

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тверской государственный университет»

Институт экономики и управления

Кафедра экономики предприятия и менеджмента

**Отчет
по производственной практике (НИР)
за 3 семестр**

Направление подготовки
38.04.02 МЕНЕДЖМЕНТ

Магистерская программа
Стратегическое и корпоративное управление

Форма обучения очная

Обучающийся
Зенюк Анна Викторовна

Руководитель:
Беденко Н.Н., д.э.н., доцент

Тверь 2017

СОДЕРЖАНИЕ

1. Сбор и обработка данных для 1 главы магистерской диссертации по вопросу: «Правовые основы формирования стратегий развития муниципального образования».....	3
2. Сбор и обработка данных для 1 главы магистерской диссертации по вопросу: «Концептуальные подходы к формированию стратегии развития муниципального образования».....	8
3. Сбор и обработка данных для 1 главы магистерской диссертации по вопросу: «Обзор мирового опыта стратегического планирования развития муниципалитетов».....	22
Библиографический список.....	31

1. Сбор и обработка данных для 1 главы магистерской диссертации по вопросу: «Правовые основы формирования стратегий развития муниципального образования»

Формирование стратегии развития муниципального образования основано на принципах, характерных для классического стратегического менеджмента, широко применяющихся, в последнее время, для определения приоритетных направлений следования бизнеса.

Следовательно, под стратегией можно понимать объединенную модель действий, направленной на достижение некоторой глобальной цели или миссии ее существования.

Технология ее создания базируется на анализе потребностей заинтересованных сторон в долгосрочной перспективе, включая местные сообщества, хозяйствующие субъекты, органы управления. При этом они должны сочетаться или быть согласованными с потребностями общества в целом, а также коррелировать со стратегией развития региона, округа и государства.

Рассматривая муниципальное образование как систему, которая обладает характерными свойствами, которые должны быть учтены при формировании стратегии развития: организованностью, функциональностью, структурностью, а также специфическими свойствами иерархичностью, многомерностью, эквифинальностью (конечное состояние системы может быть достигнуто множеством различных путей), мультифинальностью (одинаковые исходные условия могут привести к различным результатам) и контринтуитивностью (действия, направленные на достижение желаемого результата, могут иметь противоположный исход).

При этом, используя системный подход, можно представить формирование стратегии в виде следующих этапов:

1. Формулирование проблемы и определение системы, в деятельности которой она существует.
2. Формирование проблематики.
3. Конфигурирование проблемы.

4. Постановка задачи.
5. Определение цели.
6. Определение критериев и ограничений.
7. Генерирование альтернатив.
8. Моделирование.
9. Синтез решения.
10. Реализация решения.

Последний из этих пунктов предполагает реализацию мероприятий сформированной стратегии в течение периода, на который она рассчитана.

Остановимся подробнее на каждом из этих этапов, отметив, что заказчиком или инициатором формирования стратегии развития является, в большинстве своем, органы государственного управления или местного самоуправления.

В большинстве своем формулирование проблемы предполагает, по сути, только сферу деятельности, хотя внешне она выглядит, как вполне конкретная.

Второй этап подразумевает рассмотрение проблемы как части взаимосвязанных проблем, которые оказывают влияние на решение рассматриваемой задачи. В этом смысле необходимо изучать, то есть проводить анализ ближнего и дальнего окружения, определять заинтересованные стороны - лиц на кого повлияет решение проблемы. В качестве таких лиц будут выступать органы местного самоуправления, население, представители бизнеса и т.п.

Следующий этап конфигурирования представляет собой набор языков или конфигураторов, с помощью которой будет описываться система и полностью представлять интересы или точки зрения всех заинтересованных сторон. При этом возникает трудность, которая связана с большим количеством точек зрения, что приводит к необходимости агрегирования или снижения размерности точек зрения. Это позволяет упростить процедуру постановки задачи и выбрать приоритеты как основу развития системы.

Постановка задачи подразумевает выбор направления поиска решаемой проблемы, то есть определить главную глобальную цель (миссию), которая будет достигнута при решении поставленной задачи. При этом достижение миссии подразу-

мекает решение ряда задач, частных задач, описанных на языке конфигуратора. Здесь же описываются основные принципы, которые должны быть соблюдены в рамках проводимой работы.

Следующий этап определения целей позволяет разбить общую исходную цель на ряд подцелей, которые должны быть достигнуты. Только это приведет к решению основной задачи. Если рассматривать МО как СЭЭС, то в качестве таких целей можно выбрать достижение определенных показателей вдоль экономической социальной и экологической оси.

При этом цели уже должны быть сконфигурированы таким образом, чтобы в них просматривалась конкретность, достижимость, относительная трудность, измеримость и ограниченность во времени. При этом должны быть обозначены источники или ресурсы, которые позволят их достигнуть.

На следующем этапе системного анализа необходимо определить набор критериев, которые будут служить оценкой эффективности реализации программных мероприятий или решения поставленной задачи.

Такие критерии должны относиться к основным показателям социально-экономического развития, например, объем отгруженной продукции, динамика движения средств местного бюджета. Если рассматривать социальную составляющую, то в качестве таковых можно принять уровень развития ЖКХ, транспортной инфраструктуры, демографические показатели и т.п. С экологической стороны можно принять уровень загрязнения почвы, воздуха или воды.

Естественно предположить, что значение показателей необходимо с чем то сравнивать, то есть из решения одной задачи вытекает другая проблема формирования нормативов, относительно которых можно утверждать, что деятельность органов местного самоуправления в этом направлении эффективна, а в другом нет. Иначе говоря, выбор критериев подразумевает формирование набора или совокупности показателей, которые будут характеризовать эффективность реализации разработанной стратегии развития муниципального образования с учетом особенностей проблемосодержащей и проблеморазрешающей системы.

Генерирование альтернатив как следующий шаг формирования стратегии развития подразумевает создание совокупности вариантов возможного развития событий, которые могут наступить в случае реализации стратегии. То есть, по сути, это формирование сценариев развития муниципального образования в рамках сценарного подхода, который предполагает разработку трех вариантов развития системы: пессимистического, условно-оптимистического (нормативного) и оптимистического (форсированного).

Данные сценарии развития должны базироваться как на опросах экспертов, так и на количественных методах экономико-математического моделирования.

Для каждого в отдельности или для всех вариантов развития строится модель поведения системы, которая является следующим шагом при формировании стратегии развития системы.

На данном этапе в идеальном случае поведение системы можно описать лишь математическим языком. Однако на уровне муниципального образования такая схема практически никогда не используется, что является негативным фактором и снижает обоснованность выбранных стратегий развития СЭЭС. Обычно строятся концептуальные и словесные модели, на основании которых разрабатывается модель поведения системы.

Следующий шаг на пути создания стратегии развития это синтез решения. Под этим термином понимают набор достижимых реальных условий, которые могут быть созданы управляющими воздействиями со стороны органов местного самоуправления с целью решения основной задачи, выдвинутой в рамках исследования - создание оптимальной стратегии развития муниципального образования с учетом конкретных условий хозяйствования при ограниченном количестве используемых ресурсов.

На данном этапе разрабатываются мероприятия, которые приведут к достижению поставленной цели.

Следующий шаг реализации решения - это воплощение виртуальных (изложенных на бумаге) программных мероприятий за счет ответственных лиц, заданного количества используемых ресурсов, определенных сроков, которые в конечном ито-

ге приведут помимо решения оперативных (текущих) задач к решению основной задачи, ставящейся в настоящее время государством перед руководителями административного аппарата: улучшение благополучия местного населения.

Реализацию решения можно выделить в отдельный пункт исследования, поскольку на данном этапе чаще всего возникают проблемы после формирования стратегии развития муниципального образования.

В данном случае имеется в виду реализация стратегии развития муниципального образования, имеющей набор мероприятий, разработка которых связана с принятием управленческих решений органами местного самоуправления.

2. Сбор и обработка данных для 1 главы магистерской диссертации по вопросу «Концептуальные подходы к формированию стратегии развития муниципального образования»

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

Среди зарубежных авторов изучающих проблемы стратегических изменений необходимо выделить научные труды Минцберга Г., Альстрэнда Б., Лэмпела Дж., Мескона М.Х., Альберта М., Хедоури Ф., Шендела Д.Е., Хаттена К.Дж. 3, Хиггенса Дж.М., Пирса Дж.А., Робинсона Р.Б., и ряда других видных ученых. Отражая отечественную специфику управления, такие видные ученые как Виханский О.С., Наумов А.И., Зуб А.Т., Локтионов М.В., Лапыгин Ю.Н. заложили основу современной российской школы стратегического управления, которая находится на этапе формирования.

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

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

Стройной науки стратегического управления пока не существует. Имеются только отдельные школы и подходы к стратегическому управлению. В каждом подходе есть свое рациональное зерно. Для решения поставленных нами задач можно выявить отдельные аспекты, которые позволят сформировать обоснованные поло-

жения по разработке и реализации стратегических изменений муниципальных образований с опорой на адекватную стратегии кадровую политику.

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

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

- план, руководство, ориентир или направление развития, дорога из настоящего в будущее;
- принцип поведения или следование некоторой модели поведения;
- позиция, а именно расположение определенных товаров на конкретных рынках (создание уникальной и ценной позиции посредством разнообразных действий);
- перспектива, т.е. основной способ действия организации;
- ловкий прием, особый «маневр», предпринимаемый с целью перехитрить соперника или конкурента.

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

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

Безусловно, универсального определения стратегии не существует. Каждое из приведенных выше определений по-своему верно. Но так как стратегия является од-

ной из основных составляющих стратегического управления, а ее выбор и реализация составляют основную часть содержания деятельности по стратегическому управлению, то на наш взгляд определение стратегии как явления данное О.С. Виханским является наиболее четким и развернутым.

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

Ведущей мыслью, отражающей сущность перехода от оперативного управления к стратегическому, явилась идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, для того чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нем изменения.

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

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

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

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

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

1. Подход, акцентирующий внимание на параметрах организационного окружения (анализ окружения).

2. Подход, основывающийся на определении долгосрочных целей организации и путей их достижения (цели и средства).

3. Подход, ставящий во главу угла деятельность по реализации стратегии (деятельностный подход).

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

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

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

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

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

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

1. Моделирование на базе процесса осмысления и проработки (школа дизайна).

2. Относительно изолированный систематический процесс формального планирования (школа планирования).

3. Выбор стратегических рыночных позиций фирмы (школа позиционирования).

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

1. Проникновение в будущее через озарение менеджера (школа предпринимательства).

2. Опираясь на логику когнитивной психологии, проникнуть в сознание стратега (когнитивная школа).

3. Разработка стратегии идет шаг за шагом по мере развития организации (школа обучения).

4. Стратегия как процесс переговоров конфликтующих сторон внутри и во вне организации (школа власти).

5. Принципы формирования стратегии определяются культурой организации (школа культуры).

6. Стратегия формируется под влиянием внешних обстоятельств (школа внешней среды).

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

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

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

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

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

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

Однако способность систем к самообучению – свойство специфичное и не присущее всем организациям одновременно.

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

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

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

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

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

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

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

Например, к началу 2003г. Во Владимирской области насчитывалось 40 муниципальных образований, из них 22 областного бюджетного регулирования. Среди

МО: 6 городов, 4 округа, 12 сельских районов. 18 муниципальных образований – районного (внутригородского) бюджетного регулирования: 3 города и 15 поселков. Особое место в области занимает закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) – г. Радуга, финансируемое непосредственно из федерального бюджета.

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

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

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

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

1 Политику в сфере управления развитием муниципального образования – как список основных принципов, которыми руководствуется субъект управления в своей деятельности.

2. Операторов системы управления муниципальным образованием (субъекты управления) – те организации и структуры, которые не только могут влиять на развитие муниципального образования, но и реально занимаются этим, т.е. наделены конкретными функциями и регулярно участвуют в процессе управления развитием муниципального образования, являясь организаторами или исполнителями конкрет-

ных задач. В число операторов могут входить администрация муниципального образования, органы представительной власти, агентство развития или иная аналогичная структура, местные консалтинговые компании, специально созданный координационный совет, тематические комиссии и др.

3. Пакет стратегических документов.

4. Пакет нормативно-правовой документации.

5. Процедуры и инструменты системы управления, используемые на стадиях инициирования, разработки, реализации и контроля реализации комплексных программ развития муниципального образования.

6. PR-поддержку процесса комплексного социально- экономического развития муниципального образования.

Указанные блоки системы стратегического управления территорией связаны между собой определенными процессами, которые в совокупности и представляют процесс стратегического управления муниципальным образованием. Так, в рамках процесса стратегического управления муниципальным образованием выделяются следующие подпроцессы:

- взаимодействие участников развития муниципального образования;
- целеполагание и определение приоритетов развития муниципального образования;
- формирование программ развития;
- формирование инвестиционного портфеля, перспективного и годового бюджетов развития;
- информационное обеспечение программ развития муниципального образования;
- управление программами развития и проектами;
- продвижение стратегических программ и др.

Система стратегического управления муниципальным образованием предполагает, таким образом, проектирование и реализацию указанных выше процессов и их составляющих.

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

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

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

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

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

Муниципальное управление – это управление социальными общностями на основе территориального принципа. Целью муниципального управления является обеспечение оптимальных условий для функционирования и развития территориальных общностей, располагающих статусом относительно самостоятельной хозяйственной единицы.

Муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов или учре-

ждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти.

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

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

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

Полноценный же субъект МСУ – это все местные граждане, представленные как в персонифицированной форме, так и огромным разнообразием формальных и неформальных объединений этих граждан.

Однако, на наш взгляд, население МО является полноценным субъектом МСУ лишь теоретически, так как полноценного социального института МСУ нет, и с этим

мнением также согласна начальник отдела методического и правового обеспечения Фонда поддержки демократического единства Нина Миронова. По ее мнению «На данном этапе с полным правом можно говорить о частично сформированном правовом институте местного самоуправления (пусть неполном, пусть противоречивом), о функционировании определенной системы организационных структур в сфере муниципального управления, включая существование более 12 тысяч муниципальных образований, но пока нельзя говорить о создании социального института местного самоуправления.

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

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

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

По истечении некоторого времени менеджеры, осуществляющие процесс преобразований, сталкиваются с серьезными трудностями. В основном эти трудности

напрямую связаны с проводимыми изменениями, которые люди воспринимает настороженно, а в ряде случаев с явным сопротивлением. Все это говорит о том, что любая организация является не только технико-экономической, но и социальной системой, а трудности с внедрением новой стратегии развития организации связаны со сложившейся культурой.

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

Для представителей школы культуры организационная культура ассоциируется с коллективным познанием. Она является «мнением организации», общими убеждениями, которые отражаются в традициях и привычках, а также и более осязаемо – в бытующих в организациях преданиях, ее символах, даже сооружениях и продуктах. В каком-то смысле культура представляет собой жизненную силу организации, душу ее физического тела. Известный французский исследователь Эндрю Петтигрю, увидел в организационной культуре «ясно выраженную социальную ткань», которая, подобно соединительным тканям в теле человека, прикрепляет «кости» организационной культуры к «мышцам» организационных процессов.

Основные послышки культурной школы состоят в следующем:

1. Формирование стратегии – это процесс социального взаимодействия, основанный на общих для членов организации убеждениях и понимании.

2. Верования индивида есть результат процессов приобщения к определенной культуре или социализации, как правило, не выраженных явно и невербальных, хотя иногда усиливаемых более формальным воспитанием.

3. Следовательно, члены организации способны лишь отчасти охарактеризовать убеждения, на которых базируется их культура, в то время как ее источники и объяснения могут оставаться для них малопонятными.

4. Как следствие, стратегия принимает форму, прежде всего перспективы и только во вторую очередь позиции, укоренившейся в коллективных устремлениях (не обязательно явно выраженных) и отраженной в моделях, защищающих глубинные ресурсы и возможности организации, образующие основу ее конкурентных

преимуществ. Таким образом, основной характеристикой стратегии выступает предначертанность (даже если она не вполне осознанна).

5. Культура и в особенности идеология содействуют, скорее, не стратегическим изменениям, а сохранению текущей стратегии; в лучшем случае они допускают корректировки в рамках общей стратегической перспективы организации. Как сказал Карл Вейк: «Корпорация не обладает культурой. Корпорация и есть культура. Вот почему ее чрезвычайно трудно изменять».

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

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

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

3. Сбор и обработка данных для 1 главы магистерской диссертации по вопросу «Обзор мирового опыта стратегического планирования развития муниципалитетов»

Стратегическое планирование и управление экономическим развитием в ЕС имеет два ярко выраженных элемента. Во-первых – это общеевропейская система стратегического управления, определяющая направления, целеполагание, важнейшие параметры финансовой и структурной политик государств – участников ЕС, требования по содержанию и формату национальных «программ стабилизации и конвергенции», а также мониторинг бюджетной и экономической политик органами ЕС; во-вторых – это система национального законодательства и плановых документов, охватывающих общегосударственный, секторальный, региональный и муниципальный уровни управления.

Содержательной основой общеевропейской системы стратегического управления и планирования является стратегия экономического развития на 10 лет «Европа 2020», принятая Европейским союзом в 2010 г. Ее цель – создание условий устойчивого развития ЕС и инклюзивного роста (Inclusive growth). Под «инклюзивным ростом» подразумевается вовлеченность каждого участника ЕС и каждого гражданина этих стран в развитие «независимо от экономического положения, возраста, пола, физического состояния или религиозных убеждений». Согласно определению Всемирного банка, об инклюзивном росте можно говорить, если устойчивое развитие обеспечивается на длительную перспективу, в него вовлечены все сектора экономики и большая часть трудовых ресурсов каждой страны. Инклюзивность трактуется в терминах равенства возможностей по доступу к рынкам, ресурсам, и беспристрастной регуляторной средой для бизнеса и личности.

В стратегии «Европа 2020» сформулированы пять основных целей, распространяющихся на весь ЕС. Эти цели амбициозны, должны учитываться при определении национальных целей каждой из стран ЕС и охватывают следующие сферы:

1) Занятость: 75% населения в возрасте от 20 до 64 лет должны быть трудоустроены;

2) Исследования и разработки 3% ВВП ЕС должно быть инвестировано в исследования и разработки;

3) Изменения климата и энергетическая устойчивость достижение целей энергетической политики и политики по поводу изменения климата (включая 30%-е снижение загрязнения окружающей среды);

4) Образование: доля учеников, бросивших школы, не должна превышать 10%. Не менее 40% молодежи должны иметь высшее образование;

5) Борьба с бедностью и социальной изоляцией: сокращение числа людей, находящихся в опасности оказаться за чертой бедности, на 20 млн человек.

Для достижения поставленных целей в качестве приоритетных выдвинуты следующие направления деятельности:

1. «Инновационный союз». Объединение усилий для создания и внедрения инноваций позволит использовать инновационные идеи в производстве товаров и услуг, должно способствовать созданию новых рабочих мест и росту экономики.

2. «Движение молодежи». Повышение качества образования. Привлечение молодых людей на рынок труда.

3. «Развитие цифровых технологий в Европе». Ускорение повсеместного использования высокоскоростного интернета и предоставление возможностей участия физических и юридических лиц в общем цифровом коммерческом пространстве.

4. «Целесообразное использование ресурсов в Европе». Разумное использование источников энергии, переход на экономику с низким потреблением углеводородного сырья. Увеличение использования источников возобновляемой энергии. Модернизация транспортного сектора. Снижение зависимости роста экономики от количества потребляемых ресурсов.

5. «Индустриальная политика, направленная на глобализацию». Улучшение условий для предпринимательства, в первую очередь для малого и среднего бизнеса. Развитие мощной и устойчивой промышленной базы для повсеместной глобализации.

6. «Европейская политика против бедности». Понижение уровня бедности в ЕС за счет расширения взаимодействия на всей территории Европейского союза. За

счет экономического развития и повышения занятости снизить уровень бедности на всей территории Европейского союза.

Основные направления деятельности, изложенные выше, являются приоритетными как для ЕС в целом, так и для государств-членов. Политические, экономические и социальные инструменты ЕС, в том числе европейский рынок, финансовые механизмы, инструменты внешней политики, используются в целях устранения препятствий в достижении стратегических целей «Европы 2020».

Усиление управления экономикой ЕС предполагает решение общеевропейских задач по отмеченным выше направлениям и помощь государствам-членам в разработке своих стратегий развития. Содержательно эта помощь предполагает разработку единых руководящих принципов по каждому направлению деятельности, подготовку рекомендаций государствам-членам, меры воздействия на государства-члены в случае отсутствия адекватной реакции на складывающуюся в той или иной стране ЕС ситуацию, отчеты по реализации стратегии «Европа 2020» и оценку эффективности использования норм «Пакта о стабильности и росте».

Европейская система стратегического планирования, приспосабливаясь к мировой политической и экономической турбулентности, предлагает механизмы влияния на экономики стран в условиях кризиса, применяемые наравне с классическим стратегическим циклом, описанным выше и реализуемым в стабильных условиях. Ключевые антикризисные регуляторы представлены в табл. 1.

При разработке и реализации документов стратегического планирования в странах ЕС при очевидной бюрократичности системы стратегического планирования все в большей степени сосредотачиваются усилия на том, чтобы сделать административные правила разработки и реализации решений простыми и менее обременительными для власти, граждан и бизнеса.

При этом используются рекомендации ОСЭР, содержащие набор часто используемых инструментов и методов, использование которых приводит к новым и более эффективным административным стратегиям во многих областях. В числе рекомендуемых мер: использование IT-технологий (электронное правительство, технология одного окна, единые точки доступа – порталы для бизнес-структур, обеспе-

чивающие доступ к нормативно-правовой информации), упрощение получения разрешений и лицензий на осуществление предпринимательской деятельности, сокращение сроков принятия решений для оказания содействия малым и средним предприятиям.

Кризисные процессы в Европе и практика реализации документов и процедур ЕС поставили перед ЕС ряд проблем и проявления новых рисков. В частности:

1. Риск снижения доверия институтам ЕС и ренационализации стратегических решений.

2. Риск превращения еврозоны в «трансфертный» союз с платежным центром в Берлине.

3. Риск злоупотребления государствами – членами ЕС рекомендательными свойствами регулирующих правил и частых нарушений этих рекомендаций.

4. Риск утраты государствами – членами ЕС части своего национального суверенитета без компенсации этой утраты за счет получения большей стабильности и роста благополучия.

5. Риск нарастания коллективной ответственности за судьбы проблемных государств-неудачников при отсутствии реальных механизмов принуждения к исполнению соглашений.

Противодействие проявлению этих рисков эксперты ЕС10 видят в принятии следующих общеевропейских мер:

1. Проведение реформы ЕС с целью создания полноценного финансового союза, в котором будет свой министр финансов еврозоны, ответственный перед Европейским парламентом, в котором должна быть создана новая палата по делам еврозоны.

2. Предоставление такому министру прав:

- вмешательства в бюджетные дела государств – членов еврозоны в случаях нарушения европейских соглашений;
- контроля над общеевропейским налогообложением;
- санкционирования выпуска совместно гарантированных долговых обязательств государств еврозоны в лимитированных пределах.

3. Ограничение полномочий по сбору налогов и заему денег задачами предоставления страхования от безработицы и поддержки инвестиций.

4. Предоставление государствам – членам еврозоны выплат «в плохие времена», когда долги будут накапливаться, и изъятие денежных средств в пользу общей системы – «в хорошие времена».

Основные элементы опыта ЕС, значимые для Российской Федерации

1. Формирование наднационального уровня планирования, существование которого обеспечивает определенные бонусы странам-участницам. Наличие наднационального органа стратегического планирования – Совета ЕС.

2. Формулирование на наднациональном уровне (ЕС) основных направлений деятельности в рамках стратегии «Европа 2020».

3. Наличие методологии и сформулированных целей и проблем, разделяемых странами-участницами.

4. Разработка на наднациональном уровне (ЕС) единых руководящих принципов по каждому направлению деятельности и отчетов по реализации стратегии «Европа 2020», оценка эффективности использования норм «Пакта о стабильности и росте», подготовка адресных рекомендаций государствам-членам.

5. Наличие инструмента консолидации ресурсов в интересах реализации совместных целей.

6. Наличие пакета мер воздействия на государства-члены в случае отсутствия адекватной реакции на складывающуюся в той или иной стране ЕС ситуацию.

7. Выполнение Европейским парламентом роли движущей силы в разработке и реализации стратегии – законодателя в сфере определения и реализации приоритетных направлений деятельности и института, объединяющего партнеров по ЕС по поводу проводимой политики.

8. Осуществление разработки программ стабилизации государств – членов еврозоны на основе макроэкономических прогнозов, выполненных или одобренных независимыми органами. Наличие требования объяснять все различия между сценариями, принятыми правительствами, и прогнозами Еврокомиссии.

9. Постоянное развитие системы стратегического планирования в ЕС. Сфор-

мированный «Пакт» не статичен и развивается с течением времени сообразно новым требованиям среды. Кризисные явления последних лет в мировой экономике потребовали дополнительного развития методического обеспечения стратегического планирования и управления в ЕС. Его цель – усилить связь между структурными реформами, инвестиционной и фискальной политиками, поддержать динамику создания рабочих мест и экономического роста. ЕС в январе 2015 г. принял три новых документа, которые призваны решить эти вопросы без переработки базового «Пакта». Основной из них – рекомендации (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact) по наилучшим способам придания гибкости стратегическим документам в рамках существующих правил SGP. Другой документ – рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций (Guidance to encourage structural reforms and investment); и третий – ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (Frequently Asked Questions).

10. Сохранение государствами – членами ЕС, действующими в рамках общих для ЕС правил координации и согласования документов стратегического планирования, самостоятельности в части системы национальных документов стратегического планирования и их содержания.

11. Усилия Европейского союза по стратегическому управлению привели к тому, что между национальными и общими европейскими подходами и системами стратегического планирования и управления существует общность целей и задач, перечня и направлений реализации реформ, необходимых для их достижения. Тем не менее в каждой из стран ЕС сложилась своя национальная система стратегического планирования и управления, отражающая специфику государственного устройства, масштабы и структуру экономик стран, их исторические традиции и место в мировой политической и экономической системах.

Методическое обеспечение

Национальные стратегические документы формируются и принимаются в период, совпадающий с заключительным этапом разработки стратегии «Европа 2020». В целях придания планам и программам государств – членов ЕС направленности на укрепление финансовых систем и координации фискальных политик ЕС разработал

и ввел в действие с 1 января 1999 г. пакет методических документов, объединенных общим названием «Пакт стабильности и роста» (The Stability and Growth Pact – 5 Европейский семестр 2015 SGP6). Часть рекомендаций этого пакта направлена на предотвращение потенциально опасного развития событий в ходе реализации фискальной политики, другая – направлена на корректировку чрезмерных бюджетного дефицита или долговой нагрузки. Этот «Пакт» в 2005 г. и в 2011 г. был существенно доработан и в существующем виде представляет собой рамочный документ, состоящий из двух секций. Первая секция содержит общие требования обеспечения макроэкономической стабильности в ЕС и устойчивости публичных финансовых систем. Вторая – рекомендации по содержанию, структуре и формату национальных программ стабилизации и конвергенции (Приложение 3).

Кризисные явления последних лет в мировой экономике потребовали дополнительного развития методического обеспечения стратегического планирования и управления в ЕС. Его цель – усилить связь между структурными реформами, инвестиционной и фискальной политиками, поддержать динамику создания рабочих мест и экономического роста.

ЕС в январе 2015 г. принял три новых документа, которые призваны решить эти вопросы без переработки базового «Пакта». Основной из них – рекомендации (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact – BUF) по наилучшим способам придания гибкости стратегическим документам в рамках существующих правил SGP. Другой документ – рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций и третий – ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (Frequently Asked Questions – FAQ).

Наибольший практический интерес представляет первый документ, выпущенный в виде совместного коммюнике Комиссии Европарламента, Совета ЕС, Европейского центрального банка, Экономического и Социального комитета, Комитета регионов и Европейского инвестиционного банка. В нем отмечается, что в своем Ежегодном обзоре роста (2015 Annual Growth Survey – AGS) Еврокомиссия определила инвестиции, структурные реформы и фискальную ответственность как ключевые элементы экономической стратегии и политики по созданию рабочих мест и

обеспечению экономического роста. Одновременно был презентован Инвестиционный план (одобрен Европейским Советом в декабре 2014 г.). В Обзоре заявлено, что в целях усиления связи между инвестициями, структурными реформами и фискальной ответственностью будут выпускаться новые руководства ЕС для обеспечения гибкости плановым решениям, встраиваемые в «Пакт», но не предполагающие пересмотра или изменения норм этого документа. В основу применения «Пакта» положен принцип равенства всех государств – членов ЕС. «Пакт» как система норм и правил формирует рамочные условия, разделяемые всеми участниками ЕС. При этом Еврокомиссия предлагает правила, а Европейский Совет – принимает решения. Равенство государств не означает, что «всех стригут под одну гребенку». Наоборот, оно подразумевает, что эти правила должны применяться сообразно оценке экономического состояния и конкретной ситуации в каждом государстве. «Пакт» предполагает гибкость в том смысле, что его правила должны адаптироваться и к стране, и ко времени их использования. Более того, Еврокомиссии и Европейскому Совету в рамках согласованных правил оставлена некоторая свобода действий по оценке состояния публичных финансов с учетом специфических обстоятельств и в целях выработки рекомендаций по наилучшим направлениям действий в сложившихся условиях.

Меры, обеспечивающие гибкость решений, делятся на превентивные и корректирующие.

Превентивные меры призваны обеспечить твердые бюджетные позиции во всех государствах – членах ЕС, смысл которых заключается в достижении каждым государством твердой бюджетной позиции, так называемой Среднесрочной цели, которая рассчитывается с учетом ряда согласованных принципов.

Содержание и логика принятия таких мер заключается в том, чтобы достигались и поддерживались бюджетные позиции, которые бы обеспечивали автоматическую стабилизацию ситуации и противодействовали проявлению возможных экономических шоков. Эти меры также должны обеспечивать снижение долговой нагрузки на бюджет до разумного уровня и учитывать демографическую специфику каждой страны и бюджетную цену старения населения.

Коррекционные меры – меры, направленные на исправление ситуаций, когда дефицит бюджета или размер государственного долга превышают значения, установленные ЕС. В этих случаях государства-члены становятся объектом воздействия со стороны ЕС по специальной процедуре, которая предполагает ужесточение требований к стране и дополнительный мониторинг.

Применение рекомендаций ВУФ лежит в сфере ответственности Европейской комиссии и не требует изменения всего пакета «Пакт» и норм законодательства ЕС.

Оно распространяется на три сферы деятельности:

- во-первых, на инвестиционную, в особенности на формирование нового Европейского фонда стратегических инвестиций как инструмента Инвестиционного плана для Европы;
- во-вторых, на структурные реформы;
- в-третьих, на циклические условия развития.

Рекомендации ВУФ оцениваются в ЕС как вклад в создание дружественной росту финансовой атмосферы в еврозоне, как часть усилий Европейской комиссии по повышению эффективности и углублению понимания достаточно сложных правил ЕС, за реализацию которых эта комиссия отвечает. Прозрачность и предсказуемость определены как необходимые условия их применения всеми участниками процесса.

Рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций представляют собой разъяснения того, как будут применяться правила Пакта стабильности и роста в части поощрения структурных реформ, содействия инвестициям в контексте нового Европейского фонда стратегических инвестиций и учета экономического цикла в отдельных государствах-членах.

Бюллетень Европейской комиссии «Ответы на наиболее часто задаваемые вопросы» несет не только информационно-справочную, но и методическую нагрузку. В нем разъясняются место и особенности применения новых методических документов ЕС, объекты и методы контроля финансового состояния государств – членов, условия софинансирования инвестиционных проектов и применения мер по корректировке и стабилизации национальных бюджетов.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Законы. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный Закон от 20 июля 1995 г // Собрание Законодательства РФ.-1995.- № 115.
2. Российская Федерация. Законы. Об основах стратегического планирования в РФ: Указ Президента РФ от 12.05.2009 // Собрание Законодательства РФ – 2010.
3. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 15.07.2015 № 66-ЗО «О стратегическом планировании в Тверской области».
5. Невская, Н.А. Макроэкономическое планирование и прогнозирование: Учебное пособие / Н.А. Невская – М.: Юрайт, 2013, - 124 с.
6. Харченко, К. В. Муниципальное стратегическое планирование. От теории к технологии / К.В. Харченко. – Москва: ИЛ, 2015. - 304 с.
7. Богданова Ю.В., Смирнова О.О., Дорожная карта разработки базовых документов стратегического планирования и прогнозирования в реализацию федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»//Сборник. Материалы Всероссийской конференции молодых ученых по вопросам государственного стратегического планирования «Форум молодых стратегов», Москвы, 20 мая 2015 г. / Ю.В. Богданова, О.О. Смирнова – М.: Издательство МНЭПУ, 2015. - Т. 1. - С.45-83.
8. Смирнова О.О., Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия «на старте» за полгода после вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие), - 2015. - № 1(21) – С.55-58.