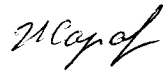


*На правах рукописи*



**ЖАРАВИН Дмитрий Петрович**

**УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ СТРАТЕГИИ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05 –  
экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Ярославль – 2005


Работа выполнена в Вологодском научно-координационном центре  
Центрального экономико-математического института РАН

Научный руководитель	доктор экономических наук, профессор Пахолков Николай Александрович
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, доцент Леонтьева Лидия Сергеевна
	кандидат экономических наук, доцент Птушко Анатолий Александрович
Ведущая организация	ФГОУ ВПО «Череповецкий государственный университет»

Защита состоится 7 октября 2005 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета К 220.072.02 в ФГОУ ВПО «Ярославская государственная сельскохозяйственная академия» по адресу: 150042, г. Ярославль, Тутаевское шоссе, д. 58, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Ярославская государственная сельскохозяйственная академия».

Автореферат разослан 5 сентября 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат экономических наук, доцент  Л.В. Воронова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Осуществление в России нового этапа реформирования местного самоуправления, нестабильность ситуации в социально-экономической сфере и развитие конкуренции между муниципальными образованияами обуславливают возрастающую роль муниципальных органов власти и управления в развитии подведомственных территорий. В этих условиях адекватным процессом на муниципальном уровне является формирование стратегического управления, которое не только способствует выражению активной позиции муниципальных образований, но и, как свидетельствует мировой опыт, служит эффективным инструментом управления их комплексным социально-экономическим развитием.

В настоящее время в муниципальных образованиях прослеживается тенденция разработки и выхода на реализацию стратегических документов социально-экономического развития. В данной ситуации на первоначальном этапе осуществления стратегии научно-методическое обеспечение процесса стратегического управления отстает от реальной практики. Наименее изученными с методологической и методической точек зрения, в отличие от стратегического планирования, являются вопросы стратегического управления, в частности управления реализацией стратегии муниципального развития. В этой связи актуальность разработки действенной системы управления реализацией стратегии, обеспечивающей достижение целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, предопределила выбор темы диссертационного исследования.

**Разработанность проблемы.** В последние годы отечественные ученые-экономисты уделяют достаточно много внимания проблеме стратегического управления. Исследованию вопросов разработки и реализации стратегии как на федеральном, региональном, так и на муниципальном уровнях посвящены работы российских ученых Л.И. Абалкина, В.А. Гневко, А.Г. Гранберга, Б.М. Гринчеля, А.П. Егоршина, Б.С. Жихаревича, К.Н. Знаменской, В.А. Ильина, А.Е. Когута, О.В. Коломийченко, Д.С. Львова, П.А. Минакир, В.Е. Рохчина, Ю.В. Савельева, А.И. Татаркина, А.И. Шишкина, Ю.В. Якишина и др.

Среди российских научно-исследовательских организаций, занимающихся вопросами территориального стратегического управления, выделяются ИПРЭ РАН и МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (г. Санкт-Петербург), фонд «Институт экономики города» (г. Санкт-Петербург), Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН (г. Вологда), ИЭиОПП СО РАН (г. Новосибирск), институт экономики и управления УдГУ (г. Ижевск), институт экономики УрО РАН (г. Екатеринбург), институт экономики КарНЦ РАН (г. Петрозаводск) и др.

Признавая большую значимость проведенных исследований в области изучения проблем стратегического управления, вместе с тем приходится отмечать, что разработанные на сегодня методологические и методические положения не обеспечивают их комплексности и недостаточно учитывают специфику функционирования муниципальных образований в современных условиях хозяйствования и реформирования местного самоуправления. Указанное в значительной мере сдерживает решение практических вопросов создания действенной системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования, не способствует достижению поставленных целей и задач.

**Основная цель** диссертационного исследования состоит в разработке методологических подходов и методического инструментария формирования системы управления реализацией стратегии развития муниципального образования, ориентированной на достижение его целей и приоритетов.

На достижение поставленной цели направлены следующие исследовательские **задачи**:

- 1) определение сущности, роли и места стратегического управления в развитии муниципальных образований;
- 2) изучение методов реализации стратегических целей и приоритетов развития территориальных образований в России и за рубежом;
- 3) исследование трансформации управления муниципальным развитием в условиях становления рыночной экономики и выявление факторов, определяющих содержание системы управления реализацией стратегии развития муниципального образования;
- 4) разработка концептуальных подходов к созданию системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования и формирование методического инструментария по их осуществлению.

**Объектом исследования** выступает муниципальное образование как сложная социально-экономическая система. **Предметом исследования** – система управленческих отношений, возникающих в процессе реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

**Методологическая основа исследования** базируется на системном подходе, позволяющем всесторонне изучить вопросы стратегического управления развитием сложных социально-экономических систем – муниципальных образований. В качестве основных методов исследования автором применялись экономико-статистический, абстрактно-логический и другие научные методы (анализа и синтеза, индукции и дедукции, наблюдения, классификации, сравнения, обобщения, аналогии). При обработке информации использовались табличные и графические приемы визуализации данных, в том числе с применением пакетов прикладных программ: MS Excel 2000, MS Visio 2000.

**Информационная база работы.** Источниками информации послужили статистические материалы Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации и ее территориального органа по Вологодской области; аналитические материалы администрации Грязовецкого муниципального района; данные социологических исследований ВНКЦ ЦЭМИ РАН.

**Научная новизна исследования** заключается в следующих положениях:

- уточнены и обоснованы состав и специфика элементов системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования, обеспечивающей достижение его стратегических целей и приоритетов;
- предложена принципиальная схема реализации стратегии развития муниципального образования, сочетающая стратегический, тактический, оперативный уровни планирования и базирующаяся на регулярно проводимом мониторинге;
- разработаны методические рекомендации по организации и проведению мониторинга реализации стратегии, направленного на обеспечение процесса ее осуществления и актуализацию;
- уточнена и апробирована методика формирования и расчета интегрального показателя результативности стратегического управления, позволяющего определить общий вектор социально-экономических процессов в муниципальном образовании.

**Практическая значимость работы** определяется тем, что в ней предложены концептуальные подходы и научно-практические рекомендации по их осуществлению, позволяющие сформировать в муниципальном образовании систему управления реализацией стратегии его социально-экономического развития. В результате этого можно добиться повышения качества принимаемых управленческих решений в достижении стратегических целей и приоритетов муниципального развития. Основные предложения, выдвинутые автором, могут быть использованы не только на уровне муниципального образования, но и региона. Многие положения исследования можно применять в учебном процессе по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также при переподготовке кадров и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

**Реализация результатов исследования.** Теоретические положения и практические выводы диссертационной работы используются администрацией и Земским собранием Грязовецкого муниципального района Вологодской области в процессе управления реализацией стратегии развития муниципального образования. Кроме того, содержащиеся в диссертации материалы применяются в учебном процессе Вологодского государственного технического университета. Результаты внедрения подтверждены соответствующими справками.

**Апробация полученных результатов.** Основные положения и результаты исследования докладывались и обсуждались на научных конференциях: международной (г. Архангельск – ноябрь 2004 г.), всероссийских (г. Вологда – февраль 2003, 2004, 2005 гг.; г. Ярославль – ноябрь 2003 г.; г. Пенза – декабрь 2004 г.), региональной (г. Вологда – ноябрь 2003 г.), межвузовской (г. Вологда – декабрь 2004 г.).

Материалы исследования заняли 2-е место на V конкурсе научно-исследовательских работ молодых ученых в области экономики (ВНКЦ ЦЭМИ РАН, г. Вологда – 2004 г.) и 3-е место на V Всероссийской олимпиаде развития народного хозяйства России (Молодежный союз экономистов и финансистов Российской Федерации, г. Москва – 2005 г.).

По теме диссертационной работы опубликовано девять научных работ общим объемом 4,3 п.л. (в том числе авторских – 3,8 п.л.).

**Структура работы.** Диссертационное исследование изложено на 174 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников (138 наименований), содержит 27 таблиц, 31 рисунок и 6 приложений.

*Во введении* обоснована актуальность исследуемой проблемы, определены цель и задачи исследования, его предмет и объект, сформулирована научная новизна и отмечена практическая значимость полученных результатов.

*В первой главе* рассматривается сущность стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, обобщаются методы реализации стратегических целей и приоритетов развития территориальных образований за рубежом и в России.

*Вторая глава* содержит комплексное исследование трансформации управления муниципальным развитием в условиях становления рыночной экономики, включающее: выявление и анализ основных периодов социально-экономического развития муниципальных образований в ходе реформ (на примере Грязовецкого района); определение изменений в организации управления на муниципальном уровне; оценку ресурсного обеспечения деятельности местных органов власти, а также характеристику взаимодействия власти, бизнеса и населения в управлении развитием муниципального образования.

*В третьей главе* предложен комплексный подход к формированию системы управления реализацией стратегии развития муниципального образования; уточнены специфика и состав ее элементов; разработаны методические рекомендации по осуществлению программного подхода к стратегическому управлению и организации мониторинга реализации стратегии; проведена оценка результатов первоначального этапа реализации стратегии развития Грязовецкого района.

*В заключении* сформулированы основные выводы и предложения по результатам исследования.

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

**1. В условиях становления рыночной экономики основным методом в управлении социально-экономическим развитием муниципального образования выступает стратегическое управление.**

Становление в России рыночных отношений сопровождается развитием местного самоуправления как института власти, наиболее приближенной к населению. Активизации этого процесса способствовало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) и присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления (1997 г.). Базирующееся на принципах самореализации, самофинансирования и самоответственности, местное самоуправление призвано решать разнообразные вопросы местного значения, обеспечивая улучшение качества жизни населения подведомственной территории – главной цели местного самоуправления.

Основным элементом территориальной организации российского общества выступают муниципальные образования, среди которых в соответствии с новым Федеральным законом № 131 – ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяются городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения.

Анализ динамики социально-экономических процессов в муниципальных образованиях (на примере Грязовецкого муниципального района Вологодской области) позволил выделить в ходе реформирования два основных периода (рис. 1). Первый включает 1992 – 1999 гг., когда в социально-экономическом развитии района, как и в других муниципальных образованиях страны, наблюдался спад в производственном секторе и, как следствие, ухудшение уровня жизни населения. Второй период начался в 2000 г., для него характерны стабилизация, появление положительных тенденций в экономике и социальной сфере муниципального образования.

В течение первого периода отмечается сокращение объемов производства, розничного товарооборота, инвестиций. Так, физический объем промышленного производства в 1999 г. снизился (в сопоставимых ценах) на 66,3% к уровню 1990 г., сельскохозяйственного производства – на 29,1%, розничного товарооборота – на 75,1%, падение инвестиций в основной капитал еще более значительно – 83,3%. В то же время численность занятых в экономике района сократилась на 22,7%. При этом наиболее высокий уровень официально зарегистрированной безработицы – 7,3% – был зафиксирован в 1997 г.

Кризисные явления в экономике оказали существенное влияние на социальную ситуацию в районе, в частности на снижение уровня жизни населения (табл. 1).



Рис. 1. Динамика основных показателей развития экономики Грязовецкого района, цепные индексы к уровню 1990 г.

Таблица 1

Социальная ситуация в Грязовецком муниципальном районе

Показатели	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения, %	-	150,1	161,0	191,5	178,1	201,4	207,5
Численность постоянного населения на конец года, тыс. чел.	45,9	45,5	43,5	42,9	42,1	40,8	40,2
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	70	64	66	64	64	62	62
Коэффициент естественного прироста (убыли) населения (на 1000 населения)	1,6	-5,5	-6,7	-9,4	-9,9	-12,1	-9,7
Коэффициент рождаемости (на 1000 населения)	13,8	10,6	9,0	9,0	9,8	11,2	10,8
Коэффициент смертности (на 1000 населения)	12,3	16,1	15,7	15,7	18,4	23,3	20,5
Заболеваемость, случаев (на 1000 населения)	-	660	690	722	737	717	735

Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения составляло в 1999 г. всего 109,3% (по области – 152,0%). В более трудном положении оказались пенсионеры. Соотношение среднего размера их пенсии и стоимости прожиточного минимума уменьшилось до 70,0%. По итогам опросов, регулярно проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН в восьми районах области, в том числе и Грязовецком, снижение уровня жизни в 1999 г. как наиболее острую проблему отметили 58,0% респондентов. Это, в свою очередь, не могло не отразиться на демографических



процессах, приобретших негативный характер. Численность постоянного населения района сократилась к концу 1999 г. в сравнении с 1990 г. на 2,1 тыс. человек (4,6%) и на сегодня продолжает снижаться. В большей степени на это влияет естественная убыль населения. Так, уровень смертности превысил рождаемость почти в 2 раза. При этом продолжительность жизни сократилась на 5 лет.

Исследование организации управления социально-экономическим развитием Грязовецкого муниципального района показало, что, во-первых, в этот период произошел значительный отход от целенаправленного управления и планирования на местном уровне. Во-вторых, разработка большинства документов прогнозно-планового характера осуществлялась нерегулярно. В-третьих, все попытки в области планирования были направлены на разработку и реализацию преимущественно краткосрочных антикризисных мер, не носящих системного и комплексного характера. Эти факторы, в числе прочих, во многом обусловили спад производства, ухудшение положения в социальной сфере – определяющих элементов функционального состояния территориальных сообществ.

Сложившаяся ситуация требовала активизации деятельности местных органов власти, усиления их роли, а также ответственности в регулировании социально-экономических процессов муниципального развития. В этой связи в условиях нестабильности социально-экономического положения, определяемого как внешними, так и внутренними факторами, развития конкуренции между муниципальными образованиями особую актуальность приобрела проблема перехода к стратегическому управлению, сущность которого состоит в разработке и осуществлении определенных воздействий со стороны органов местного самоуправления на муниципальное образование как сложную, открытую социально-экономическую систему.

Формирование стратегического управления на муниципальном уровне выступает важным этапом на пути эволюционного развития стратегического планирования. Суть произошедших изменений сводится к разбиению процесса стратегического управления на 4 основополагающих и взаимосвязанных этапа (рис. 2).

Как показывает анализ результатов исследований в области стратегического управления и опыта его применения, наиболее проработанным с точки зрения методологии, методики и практики осуществления является этап разработки стратегии. В этой связи отметим, что по итогам опросов, проведенных институтом Евроград, более 70% опрошенных муниципальных образований обладают документами, раскрывающими стратегические цели и приоритеты их развития. На сегодня в Вологодской области таковыми являются города Вологда и Череповец, а также Грязовецкий муниципальный район.

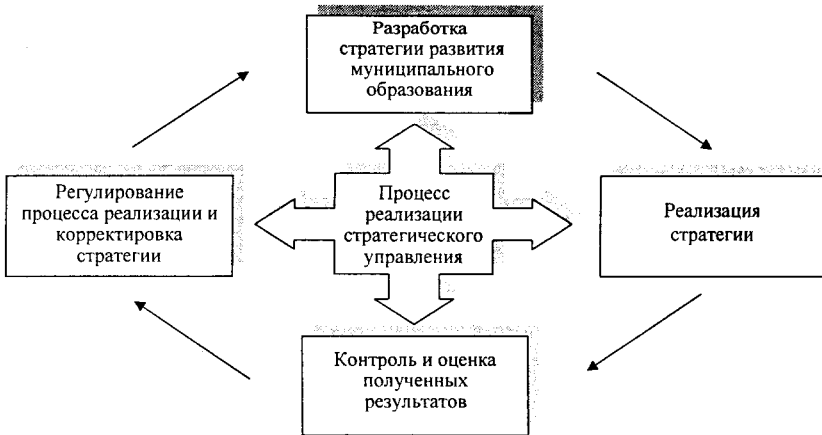


Рис. 2. Процесс реализации стратегического управления

Наряду с этим научные разработки в отношении каждого из последующих этапов имеют обобщающий характер, с выявлением лишь ключевых элементов, не уделяют достаточного внимания порядку организации работ, их методическому обеспечению и учету муниципальных особенностей. Это служит основным препятствием к формированию действенной системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования, представляющей собой множество взаимосвязанных элементов (звеньев), составляющих единое целое и реализующих процесс управления для достижения поставленных целей. При этом под управлением реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования, соглашаясь с мнением известных российских ученых-экономистов, мы понимаем ориентированную на конкретные действия работу местных органов власти и управления по проведению организационных изменений, направленных на достижение стратегических целей управления.

**2. Достижение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования определяется формированием системы управления реализацией стратегии, обеспечивающей взаимодействие населения, местных органов власти, бизнеса и включающей в себя в качестве основных структурных составляющих принципы, функции, методы управления и их обеспечение.**

С учетом основных свойств сущности и структуры систем (вертикальная и горизонтальная целостность, неаддитивность, множественность описания) автором предложена иерархическая структура системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования (рис. 3). Вместе с тем в процессе уточнения состава и специфики эле-

ментов системы решающее значение оказал ряд факторов, выявленных в ходе исследования.



Рис. 3. Состав основных блоков системы управления реализацией стратегии развития муниципального образования

Во-первых, ограниченность ресурсного обеспечения деятельности местных органов власти и управления обуславливает необходимость их взаимодействия с хозяйствующими субъектами различных форм собственности.

Во-вторых, важнейшим условием успешного достижения целей и приоритетов развития муниципального образования выступает участие населения в разработке и реализации стратегии, что определяется не столько провозглашением демократических основ общества, сколько получением определенного эффекта.

В-третьих, с организационной стороны должна быть обеспечена непрерывность управления реализацией стратегии и его преемственность по уровням управления (стратегическому, тактическому и оперативному).

В основе эффективно функционирующей системы находятся принципы стратегического управления, совокупность которых определяет состав и специфику ее элементов.

Следующим структурным блоком системы выступает обеспечение процесса управления, что обусловлено составом его элементов, способствующих осуществлению функций и методов управления. Оно включает:

➤ *Нормативно-правовое обеспечение* – совокупность нормативно-правовых актов, необходимых и достаточных для реализации стратегии развития муниципального образования. С нашей точки зрения, правовое регули-

рование 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 индивидуального характера (административные акты участников реализации стратегии; нормативно-правовые договоры, основанные на нормах международного права, гражданского и трудового права РФ).

➤ *Методическое обеспечение* включает комплекс методических разработок и материалов по управлению реализацией стратегии. Они направлены на установление единых терминов применительно к области управления реализацией стратегии и в целом стратегического управления развитием муниципального образования, выработку практических рекомендаций по организации процесса их реализации, предложение технологии разработки стратегии и формирования конкретизирующих ее программ и проектов, а также методики мониторинга достижения стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования.

➤ *Организационное обеспечение* предполагает создание необходимых структур, осуществляющих действия по инициированию, развитию и контролю за достижением целей стратегии. В связи с этим автором предложена организационная структура стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования (рис. 4). В ней выделяется 3 уровня: совет по реализации стратегии, исполнительный комитет, рабочие группы и тематические комиссии по осуществлению программ и проектов. Функциональные вопросы их ведения представлены на рисунке 5.

В составе совета, рабочих групп и тематических комиссий могут быть представители: муниципальных органов власти и управления, а применительно к муниципальным районам – и соответствующих органов на уровне поселений; предпринимательских структур, их объединений, ассоциаций, союзов; науки; политических партий; общественных и религиозных организаций; населения.

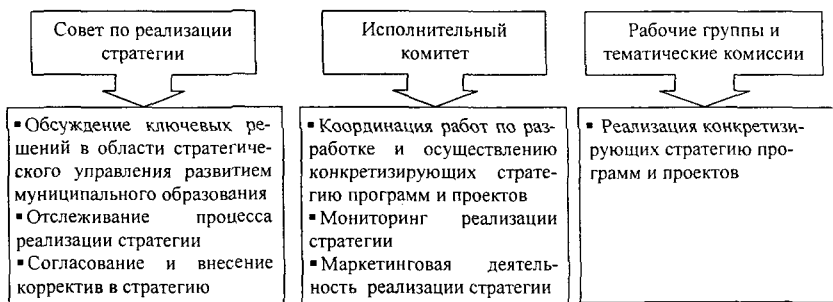
➤ *Ресурсное обеспечение* включает финансовое, кадровое и материально-техническое. В современных условиях хозяйствования первое предполагает использование схем многоканального финансирования, т.е. реализацию возможности привлечения как внутренних, так и внешних финансовых источников. Проблема кадрового обеспечения требует обоснования номенклатуры необходимых специалистов (как в отношении органов местного самоуправления, так и высшего звена управления предприятиями и организациями муниципального образования), их опережающей подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Среди форм организации данной работы следует

рассматривать курсовую подготовку в соответствующих образовательных учреждениях, проведение семинаров с участием экспертов различных отраслей и специалистов в области стратегического управления.



Условное обозначение: ..... — применительно к муниципальному району.

**Рис. 4. Организационная структура стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования**



**Рис. 5. Функциональные вопросы основных составляющих организационной структуры**

➤ *Информационное обеспечение предполагает:*

- создание системы мониторинга реализации стратегии, выступающей в качестве подсистемы мониторинга социально-экономического развития муниципального образования;

- организацию маркетинговой деятельности в целях повышения конкурентоспособности муниципального образования, и в первую очередь в отношении привлечения инвестиций в его экономику и высококвалифицированных специалистов в различных отраслях народного хозяйства.

Позиционирование функций управления в качестве следующего блока системы управления реализацией стратегии обусловлено тем, что они, представляя собой обособленные направления деятельности аппарата управления, позволяют осуществить управленческие воздействия, т.е. реализовать методы управления. Состав функций сформирован с учетом выделенных принципов стратегического управления (см. рис. 3).

В современных условиях хозяйствования акцент в использовании методов управления смещается в сторону преимущественно экономических и социально-психологических. Представленные применительно к муниципальному уровню в совокупности косвенные и прямые экономические методы, с использованием налоговых, бюджетных, кредитно-денежных и прочих инструментов, позволяют увязать интересы различных целевых групп населения для достижения стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования (табл. 2).

Не меньшее значение имеют социально-психологические методы, способствующие повышению готовности участников реализации стратегии 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. Автором в качестве форм подобной работы выделены:

- организация теле- и радиопередач, публикаций в прессе; выпуска специализированных изданий;
- осуществление непосредственных контактов (пресс-конференции, круглые столы, семинары и т.п.).

Вместе с тем не должны быть исключены из арсенала управленческих воздействий и организационно-распорядительные методы. В их числе в исследовании выделены:

- ↪ принятие нормативно-правовых актов, регулирующих процесс реализации стратегии;
- ↪ лицензирование определенных видов деятельности;
- ↪ формирование и обеспечение деятельности составляющих организационной структуры стратегического управления развитием муниципального образования.

**Экономические методы управления реализацией стратегии**

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

**3. Непрерывность и преемственность управления реализацией стратегии осуществляются путем разработки и выполнения средне- и краткосрочных комплексных программ (планов) социально-экономического развития муниципального образования на основе регулярно проводимого мониторинга реализации стратегии.**

Определение в диссертационном исследовании в качестве основных инструментов управления реализацией стратегии программного подхода и ее мониторинга позволило автору выработать принципиальную схему реализации стратегии развития муниципального образования (рис. 6).



**Рис. 6. Реализация стратегии развития муниципального образования**

Программный подход базируется на использовании планово-программных документов, конкретизирующих стратегию. В их числе рассматриваются программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную (3-4 года) и краткосрочную перспективы (1 год), которые, в свою очередь, состоят из совокупности отдельных программ и проектов.

В исследовании обосновывается, что организация работ по реализации стратегии в соответствии с данной схемой способствует:

- обеспечению непрерывности процесса управления реализацией стратегии (при разработке краткосрочной комплексной программы по результатам мониторинга уточняют мероприятия среднесрочной программы на ранее рассмотренный период и дополняют последние мероприятиями на очередной год);
- преемственности в связывании планово-программных документов, различающихся по горизонту планирования (например, стратегии и оперативных годовых комплексных программ);
- преемственности в согласовании планово-программных документов, различающихся по целям их разработки и функциональному назначению (например, согласование среднесрочной комплексной с отраслевыми и целевыми программами).

Разработка комплексной программы на очередной год осуществляется в несколько последовательных этапов (табл. 3).



**Календарный план-график разработки комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования на I год**

Наименование этапа и его содержание	Срок исполнения						
	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь
1. Организационно-подготовительный: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ составление и утверждение технического задания на разработку комплексной программы</li> <li>▪ подготовка необходимых методических материалов</li> <li>▪ выделение (при необходимости) финансовых ресурсов для привлечения специалистов по разработке и экспертизе проектных материалов</li> </ul>							
2. Формирование и анализ информационной базы: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ мониторинг социально-экономического развития муниципального образования, подсистемой которого выступает мониторинг реализации стратегии</li> <li>▪ обобщение сведений о программах регионального и федерального уровней, распространяющих свое действие на муниципальное образование, а также о программах развития отраслевых комплексов</li> <li>▪ анализ обеспеченности ресурсами, в т. ч. финансовыми</li> </ul>							
3. Разработка проекта комплексной программы: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ разработка проектов разделов, составляющих программу</li> <li>▪ формирование комплексной программы в целом</li> </ul>							
4. Согласование и утверждение комплексной программы: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ проведение экспертизы проекта программы</li> <li>▪ обсуждение проекта программы на общественном совете</li> <li>▪ доработка проекта программы</li> <li>▪ рассмотрение и утверждение программы представительным органом местного самоуправления муниципального образования</li> </ul>							

В структуре комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования целесообразно выделять следующие разделы: 1) *паспорт программы*, где указываются ее цели и задачи, разработчики и исполнители, источники финансирования, ожидаемые конечные результаты и система организации контроля за выполнением; 2) *сводный раздел*, в котором дается динамика показателей развития муниципального образования за предыдущий период в разрезе основных отраслей народного хозяйства и их значения на плановый срок; 3) *содержание программы*, включающее перечень программ и проектов, составляющих комплексную программу, с указанием сроков их реализации, источников финансирования и исполнителей.

Важным условием обеспечения процесса управления реализацией стратегии является организация ее мониторинга. В этой связи в исследовании предложены его основные направления (рис. 7).

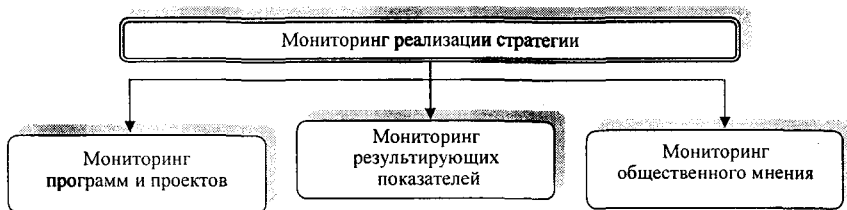


Рис. 7. Основные направления мониторинга реализации стратегии развития муниципального образования

Мониторинг результирующих показателей, который базируется на анализе характеризующих степень достижения стратегических целей показателей, их интегральной оценке, позволяет определить общий вектор социально-экономических процессов в муниципальном образовании. В результате исследования различных подходов к интегральной оценке социально-экономического развития территориальных образований автором уточнена методика формирования и расчета интегрального показателя результативности стратегического управления развитием муниципального образования.

Формула расчета интегрального показателя имеет вид:

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

- где  $i$  – индекс частного показателя;  
 $n$  – общее количество частных показателей;  
 $K_i$  – коэффициент значимости  $i$ -го показателя;  
 $P_i$  – фактическое значение  $i$ -го показателя;  
 $Np_i$  – базовое 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.

За базовый уровень предлагается принять значения показателей одного из предыдущих анализируемому года, в частности 1995 г., что обусловлено положительным характером социально-экономических процессов в муниципальных образованиях (в последующий ряд лет наблюдается спад) и возможностью отразить в динамике развитие муниципального образования за десятилетний период. Интегральная оценка в данном году принимается за единицу (100%). При этом коэффициенты значимости определяются по темпам изменения частных показателей. Алгоритм расчета коэффициента значимости следующий:

- 1) Определение темпа изменения:

$$\delta_i = \frac{P_i}{P_{i-1}}, \quad (2)$$

где  $P_{i-1}$  – значение  $i$ -го показателя предыдущего года.

2) Определение суммы темпов изменения:

$$\delta_{\Sigma i} = \sum_i^{n=12} \delta_i \quad (3)$$

3) Определение коэффициента значимости:

$$K_i = \frac{\delta_i}{\delta_{\Sigma i}} \quad (4)$$

Перечень частных показателей в составе интегрального:

- коэффициент рождаемости;
- коэффициент смертности;
- коэффициент демографической нагрузки;
- соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума;
- средняя обеспеченность одного жителя общей площадью;
- уровень официально зарегистрированной безработицы;
- доля экономически активного населения в его общей численности;
- коэффициент преступности;
- удельный вес убыточных предприятий и организаций;
- индекс физического объема производства промышленной продукции;
- индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции;
- индекс физического объема инвестиций в основной капитал.

Целью мониторинга программ и проектов выступает оценка их социально-экономической эффективности, а также выработка управленческих решений, сориентированных на достижение намеченных стратегических целей и приоритетов. Рекомендации по организации данного направления мониторинга базируются на результатах исследований ИПРЭ РАН с учетом их уточнения, а также распространения предложений по оценке программ и проектов на все этапы их разработки и реализации. При этом предлагается выделять предварительную, промежуточную и заключительную оценки. Осуществляет их экспертная комиссия при совете по реализации стратегии. Критериями оценки служат целенаправленность, реализуемость и эффективность.

Исследования показали, что мониторинг общественного мнения позволяет более адекватно оценивать эффективность стратегического управления, полнее учитывать интересы различных групп населения при разработке и реализации управленческих решений. Основой мониторинга является осуществление регулярного опроса общественного мнения, направлениями которого, с точки зрения автора, выступают:

- информированность населения о деятельности по реализации стратегии, конкретизирующих ее программ и проектов;
- результативность программ и проектов;
- активность (участие) населения в осуществлении программ и проектов.

Методический инструментарий, предложенный автором диссертации, используется администрацией Грязовецкого района и Земским собранием, обеспечивая с 2002 г. управление реализацией стратегии развития муниципального образования. В этой связи в районной администрации создано структурное подразделение, координирующее процесс реализации стратегии, осуществляется составление и выполнение средне- и краткосрочных комплексных программ социально-экономического развития района, организуется работа по контролю за достижением поставленных целей и задач.

Анализ показал, что эти меры позитивно повлияли на социально-экономическое развитие муниципального образования. Так, динамика рассчитанного по предложенной методике интегрального показателя свидетельствует о его росте в 2004 г. на 5,5% к уровню 2002 г. (рис. 8). Это позволяет судить о том, что в целом социально-экономические процессы в районе имеют положительный вектор.

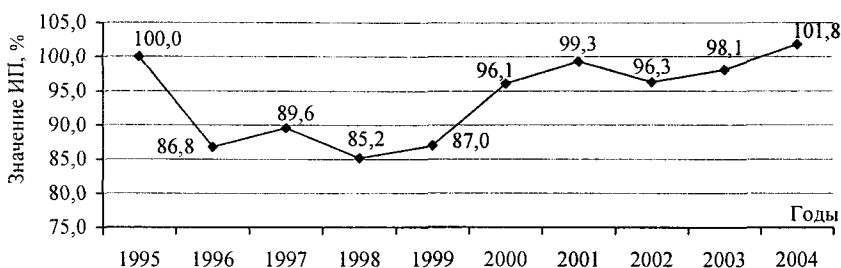


Рис. 8. Динамика интегрального показателя (ИП) результативности управления развитием Грязовецкого района

Безусловно, на результативность управления в Грязовецком районе повлияло и улучшение экономической конъюнктуры в стране. Однако об эффективности предложений по формированию системы управления реализацией стратегии свидетельствует и тот факт, что в последние годы в районе удалось достичь плановых значений большинства основных показателей (табл. 3).

В период 2002-2004 гг. произошло увеличение объемов инвестиций (в сопоставимых ценах) на 55,0%, сельскохозяйственного производства – на 4,5%, розничного товарооборота – на 8,7%, платных услуг – на 12,1%. При этом улучшение ситуации в экономике способствовало росту уровня жизни населения. Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения возросло на 29,4 п.п., средняя обеспеченность одного человека общей жилой площадью – на 4,5%. Это, в свою очередь, имело немаловажное значение в повышении рождаемости в районе – с 9,9 в 2002 г. до 10,8 промилле (на 1000 населения) в 2004 г.

**Реализация комплексных программ социально-экономического развития  
Грязовецкого муниципального района**

Показатели	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2004 к 2002 г., %
	факт	план	факт	план	факт	план	
Коэффициент рождаемости (на 1000 чел.)	9,9	10,5	11,2	10,8	10,8		109,1
Коэффициент смертности (на 1000 чел.)	19,7	22,8	23,3	21,9	20,5		104,1
Коэффициент демографической нагрузки	0,33	0,34	0,36	0,35	0,36		109,1
Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума, %	178,1	192,2	201,4	206,1	207,5		29,4 п.п.
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью, кв. м	22,0	22,1	22,8	22,9	23,0		104,5
Уровень официально зарегистрированной безработицы, %	5,1	5,0	4,9	4,9	4,9		0,2 п.п.
Доля экономически активного населения в его общей численности, %	40,9	40,5	40,2	40,2	39,8		1,1 п.п.
Коэффициент преступности (на 1000 населения)	15,6	15,0	16,2	15,0	16,7		107,1
Удельный вес убыточных предприятий, %	32,7	33,0	39,2	35,0	32,5		0,2 п.п.
Индекс физического объема производства промышленной продукции, %	90,3	95,0	96,8	97,0	94,3		91,3
Индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции, %	99,3	102,0	103,2	101,0	101,3		104,5
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	110,0	103,0	131,9	110,0	117,5		155,0

Таким образом, целенаправленная работа местных органов власти, их активное взаимодействие с хозяйствующими субъектами различных форм собственности и населением, несмотря на наличие по-прежнему широкого круга проблем, позволят достичь поставленных целей и приоритетов развития муниципального образования.

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Исследованием установлено, что наиболее адекватным инструментом целенаправленного управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях нового этапа реформирования местного самоуправления, развития конкуренции между муниципальными образованиями и нестабильности ситуации в социально-экономической сфере является стратегическое управление. Суть его заключается в разработке и осуществлении определенных воздействий со стороны органов местного самоуправления на муниципальное образование как сложную, открытую социально-экономическую систему.

2. Оценка результатов исследований в области стратегического управления и практики его осуществления за рубежом и в России показала: во-первых, формирование стратегического управления на муниципальном уровне является результатом эволюционного развития стратегического планиро-

вания с выделением таких этапов, как: 1) разработка стратегии развития муниципального образования; 2) реализация стратегии; 3) контроль и оценка полученных результатов; 4) регулирование процесса реализации и корректировка стратегии; во-вторых, комплексное осуществление указанных этапов требует разработки методологических аспектов и методического инструментария формирования системы управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

3. Предлагаемая система управления реализацией стратегии, специфика и состав элементов ее основных структурных блоков (принципы, функции, методы управления и их обеспечение) позволяют повысить эффективность управленческой деятельности в целях реализации стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования.

4. В диссертации разработана организационная структура стратегического управления развитием муниципального образования, обеспечивающая взаимодействие различных целевых групп (населения, местных органов власти, бизнеса), в которой выделяются три уровня: совет по реализации стратегии, исполнительный комитет, рабочие группы и тематические комиссии по осуществлению программ и проектов.

5. В качестве главных инструментов управления реализацией стратегии автором рассматриваются программный подход и мониторинг. При этом программный подход в соответствии с предложенной принципиальной схемой реализации стратегии, основанный на разработке и осуществлении средне- и краткосрочных комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования, а также мониторинге реализации стратегии, способствует обеспечению непрерывности процесса управления реализацией стратегии и преемственности в связывании и согласовании различных plano-программных документов.

6. В диссертации предложены методические рекомендации по организации и проведению мониторинга реализации стратегии, обеспечивающего контроль достижения поставленных целей и задач, а также корректировку стратегии и регулирование процесса ее реализации. Основными направлениями мониторинга, выделенными в ходе исследования, выступают: мониторинг результирующих показателей, мониторинг программ и проектов, мониторинг общественного мнения.

7. Использование разработанных автором концептуальных положений и научно-практических рекомендаций по их осуществлению в Грязовецком муниципальном районе способствовало созданию действенной системы управления реализацией стратегии его социально-экономического развития, о чем свидетельствует достижение целей и задач первоначального этапа реализации стратегии. В ходе оценки результативности стратегического управления в качестве положительных тенденций выявлены следующие: активизация инве-

стиционных процессов и улучшение ситуации в производственном секторе экономики района, повышение качества жизни населения. Совершенствование организации стратегического управления в целом и управления реализацией стратегии в частности, несомненно, обеспечит дальнейшее стабильное развитие экономики и социальной сферы муниципального образования.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Жаравин, Д.П. Основные направления совершенствования управления экономическим и социальным развитием административно-территориальных образований региона / Д.П. Жаравин // Вузовская наука – региону: материалы конф. – Вологда: ВоГТУ, 2003. – С. 446-447. (0,15 п.л.)
2. Жаравин, Д.П. Программно-целевой подход в управлении устойчивым развитием муниципальных образований / Д.П. Жаравин // Стратегия бизнеса и социально-экономическое развитие региона: сб. статей участников конф. – Ярославль: Ремдер, 2003. – С. 394-397. (0,2 п.л.)
3. Жаравин, Д.П. Мониторинг и оценка как инструмент повышения эффективности муниципальных программ / Д.П. Жаравин // Вузовская наука – региону: материалы конф. – Вологда: ВоГТУ, 2004. – С. 184-186. (0,2 п.л.)
4. Жаравин, Д.П. Результативность стратегического планирования и управления развитием муниципальных образований / Д.П. Жаравин // Современная наука и образование в решении проблем экономики Европейского Севера: материалы конф. – Архангельск: АГТУ, 2004. – С. 119-120. (0,1 п.л.)
5. Жаравин, Д.П. Устойчивость и цикличность развития социально-экономических систем муниципальных образований / Д.П. Жаравин // Молодые ученые – экономике: сб. конкурсных работ. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – Вып. 4. – С. 93-102. (0,55 п.л.)
6. Жаравин, Д.П. Основные элементы механизма реализации муниципальной стратегии / Д.П. Жаравин // Управление в социальных и экономических системах: материалы конф.
7. Жаравин, Д.П. Форматологии / Д.П. Жаравин. Факты, тенденции, проблемы / С. 29-41. (1,5 п.л.)
8. Жаравин, Д.П. Динамика / Т.В. Ускова // Экономические тенденции, прогноз. – Вологда: Т. 3. – Вологда
9. Жаравин, Д.П. Ресурсная стратегия / Д.П. Жаравин // Т. 3. – Вологда