УДК 338.24:338.26/.27
ББК 65.050+65.054.1

А.А. Дьяконов

МЕТОДИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

A.A. Dyakonov
Methodical Instruments of Municipality Development Strategy Elaboration

The complex of methodical provisions on the municipality development strategy elaboration on the basis of strategic matrix application is presented. A detailed algorithm for determining target values of strategic indicators is considered.

Key words and word-combinations: municipality development strategy, strategic matrix, the mission, structural and functional approach.

Представлен комплекс методических положений по разработке стратегии развития муниципального образования на основе применения стратегической матрицы. Рассматривается подробный алгоритм определения плановых значений стратегических индикаторов.

Ключевые слова и словосочетания: стратегия развития муниципального образования, стратегическая матрица, миссия, структурно-функциональный подход.

В условиях трехуровневой системы управления территориальным развитием государства благосостояние населения России во многом зависит от социально-экономического положения муниципальных образований. При этом важнейшим инструментом управления устойчивым развитием муниципального образования (МО) является стратегическое планирование, поскольку именно стратегический план задает основные цели, направления деятельности и программу действий органов местного самоуправления по качественному улучшению уровня жизни населения соответствующей территории.

Стратегический план выполняет функцию противодействия отрицательным факторам и усиления положительных факторов внешней и внутренней среды для обеспечения стабильного и прогрессивного развития муниципального образования. Отсутствие или неправиль-

ное использование функции стратегического планирования в муниципальном управлении приводит к неопределенности состояния муниципальной социально-экономической системы даже в ближайшей перспективе.

Для достижения позитивного эффекта в развитии территории большую роль играет правильная и научно обоснованная методика разработки и управления реализацией стратегического плана МО. Сегодня в науке еще не сложилось единого понимания процедуры и структуры процесса разработки муниципальных стратегических планов. Существует проблема неопределенности в части выбора и использования методического инструментария на различных этапах стратегического планирования.

Таким образом, в настоящее время одним из самых актуальных направлений муниципального управления выступает разработка эффективной системы методического сопровождения формирования процесса стратегического планирования развития МО.

Основными компонентами муниципального стратегического плана являются результаты комплексной оценки (стратегического анализа) муниципального образования; стратегия развития территории; комплекс долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов и программ по реализации стратегии; механизмы контроля, мониторинга и корректировки стратегического планирования. При этом ключевым элементом стратегического плана считается муниципальная стратегия, которая концентрирует в себе основополагающие цели, задачи и показатели, определяющие курс социально-экономического развития муниципального образования.

Рассмотрим процесс формирования муниципальной стратегии на основе предложенного автором методического инструментария.

1. *Определение базового стратегического направления и миссии развития муниципального образования*

Разработка стратегии развития муниципального образования начинается с определения базового стратегического направления и миссии развития муниципального образования с помощью стратегической матрицы «Конкурентный статус – стратегический потенциал». Актуальность и целесообразность использования данной матрицы обосновывается тем, что конкурентный статус и стратегический потенциал являются основополагающими системными факторами долгосрочного социально-экономического развития муниципального образования.

Конкурентный статус характеризует состояние внутренней среды муниципальной социально-экономической системы и показывает оценку уровня ее развития относительно других муниципальных образований в пределах определенной видовой категории (по численности, структуре экономики, административно-территориальным признакам и др.) и территориальной группы (регион, федеральный округ, страна и т.д.). Конкурентный статус включает в себя количественные и качественные параметры, характеризующие уровень жизни местного населения, состояние экономики, социальной сферы, жилищно-коммунальной, транспортной инфраструктуры и т.д. МО. При этом основным компонентом конкурентного статуса территории выступает относительный уровень жизни местного населения.

Стратегический потенциал – это совокупность активных и пассивных стратегических ресурсов (материальных, трудовых, финансовых, природных и т.д.), используемых в целях долгосрочного социально-экономического развития муниципального образования. Очевидно, что без наличия достаточного стратегического потенциала прогрессивное развитие муниципальной социально-экономической системы затруднительно либо невозможно. Исключение могут составлять ситуации, при которых слабые муниципальные образования по тем или иным причинам в значительной мере на безвозмездной основе финансируются из федерального и регионального бюджета.

Процесс определения базового стратегического направления и миссии развития МО с помощью указанной стратегической матрицы включает в себя несколько этапов.

Во-первых, задается предельная точка роста конкурентного статуса, то есть та конкурентная позиция, которая должна быть достигнута через определенный период времени (по завершению действия стратегии). Во-вторых, определяется ожидаемый уровень роста стратегического потенциала. В-третьих, устанавливается ожидаемый стратегический уровень, характеризующий состояние конкурентного статуса и стратегического потенциала в итоге реализации стратегии. В-четвертых, определяется стратегическая траектория развития МО.

Выбор стратегической траектории зависит от степени развития и использования стратегического потенциала для достижения определенной конкурентной позиции МО. В ситуации, когда стратегией предусмотрен рост конкурентных позиций без увеличения стратегического потенциала, имеется вертикальная стратегическая траектория (прямой стратегический рост). Если разработчиками стратегии устанавливается стратегический уровень, предполагающий повышение конкурентного статуса и стратегического потенциала, траектория будет иметь вид сначала горизонтальной, а затем вертикальной прямой линии (рис. 1).

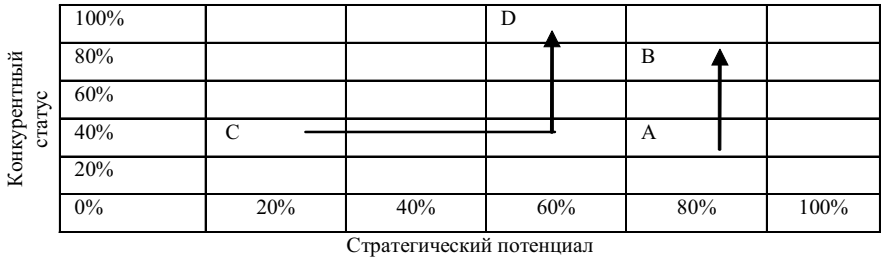


Рис 1. Стратегическая матрица «Конкурентный статус – стратегический потенциал»

В зависимости от установленного стратегического уровня и стратегической траектории формируется базовое (рамочное) стратегическое направление. На наш взгляд, следует выделить два основных варианта базового (рамочного) стратегического направления развития МО.

Таблица 1

Варианты базового (рамочного) стратегического направления

Базовое (рамочное) стратегическое направление	Характеристика
Укрепление конкурентного статуса путем интенсификации стратегического потенциала (линия AB)	Этот вид стратегического развития целесообразно применять в отношении МО с большим количеством стратегических ресурсов. Имеющийся стратегический потенциал используется для повышения уровня жизни населения и улучшения состояния других факторов, образующих конкурентный статус территории
Укрепление конкурентного статуса путем наращивания и интенсификации использования стратегического потенциала (линия CD)	При выборе данной стратегической альтернативы предусматривается двунаправленный процесс развития. Первое направление предполагает принятие мер по привлечению на территорию МО трудовых, материальных, интеллектуальных и других ресурсов, составляющих стратегический потенциал. Второе направление – использование стратегического потенциала с целью усиления конкурентных позиций МО

В завершение происходит определение миссии МО на основе базового (рамочного) стратегического направления.

Формулировка миссии в конкретном МО зависит от специфических характеристик муниципальной социально-экономической системы, состояния развития отраслей ее экономики и социальной сферы. Например, при выборе для МО «Город N» базового (рамочного) стратегического направления «Наращивание стратегического потенциала – повышение конкурентного статуса» возможны несколько вариантов формулировки миссии. Таким образом, миссия МО – это стратегический курс развития к определенному стратегическому уровню, отражающему состояние стратегического потенциала и конкурентного статуса данной территории.

2. *Определение стратегических целей и задач развития муниципального образования*

Для обеспечения качественного выполнения миссии выстраиваются стратегические цели и задачи развития, при определении которых используется *структурно-функциональный подход.* Это означает, что главные цели и задачи развития территории должны соотноситься со структурой и функциональными связями внутри муниципальной социально-экономической системы (МСЭС), которая, по нашему мнению, состоит из определенных сфер и составляющих их функциональных зон (см. рис. 2). Стратегические цели устанавливаются в пределах сфер МСЭС по результатам экспертных оценок. Формулируются различные вариации стратегических целей, однако в результате статистической обработки экспертных мнений для каждой сферы выбирается одна наиболее актуальная и значимая цель. На следующем уровне иерархии целеполагания разрабатываются стратегические задачи, которые, по сути, являются производными от стратегических целей. Следовательно, каждая стратегическая цель содержит несколько задач, соотносимых с функциональными зонами, из которых состоят сферы МСЭС.

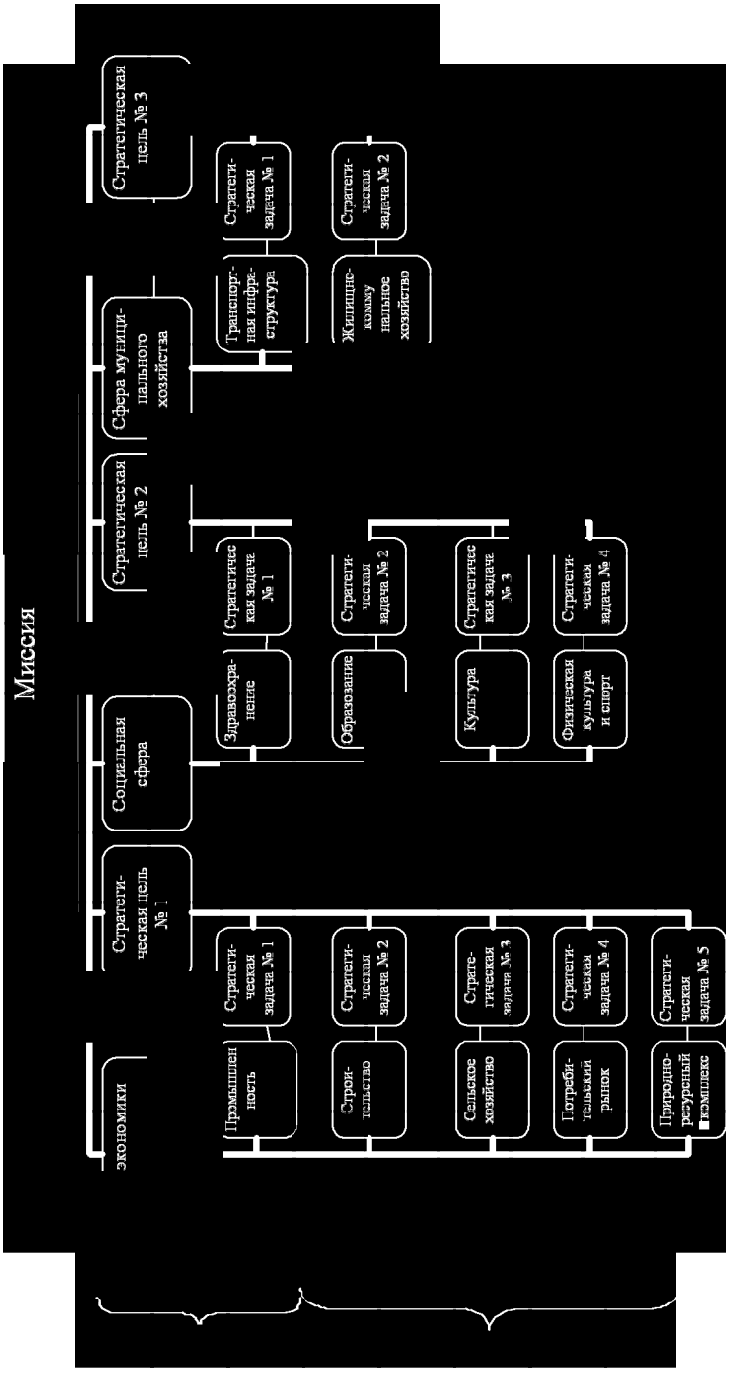


Рис. 2. Структурно-функциональный подход к процессу целеполагания

3. *Определение стратегических индикаторов развития муниципального образования*

Каждая стратегическая задача конкретизируется через определенные стратегические индикаторы, то есть укрупненные показатели выполнения стратегических задач. Непременное условие эффективного стратегического планирования – правильное объективное обоснование плановых значений стратегических индикаторов.

Плановые значения стратегических индикаторов предлагается рассчитывать на основе установленного конкурентного уровня, к которому ведет базовое стратегическое направление развития МО.

Рассмотрим подробнее алгоритм определения плановых значений стратегических индикаторов.

А. *Определение базового значения стратегического индикатора на период начала действия стратегического плана*. Как правило, это значение очевидное и устанавливается на основе статистических, отчетных и других данных.

Б. *Установление эталонного значения стратегического индикатора на период начала действия стратегического плана*. В данном случае под эталонным значением стратегического индикатора (далее – ЭЗСИ) понимается средняя величина значений соответствующего индикатора по двум и более муниципальных образований, отнесенным к определенному конкурентному уровню.

Например, в территориальной группе городов – центров субъектов Приволжского федерального округа состоит 14 муниципальных образований. По результатам сравнительного социально-экономического анализа в соответствующей территориальной группе установлено семь конкурентных уровней, каждый из которых включает по два муниципальных образования. Конкурентный уровень № 1 характеризует города с самым низким уровнем развития; конкурентный уровень № 7 включает города с наилучшим результатом рейтинговой оценки.

При разработке стратегии г. Кирова принято решение ориентироваться на конкурентный уровень № 5 (г. Самара и Нижний Новгород). В этом случае для конкретного стратегического индикатора, учитываемого в стратегии развития Кирова (к примеру, оборот розничной торговли на душу населения), эталонным значением будет средняя величина значений соответствующего параметра в муниципальных образованиях Самаре и Нижнем Новгороде. Значит, если в Самаре оборот розничной торговли на душу населения в 2010 г. составил 157,52 тыс. руб. и в Нижнем Новгороде – 168,50 тыс. руб., то эталонное значение для МО «Город Киров» составит 163,01 тыс. руб. (157,52 тыс. руб. + 168, 50 тыс. руб.)/2.

Таблица 2

Выбор эталонного значения стратегического индикатора с учетом результатов конкурентного анализа территорий (пример)

Конкурентный уровень, установленный по результатам конкурентного анализа (КУ)	Города – центры субъектов ПФО	Значение параметра «Оборот розничной торговли на душу населения», тыс. руб.	
		Для каждого города	Среднее значение параметров городов, включенных в конкурентный уровень
КУ № 7	Пермь Уфа	213,79 269,69	241,74
КУ № 6	Казань Оренбург	198,55 169,19	183,87
КУ № 5	Самара Нижний Новгород	157,52 168,50	163,01 (ЭЗСИ)
КУ № 4	Саратов Ижевск	89,38 89,75	89,57
КУ № 3	Саранск Киров	86,45 78,55	82,50
КУ № 2	Ульяновск Чебоксары	33,18 72,47	52,83
КУ № 1	Пенза Йошкар-Ола	113,63 92,87	103,25

В. *Определение величины (прироста), на которую изменится ЭЗСИ за весь период действия стратегии*. Автор предлагает три варианта определения прироста ЭСЗИ. Первый вариант: путем ретроспективного анализа данных определяется среднее значение ЭЗСИ и среднее значение базового значения стратегического индикатора в динамике за последние 5–10 лет. Далее разницу этих двух значений умножают на количество лет периода действия стратегического плана. Второй вариант: на основании федеральных и региональных стратегий территориального и ведомственного значения, устанавливающих индекс физического объема по аналогичному параметру на срок, совпадающий с периодом действия стратегического плана развития МО. Третий вариант: на основе метода экспертных оценок. С помощью экспертных оценок устанавливается возможный прирост ЭСЗИ на каждый год действия стратегии.

Г. *Расчет планового значения стратегического индикатора по формуле*:

$$L_i = W_i + ДW_i,$$

где L_i – плановое значение стратегического индикатора, W_i – эталонное значение стратегического индикатора, $ДW_i$ – прирост эталонного значения стратегического индикатора в стоимостном или натуральном выражении за период действия стратегии.

Расчет стратегических индикаторов завершает процесс разработки стратегии развития МО.

Стратегию развития муниципального образования, с нашей точки зрения, формируют следующие элементы: базовое (рамочное) стратегическое направление, миссия муниципального образования, стратегические цели, стратегические задачи и стратегические индикаторы. Таким образом, авторская методика разработки стратегии развития муниципального образования включает в себя применение стратегической матрицы «Конкурентный статус – стратегический потенциал» для установления базового стратегического направления и миссии развития МО, структурно-функциональный подход к процессу целеполагания и конкурентный подход к определению плановых значений стратегических индикаторов.

Использование указанной матрицы при разработке стратегии формирует качественную и количественную определенность при выборе главного стратегического ориентира долгосрочного развития МО, повышает объективность и точность установления миссии МО. Применение структурно-функционального подхода в ходе разработки стратегии обеспечивает системность процесса целеполагания, создает условия для гармоничного комплексного и взаимосвязанного стратегического развития различных отраслей муниципальной среды в рамках стратегических целей и задач, установленных в соответствии со структурными и функциональными связями муниципальной социально-экономической системы.

Конкурентный подход при определении плановых значений стратегических индикаторов предполагает выбор четкого, количественно определенного стратегического ориентира на более высокий уровень развития социально-экономических систем, что способствует формированию объективных и обоснованных плановых значений стратегических индикаторов.

УДК 331.108
ББК 60.823.3

Я.Ю. Маслова

ВИДО-ТИПОЛОГИЧЕСКАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ПЕРСОНАЛА

Формирование теоретических понятий и положений оценки персонала, оценочных технологий и процедур осуществляется всегда с позиции определенных подходов, или концепций [1, с. 724]. В области оценки персонала подход задает предмет исследова-

Ya.Yu. Maslova

Classification of Approaches to Personnel Assessment by Kinds and Types

The problem of the lack of a uniform classification of approaches to personnel assessment in scientific literature is actualized. The author's approach to the above mentioned typology is proposed.

Key words and word-combinations: personnel assessment, system approach, classification of approaches to personnel assessment.

Актуализируется проблема отсутствия единой классификации подходов к оценке персонала в научной литературе. Предложен авторский подход к указанной типологизации.

Ключевые слова и словосочетания: оценка персонала, системный подход, классификация подходов к оценке персонала.