программ и проектов;
- мониторинг социально-экономического развития муниципального образования, одним из направлений которого выступает мониторинг реализации стратегии;
- маркетинговую деятельность по реализации стратегии муниципального развития.

С учетом отмеченных направлений деятельности исполнительного комитета целесообразно в его структуре выделить следующие функциональные подразделения: отдел планирования, информационно-аналитический и маркетинговый отделы. При этом основная работа по реализации

стратегии ложится на подразделения администрации, в функциональную деятельность стратегического характера которых входит:

- анализ положения отрасли специализации подразделения;
- планирование (стратегическое, текущее, оперативное) развития отрасли с учетом стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования;
- разработка и реализация программ и проектов, конкретизирующих стратегию;
- создание рабочих групп и организация их деятельности по реализации той или иной программы, проекта;
- решение вопросов ресурсного обеспечения реализации намеченных программ, проектов;
- оценка ожидаемого эффекта от программ, проектов и мониторинг их реализации;

› осуществление контроля за ходом реализации программ и проектов, закрепленных за подразделением;

› выработка совместно с участниками рабочих групп рекомендаций и предложений по внесению изменений в программы, проекты и в целом в стратегию развития муниципалитета.

2. Ресурсное обеспечение оказывает решающее значение в реализации стратегии. В состав его входят финансовое, кадровое и материально-техническое обеспечение.

Решение вопросов финансового обеспечения в современных условиях хозяйствования предполагает использование схем многоканального финансирования необходимых затрат ресурсов, т.е. должны быть использованы возможности привлечения как внутренних, так и внешних источников финансовых ресурсов. К внутренним источникам относятся: средства муниципального бюджета, субъектов управления и хозяйствования, внебюджетных фондов; кредитные ресурсы банков и других институциональных инвесторов, расположенных на территории муниципалитета; денежные доходы населения, используемые на накопления. К внешним – финансовые ресурсы за пределами территории муниципального образования, имеющиеся в распоряжении отечественных и иностранных инвесторов, субъектов РФ, средства федерального бюджета и международных финансовых организаций (участие в грантах).

Проблема кадрового обеспечения – одна из основных в формировании механизма реализации стратегии. В первую очередь, это относится к кадровому составу администрации муниципалитета и высшего звена управления предприятиями и организациями муниципального образования. Внедрение и реализация подходов стратегического управления развитием муниципального образования требует

наличия соответствующей квалификации сотрудников администрации, а также необходимости активизации деятельности хозяйствующих субъектов по реализации стратегии, формированию стратегического мышления их руководителей. В этой связи требуется обоснование номенклатуры необходимых специалистов, в т.ч. муниципальных служащих, специалистов по стратегическому управлению предприятиями, их опережающей подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Среди форм организации данной работы следует выделить: курсовую подготовку в соответствующих научно-образовательных учреждениях; проведение семинаров с участием экспертов различных отраслей, специалистов в области стратегического управления.

3. Информационное обеспечение – основа процесса управления социально-экономическим развитием муниципального образования и механизма реализации стратегии. От уровня организации сбора, обработки и передачи информации потребителям зависит эффективность управления. Информационное обеспечение механизма реализации стратегии включает в себя следующие мероприятия:

1) Создание системы мониторинга реализации стратегии, выступающей в качестве подсистемы мониторинга социально-экономического развития муниципального образования. Среди основных направлений мониторинга реализации стратегии следует рассматривать: мониторинг результирующих показателей (базируется на анализе показателей, характеризующих достижение намеченных стратегических целей, и их интегральной оценке), мониторинг реализации конкретизирующих стратегию программ и проектов, мониторинг общественного мнения (рис. 4).

2) Организацию маркетинговой деятельности.

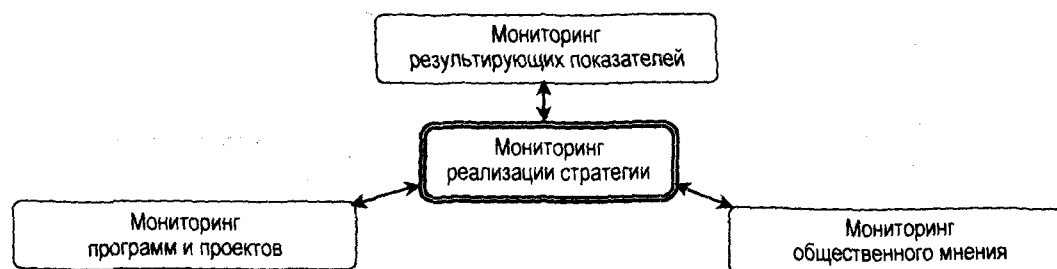


Рис. 4. Основные направления мониторинга реализации стратегии муниципального развития

Наряду с отмеченными структурными составляющими механизма реализации стратегии рассматриваются функции управления. Как известно, реализация процесса управления обеспечивается выполнением общих функций управления⁵ (замкнутого общефункционального управленческого цикла). Так, А. Файоль, например, отмечал, что управлять – это значит предсказывать и планировать, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать⁶. В ряде других источников приводятся следующие общие функции управления: планирование, организация, распорядительство, мотивация, руководство, контроль, координация, коммуникация, исследование, оценка, принятие решений, регулирование. В.М. Мишин отмечает [4, с. 43] при выполнении управленческого цикла первостепенную роль организации, координации и регулирования процессов управления.

В современных условиях хозяйствования для успешного достижения стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования применительно к стратегическому управлению муниципалитетом, на наш взгляд, оптимальным является следующий состав функций: планирование, организация, мотивация,

реализация, контроль, регулирование. При этом планирование представляет особый вид управленческой деятельности, направленный на выбор оптимальной альтернативы развития объекта управления, рассчитанной на определенный срок. Из-за периодического переориентирования целей и постоянного изменения условий внешней среды этот процесс всегда непрерывный. Организация направлена на структурирование всех работ, распределение их по вертикали и горизонтали для достижения стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования. Мотивация обеспечивает активизацию работ по осуществлению стратегии и, как правило, предполагает: внешнее стимулирование (материальное и моральное); психологическое стимулирование (создание условий для заинтересованности участников реализации стратегии). Реализация заключается в осуществлении стратегии, конкретизирующих ее программ и проектов, позволяющих более объективно отразить весь управленческий цикл. Контроль, базируясь на мониторинге и оценке программ и проектов, способствует созданию обратной связи между процессом планирования и результатами управленческих решений по его осуществлению. Регулирование, в основе которого лежат данные контроля, направлено на корректирование стратегии и процесса ее реализации, что обеспечивает поддержание актуальности и адекватности стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

⁵ Под функцией управления понимается особый вид управленческой деятельности, продукт процесса разделения труда и специализации в управлении, отличающийся относительной самостоятельностью участников управления [7, с. 79; 8, с. 100].

⁶ Цит. по кн.: Мишин В.М. Исследование систем управления: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – С. 41.

Следует отметить, что общие функции управления в процессе управленческого цикла выполняются не строго последовательно, а последовательно-параллельно. Это, естественно, несколько усложняет взаимосвязи рассматриваемых функций (рис. 5).

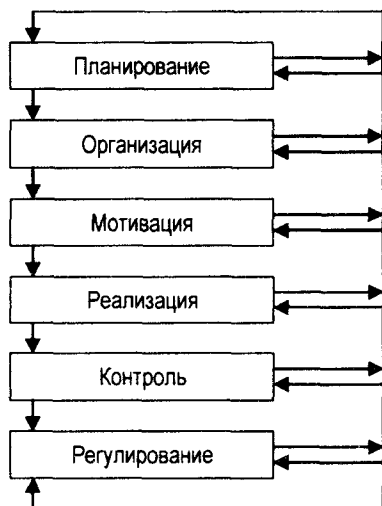


Рис. 5. Функции управленческого цикла в системе управления и их взаимосвязи

Следующим элементом механизма реализации являются методы управленческого воздействия⁷. Вопрос их классификации на сегодня остается дискуссионным. Изучив и систематизировав точки зрения на эту проблему различных авторов [4, 7, 8, 10, 11], мы считаем, что структура методов управленческого воздействия на процесс реализации стратегии включает в себя экономические, организационно-распорядительные и социально-психологические методы.

В современных условиях хозяйствования реализация вышеперечисленных методов предусматривает прежде всего смещение акцента в сторону преимущественно экономических и социально-психологических.

Основным движущим мотивом деятельности различных целевых групп, участвующих в реализации стратегии, выступает возможность достижения собственных специфических интересов (табл. 4).

Таблица 4

Интересы различных целевых групп [6]

Население	Хозяйствующие субъекты	Органы местного самоуправления
Высокие реальные доходы на душу населения Экономически обоснованный уровень налогов Высокий уровень качества общественных услуг Высокий уровень развития социальной инфраструктуры Низкий уровень преступности Благоприятная экологическая обстановка	Экономически обоснованный уровень налогов Высокий уровень качества и приемлемая стоимость рабочей силы Высокий уровень развития производственной инфраструктуры Минимальное вмешательство власти в дела бизнеса Высокий уровень качества общественных услуг Низкий уровень преступности	Расширение налоговой базы Высокий уровень развития производственной инфраструктуры Высокий уровень развития социальной инфраструктуры Высокий уровень качества общественных услуг Низкий уровень преступности Благоприятная экологическая обстановка

Так, например, население заинтересовано в повышении качества жизни, хозяйствующие субъекты – в росте эффективности производства и, как следствие, увеличении прибыли; органы местного самоуправления – в расширении налогооб-

лагаемой базы и получении финансовых средств для решения социально-экономических проблем. В связи с этим осуществление косвенных и прямых экономических методов⁸ (табл. 5), с использованием налоговых, бюджетных, кредитно-денежных

⁷ Под методами управленческого воздействия понимается совокупность способов и средств управленческого воздействия органов местного самоуправления на муниципальное образование, представляющее собой сложную, открытую социально-экономическую систему, для достижения намеченных стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

⁸ Под экономическими методами нами понимается совокупность приемов (способов) воздействия органов местного самоуправления на хозяйствующие субъекты посредством создания экономических условий, побуждающих их деятельность в направлении реализации намеченных стратегических целей и приоритетов развития муниципалитета.

Таблица 5

Экономические методы управления реализацией стратегии

Прямые методы	Косвенные методы
<i>Бюджетные</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Формирование структуры доходов и расходов бюджета муниципального образования (в т.ч. бюджета развития) с учетом поставленных стратегических целей и приоритетов его развития ▪ Разработка, утверждение и финансирование программ, проектов из средств муниципального бюджета, конкурсный отбор программ и проектов ▪ Контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых на финансирование утвержденных программ и проектов 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Предоставление бюджетных субсидий на развитие отсталых отраслей и территорий, входящих в состав муниципального образования ▪ Предоставление субсидий на подготовку и обучение специалистов ключевых отраслей экономики, в т.ч. менеджеров высшего звена управления ▪ Установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов ▪ Бюджетные гарантии частным инвесторам ▪ Стимулирующие субвенции для предпринимателей, находящихся в сложных экономических условиях
<i>Налоговые</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Определение ставок, порядка и сроков уплаты налогов, зачисляемых в муниципальный бюджет (с учетом действующих ограничений федерального и регионального законодательства) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Регулирование налогообложения ▪ Предоставление налоговых льгот и специальных налоговых режимов инвесторам (по налоговой базе, регулирование которой закреплено за муниципальным уровнем)
<i>Кредитно-денежные</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Выпуск муниципальных и корпоративных ценных бумаг 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Операции с муниципальными и корпоративными ценными бумагами на фондовом рынке
<i>Прочие</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Регулирование цен и тарифов 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Развитие конкурентной среды ▪ Создание бизнес-инкубаторов ▪ Предоставление комплекса информационных и консультационных услуг по организации бизнеса ▪ Привлечение иностранных инвестиций ▪ Предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами ▪ Страхование рисков (гарантии финансовой надежности предприятий)

и прочих инструментов, позволяет увязать интересы различных целевых групп населения для достижения стратегических целей и приоритетов развития муниципалитета. Однако их использование в числе прочих методов ограничивается федеральным и региональным законодательством, в частности возможностью налогового регулирования.

Не меньшее значение имеют социально-психологические методы⁹, которые не нашли широкого применения в практике управления развитием муниципальных образований. Однако в условиях каче-

ственных преобразований, необходимости решения принципиально новых задач в отношении не только работников муниципального управления, но и других участников реализации стратегии развития муниципального образования немаловажно использование методов социально-психологического воздействия, способствующих повышению готовности к восприятию разного вида изменений, носящих инновационный характер. Их использование в рамках реализации стратегии предполагает организацию и проведение информационно-просветительской работы в различных целевых группах. В качестве форм осуществления подобной работы следует рассматривать:

- организацию теле- и радиопередач, публикаций в прессе; выпуска специализированных изданий;

⁹ Под социально-психологическими методами управления понимается совокупность приемов (способов) воздействия органов местного самоуправления в процессе разработки и реализации стратегии на различные целевые группы, основанных на использовании социально-психологических факторов и направленных на управление социально-психологическими отношениями как внутри групп, так и между ними.

- осуществление непосредственных контактов – пресс-конференций, круглых столов, семинаров и т.п.

Вместе с тем, не должны быть исключены из арсенала управления и организационно-распорядительные (административные) методы. К числу их преимуществ можно отнести целенаправленное и оперативное решение наиболее острых противоречий в социально-экономической сфере, обеспечение приоритетности в направлении реализации стратегии муниципального развития. Использование их целесообразно, по крайней мере, в следующих ситуациях [8, с. 98-99].

Во-первых, когда речь идет о предприятиях (организациях), находящихся в муниципальной собственности, или когда муниципалитет владеет контрольным пакетом акций.

Во-вторых, деятельность органов управления муниципальным образованием по реализации стратегии его развития, учитывая ограниченность собственной финансовой базы, заключается не столько в прямом участии в делах отдельных предприятий, сколько в создании различных условий, катализирующих усиленное протекание процессов структурных преобразований в муниципальной экономике. Именно в этой сфере представляется полезным использование организационно-распорядительных методов управления.

С учетом этого в числе рассматриваемых методов выделяются:

- управление муниципальной собственностью;
- принятие нормативно-правовых актов, регулирующих процесс реализации стратегии, в частности направленных на создание условий, способствующих достижению стратегических целей и приоритетов муниципального развития;
- лицензирование определенных видов деятельности;
- формирование и обеспечение деятельности составляющих организационной структуры реализации стратегии.

Таким образом, как нам видится, комплексное наполнение механизма реализации вышеуказанными структурными элементами будет способствовать формированию эффективной системы стратегического управления развитием муниципального образования в интересах достижения намеченных стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Жилищный фонд и коммунальное хозяйство Вологодской области в 1997 – 2003 годах: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы госстатистики по Вологодской области. – Вологда, 2004. – 80 с.
2. Районы Вологодской области. Социально-экономические показатели районов области. 1998 – 2003: Официальный стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы госстатистики по Вологодской области. – Вологда, 2004. – 332 с.
3. Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. – СПб.: Наука, 2003. – 235 с.
4. Мишин В.М. Исследование систем управления: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 527 с.
5. Моисеев Н.Н. Человек, среда, общество. – М.: Наука, 1982. – С. 204-208.
6. Региональная социально-экономическая политика: разработка, реализация, оценка эффективности: Учебно-методическое пособие / Авт. колл. под рук. д.т.н., проф. С.М. Вертешева; д.э.н. В.Е. Рохчина. – СПб.: Изд. СПбГПУ, 2003. – 320 с.
7. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г. Тольятти Самарской области) / Под ред. В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. – СПб.: ИРЭ РАН, 1999. – 183 с.
8. Рохчин В.Е., Якишин Ю.В. Стратегическое управление структурной перестройкой экономики в городах России. – СПб.: ИРЭ РАН, 2001. – 194 с.
9. Савельев Ю.В., Шишкин А.И. Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Республики Карелия). – Петрозаводск, 2003. – 357 с.
10. Самогородская М.И. Разработка механизма управления региональной инвестиционной стратегией // Менеджмент в России и за рубежом. – 2003. – №4. – С. 113-124.
11. Стратегия развития региона / Коллектив авторов под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.: ил.
12. Ускова Т.В., Жаравин Д.П. Анализ социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района: ИАЗ о НИР «Мониторинг социально-экономического развития района» / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2004. – 42 с.