

УДК 338.2

*В. П. Кайсарова*

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ КРУПНОГО ГОРОДА**

Актуализация экономических проблем городов и неспособность их решения традиционными методами в настоящее время объективно требуют развития научных основ формирования системы управления крупными городскими центрами. Последние два десятилетия были отмечены значительными как национальными, так и глобальными изменениями в системе городского управления. Начиная с 1991 г. можно заметить различные трансформации в России: традиционные приемы исходят из прошлых моделей классического отраслевого управления экономикой, с акцентом на контроле и организационных изменениях. Но уже имеются заимствования из зарубежных необюрократических моделей менеджмента, построенных на рациональных процессах принятия решений. Эти перемены, на наш взгляд, связаны с тем, что в странах для крупномасштабных городских систем по-разному применяются классификационные и типологические разработки. Для характеристики размеров городов особенно часто используются критерии: поселенческий, экономический и управленческий. Однако следует указать, что в системе мирового хозяйства существует 21 страна, где нет определения города; 10 стран относят всех жителей к горожанам или селянам; около 11 стран используют иные признаки выделения городов. В этом случае также применяется численный критерий (см.: [4, с. 11]). В более чем 200 странах мира управленческий критерий получил наибольшее распространение. В статистике ООН он используется для характеристики уровня и качества жизни населения отдельных стран (для столиц государств, для административных центров отдельных регионов). Поселенческий (экистический) признак определения городов по численности и плотности населения применяется в 63 странах. В 24 странах мира, в том числе и в России, используют экономический критерий, по показателю — «доля населения, не занятого сельским хозяйством» [13, с. 64]. Населенный пункт может быть отнесен

---

**Валентина Петровна КАЙСАРОВА** — канд. экон. наук, доцент кафедры управления и планирования социально-экономических процессов Экономического факультета СПбГУ. Окончила факультет планирования народного хозяйства Государственной экономической академии (Самара, 1983), защитила кандидатскую диссертацию (1994, СПбГУ). С 1995 г. работает на факультете. Имеет значительный опыт научной, управленческой, экспертной деятельности, международные и российские сертификаты. Основные научные интересы — прогнозно-аналитические исследования в управлении крупным городом, стратегический подход в государственном и муниципальном управлении. Автор и соавтор свыше 60 научных работ и монографий.

© В. П. Кайсаров, 2009

к категории «город», если численность его населения не менее 12 тысяч человек, что для самой большой в мире страны по площади дает возможность определить его значимость в системе городов. В общем виде множественность типологий города обозначил известный ученый-геоурбанист Г. М. Лаппо, выделив среди них три основные — генетическая, функциональная и синтетическая (интегральная) [16, с. 39–45]. Такие признаки, как градообразующие функции, экономико-географическое положение города, сегодня не могут охватить все социально-экономические изменения в территориальной структуре. Трансформации в экономике, имущественных правах, свойствах городской среды, социально-культурном потенциале территорий, образе жизни населения служат основанием для ряда других типологий. Направления дальнейшей разработки новых подходов будут определяться, на наш взгляд, целями позиционирования городов среди других территорий, использованием бенчмаркинга, примеров лучшей практики и других эффективных методов стратегического управления развитием региональных социально-экономических систем. Условия существования и развития городской формы жизни, адекватные современным аспектам мирового развития, наилучшим образом, на наш взгляд, выразил П. Г. Щедровицкий, который отметил, что существует «разнообразие, интенсивность и функциональная связанность обращающихся в городе типов жизнедеятельности; развитость их пространственных и институциональных инфраструктур; высокая социальная и культурная мобильность населения, его готовность к самоуправлению, самоорганизации и инициативной самодеятельности: дифференцированная сфера потребительских и социальных услуг; культурно-образовательная и информационная среда, удовлетворяющая спрос на современные цивилизационные модели качества и образа жизни; наконец, реальная приоритетность человеческого капитала и такое переустройство систем управления, когда управленческие решения начинают оцениваться как стимулы городского развития» [24, с. 84–85].

Таким образом, реальная российская управленческая практика вплотную подошла к созданию интегральных подходов в управлении развитием городов, имеющих различную величину и тип формирования. Недооценка места и роли крупных городов в советский период при построении интегральных группировок для городских поселений, слабый учет функциональных критериев при принятии управленческих решений, связанных с территориальной организацией общества в постсоветское время (особенно для моногородов), привели, на наш взгляд, к современным деформациям в ряде регионов России. Сегодня они особенно проявились в системном кризисе ряда территорий. Поэтому можно полагать, что в ряде регионов требуется разработка на новой основе перспективных концепций взаимодействия и взаимообусловленного развития крупного города — индустриального и научно-технического центра региона — с малыми и средними городами, сельской местностью окружающей территории.

В специальных региональных исследованиях ученых ленинградской научной школы Научного центра РАН использовался интегральный критерий значимости центрального города в системе расселения. Эта категория городов получила обозначение крупных с точки зрения их влияния и места в регионе, а сама концепция их развития начала отсчет с середины 1970-х годов. В СССР в Ленинградском регионе был накоплен определенный положительный опыт создания ряда управленческих документов. Начиная с 1976 г. был реализован подход к разработке комплексных пятилетних планов развития Ленинграда и области как единого народнохозяйственного комплекса, что в конечном счете позволило создать единую территориальную систему комплексного планирования, основной чертой которой являлось назначение расчетных сроков документов в горизонтах 5–10–20 лет,

с соответствующим обеспечением прогнозными предплановыми и предпроектными разработками, перспективными аналитическими расчетами.

Особо отметим введение системы скользящего планирования (разработка каждые 5 лет трех документов различной временной глубины: комплексной программы НТП на 20 лет; проектов основных направлений экономического и социального развития на 10 и 5 лет). Эта деятельность получила высокое признание и оценку, и ряд ленинградцев были удостоены звания лауреата Государственной премии СССР. Коллективом Северо-Западного филиала ЦЭНИИ при Госплане РСФСР были разработаны Методические рекомендации формирования основных показателей пятилетнего плана экономического и социального развития Ленинграда и области. ИСЭП АН СССР совместно с другими институтами подготовил доклад Госплану СССР «Проблемы методологии планирования экономического и социального развития крупных городов». В этот период была разработана региональная комплексная программа НТП Ленинграда и области (подробно описание этого опыта см.: [18, с. 15–16; 22, с. 82]). Несмотря на идеологическую основу разделов этих документов (советский период развития Ленинграда связан с общим руководством и управлением городом ГК КПСС), можно отметить, что концепция взаимосвязанного развития крупного города и окружающего его региона имела ряд актуальных и в наши дни принципов. Во-первых, крупный город и окружающий регион — единое социально-экономическое целое; во-вторых, интеграция крупного центра и прилегающих к нему территорий должна осуществляться по линии взаимодействия и постоянной помощи окружающему региону по ряду направлений (экономическому; научно-техническому; культурному; информационному, образовательному; материально-техническому; инновационному и др.). В-третьих, влияние региона на развитие крупного города, в свою очередь, может иметь ряд направлений. Например, близлежащий регион может дополнять и пополнять комплекс городских ресурсов. Существуют условия для обеспечения отдыха горожан, смены видов их деятельности. Усилия региональных властей могут способствовать повышению эффективности включения предприятий и объединений малых и средних городов в систему регионального разделения труда; налаживать тесные и межотраслевые связи с фирмами и компаниями крупного города; обеспечивать обустройство производств, выводимых из городского центра, если они не соответствуют условиям специализации и возможностям производственной базы города, но гармонично вписываются в экономическую действительность и социально-экономическую структуру малых и средних городов региона. В-четвертых, развитие крупного города и окружающего региона должно предусматривать единый подход к управлению и прогнозированию. Например, с помощью таких мер, как разработка единого генерального плана развития территории города и области, в основе подготовки которого центральное место принадлежит градостроительному плану; формирование единой стратегии развития региона, направленной на достижение устойчивой сбалансированности целей с ресурсными возможностями центрального города и окружающего региона. Следовательно, перспективы крупных городов нельзя определять, исходя только из идеи их собственного «саморазвития», в отрыве от развития общества в целом, а также регионов, центрами которых они являются.

Исходя из представленных выше критериев рассмотрения классификаций городов, можно утверждать, что в дальнейшем требуются пересмотр традиционного функционального подхода к типологии городов и переход к иным принципам исследования городских систем в региональном управлении [6, с. 81–112]. Поэтому в России в конце 1990-х годов для исследования крупных городов стал применяться подход с использованием теории организации, когда город как объект исследования и управления рассматривается как

организация [21, с. 10]. Это позволило преодолеть ряд погрешностей и более полно учесть растущее разнообразие институтов на территории [23, с. 134–139], что дало толчок решению управленческих проблем, например, таких, как учет сложной направленности и иерархичности целей, взаимоувязка многообразия городских интересов и действий, прямых и обратных связей в системе управления и др. Для предприятий города термин «организация» в общем смысле обозначает структурно упорядоченное и взаимообусловленное объединение индивидов и групп. Они работают, имея общие территориальные цели и интересы, подчиняясь определенным планам и руководству.

Город как организацию можно рассматривать более широко. Это не только территориальное, но и социальное образование, которое сознательно координируется и функционирует «для достижения общей цели или целей», имеет относительно постоянные границы [19]. Можно констатировать, что для такой социальной организации характер развития и определяется с правовых позиций, и связывается с реальными ресурсными возможностями. Для методологически правильных оценок крупных городов в региональных системах расселения, выявления причин происходящих процессов, а не только их последствий необходимо учитывать наряду с основными социально-экономическими, территориальными, и эколого-ресурсные факторы. Это позволяет рассмотреть динамичную городскую систему более полно, создать оптимальную модель ее организации с учетом возможностей и ограничений природно-ресурсного потенциала территории.

Специалисты, изучающие крупные городские системы, активно используют философские понятия, когда речь идет о современных процессах управления. При этом акцентируется внимание на такой его форме, как самоуправление. Не останавливаясь на философском определении этого понятия, особо подчеркнем значение правильной характеристики управленческих взаимосвязей и взаимозависимостей, которыми оперирует один из субъектов городского управления, в данном случае — городская администрация. На первый план в соответствии со спецификой периода современного развития российского общества для городских властей выдвигаются разработка и реализация «нового» городского управления, основанного на современных принципах теории организации (см., напр.: [14; 15]). Необходимо отметить, что организация (в том числе и особая, территориальная — «город» в контексте этой статьи) нами понимается либо как присущее обществу свойство, либо как процесс развития этого свойства. Для города этот процесс можно определить как формирование внутренних структур муниципального (городского) управления, предназначенных для решения стоящих перед ним задач в данных конкретных условиях, а также в изменении этих структур, если со временем изменяются задачи или условия их решения. Поэтому организация процесса городского управления напрямую зависит от структуры управления городом. Под городской (муниципальной) структурой управления нами понимается характерный для данного территориального образования набор элементов (органов), взаимосвязанных по некоторым определенным правилам. К ним можно отнести, например, как жителей города, так и избираемые ими депутатские советы, комиссии, а также создаваемые последними учреждения исполнительной власти.

Основным формообразующим фактором, практически определяющим внутреннюю структуру города, является государственное законодательство. Но специфика крупного города, приводящая к его уникальности как объекта управления, состоит не только в значительном количестве жителей, проживающих на относительно большой территории, но и в наличии в городе объектов общегосударственной значимости. Центральной

проблемой в организации городского управления в крупном городе является, с одной стороны, отсутствие возможности организовать его по достаточно простой одноуровневой модели, а с другой — наличие пересечения реальных сфер, удовлетворяющих потребности населения. Поэтому город образует самостоятельный тип субъекта экономических отношений, который отличается высокой концентрацией и характеризуется значительной связанностью всех элементов производства и социальной сферы. Здесь совпадение функций административного и экономического управления закономерно.

Правило деятельности (организации или личности) в какой-то определенной сфере выступает как принцип — основное, исходное положение теории. Для городов наука теории организации помимо общих принципов управления развивает специфические, использование которых позволяет решить задачи управления. Под принципом организации городского управления мы понимаем объективную категорию теории экономики города. Она выражает совокупное действие ряда законов развития города как объекта управления, самой практики управления и определяет задачи, направления и возможности управления им как особой социально-экономической системой. В советский период, когда руководство городом осуществляли в большей степени партийные органы, как уже отмечалось нами ранее, важнейшим принципом организации управления городской экономикой являлись соподчиненность организационно-управленческих структур разного уровня. Этот принцип выступал главной образующей силой, обеспечивающей устойчивость организационных конструкций системы управления.

В России в советское время в результате огосударствления экономики принцип подчиненности базировался в основном на императивных, властных отношениях. Во-первых, прямым следствием такого порядка являлись многоуровневая структура управления и возможность неограниченной централизации управленческих функций и хозяйства. Во-вторых, наблюдалось тяготение структур управления экономикой к структурам государственного управления вплоть до их совмещения. Наиболее наглядно это проявлялось в сфере территориального управления народным хозяйством, базирующегося в конце 1980-х годов не на объективно формирующихся территориальных комплексах, а на административных территориальных образованиях, о чем справедливо отмечал подробно в своих работах Н. Т. Агафонов [1, с. 29]. В-третьих, присущее государству стремление избежать дублирования в области государственного управления переносилось на экономику, вело к сверхмонополизму в хозяйственном управлении, ведомственности и местничеству. В-четвертых, экономика города преимущественно строилась на административно-командных методах руководства. В-пятых, господство принципа подчиненности придавало городским организационным структурам жесткость, малую подвижность, вело к единообразию их организационных форм, обуславливало преимущественно вертикальные организационные связи. Но природа зависимости вышестоящих и подчиненных органов может быть различной. Мировая практика свидетельствует о преобладании имущественной зависимости в качестве основы принципа подчиненности. Общие и специфические принципы организации городского управления находятся в непосредственной связи. Среди ряда специфических принципов выделим системность, комплексность, целостность, пропорциональность, целенаправленность, сбалансированность, оптимальность. К ним относятся также многовариантность управления, непрерывность, сопровождаемость процесса принятия управленческих решений, эффективность (подробно раскрыты в работе: [7, с. 28–40]).

Последние 15 лет поиск новых идей в менеджменте для крупных городских социально-экономических систем в России был отмечен переходом от тактического, операционного управления, связанного с жизнеобеспечением, к стратегическому мышлению и управлению,

когда в условиях неопределенности необходимо быстро реагировать на внешние изменения. Проблемы результативности управления в крупных городах в условиях экономического кризиса в стране приобретают особую актуальность, так как понятие цели и связанные с ним категории целесообразности и целенаправленности лежат в основе развития любой системы. Это повышает требования к ответственности городских властей за текущую ситуацию и к оценке реальных возможностей предвидеть последствия принимаемых в настоящее время решений.

С точки зрения перспектив развития очевидным является необходимость пересмотра традиционной методологии городского управления. В настоящий момент анализ общих постановок стратегических целей органов для российских городов показывает в основном их декларативный характер, высокую неопределенность. Как правило, заявленное обеспечение повышения качества жизни населения требует практического учета всей системы интересов и согласованного управления позитивным развитием на каждой конкретной территории. Но до сих пор эти проблемы не получили должного раскрытия даже в специальных исследованиях [8, с. 132–137]. В том или ином виде они присутствуют во многих официальных документах. При этом почти всегда отсутствует их ранжирование на достижимые исключительно усилиями местной власти и требующие внешней помощи со стороны региональных органов либо поддержки со стороны центрального правительства.

Сегодня крупные городские налогоплательщики, по данным Росстата РФ, несут небывалые потери. Это происходит даже в таких «благополучных» ранее регионах, как Самарская и Курская области (темп падения в экономике осенью 2008 г. составил около 16%). Инфраструктура как основа жизнеобеспечения городов для развития требует модернизации, но рост тарифов и неплатежей ведет к закреплению в дальнейшем неблагоприятных тенденций. Отсюда возрастает неопределенность в сфере закрепления центров ответственности за реализацию декларируемых целей. Кроме того, отсутствие в докризисный период в России системного мониторинга результатов предоставления обязательных муниципальных услуг напрямую ведет к снижению результативности городской экономики. Если сформировавшаяся схема организации муниципальных услуг не увязана с изменениями состава и численности проживающего населения в разрезе его основных социальных групп, то в условиях кризиса не может быть в полном объеме реализован один из ведущих принципов бюджетной системы — эффективность использования бюджетных средств. Следовательно, требуется адаптировать имеющиеся институциональные условия и городской потенциал к конкретной ситуации, чтобы уменьшить экономические и социальные потери.

Какие важные направления современных модернизаций в управлении развитием городов можно выделить? Принципиальными, на наш взгляд, являются прежде всего прикладные аспекты — в области диагностики проблем, экспериментальных нововведений в управлении для борьбы со стагнацией. Прогресс организации управления городом и удовлетворение всех заинтересованных в эффективности его развития сторон требует выполнения ряда условий: во-первых, общего представления в управленческих документах о том, куда идет остальной мир — т. е. предвидения; во-вторых, четкого замысла, определяющего функции деятельности в управлении городом и его ценности; и, наконец, в-третьих, формулировку основной цели развития в новых условиях — представления о желаемом будущем состоянии, вдохновляющего и объединяющего как все городское сообщество (в широком плане), так и весь персонал администрации города.

Для решения могут быть использованы инструменты, доказавшие свою эффективность в коммерческом секторе, в частности, система сбалансированных показателей

(BSC). Опубликовано научные исследования, подтверждающие пользу применения этой концепции для коммерческого сектора (см. подробно: [2; 9; 10; 11; 12])\* . Использование данной технологии в публичном секторе и для неприбыльных организаций для России требует подробного анализа.

Ценностно-ориентированный менеджмент на основе системы сбалансированных показателей для подразделений администрации города позволяет увязать разнонаправленные цели, многообразные ресурсы в границах одного потока деятельности, вместо принуждения перейти к сотрудничеству и пониманию, хотя и требует пересмотра существующей методологии городского управления [13, с. 143–145]. В городском управлении нет четкого понятия финансового и нефинансового результата. Крайне важно, чтобы не только каждый горожанин ясно понимал стратегию развития города, но и служащий в администрации города знал свою роль в ее воплощении.

Понятие «ценности» <sup>2\*</sup> (в переводе с англ. — *values*) используется в системе стратегирования в городе. В публичной сфере (*public values*) оно определено как соответствие явлений, объектов реальной действительности потребностям того или иного уровня сообщества людей (либо всей страны, либо локального сообщества или отдельной социальной группы, а также личности). В данном случае *public values* выступают в виде выработанных обществом эталонов, требований, они составляют основу социальных стандартов и норм [26, с. 360–365], связаны с вовлечением людей в процесс коллективных действий и выбора [29]. Традиционные границы общественного сектора размываются растущими процессами глобализации, внедрением партнерских отношений в оказание публичных услуг, а взаимоотношения между исполнительной и представительной властью обогащаются новыми моделями взаимодействия. В научных зарубежных исследованиях по публичному управлению эта проблема стала занимать в последнее десятилетие все более заметное место (см., напр.: [25; 27; 30; 31; 32] и др.). Но, как отмечает группа ученых из Нидерландов, в настоящее время существует лишь небольшое число эмпирических исследований, связанных с определением содержания ключевых ценностей в публичном и частном секторах экономики [32]. В Великобритании с конца 1990-х годов реализуется на местном уровне концепция «Лучшие ценности» (Best value). Каждые 2–3 года группа служащих администрации города под руководством внешнего эксперта добровольно в течение семи дней проводит внутренний независимый аудит, изучая сильные и слабые стороны органов власти, которые отражаются в «Программе совершенствования местного управления». Это — самооценка деятельности для активизации местных инициатив и дебатов местного сообщества о роли и способах внедрения лучших ценностей в работу местной власти. Она дает ориентиры для корректировки работы, помогает выбрать сферы модернизации. Достижения сравниваются с установленными государственными стандартами. Выясняются причинно-следственные связи расхождений фактических и эталонных значений, которые впоследствии отражаются в перспективном плане работы в виде системы мероприятий и показателей, характеризующих выполнение будущих задач, что служит основанием для мониторинга указанной деятельности для каждой структуры, организации. Временной лаг документа и мониторинга результатов составляет около двух лет с выделением финансовых средств для устранения недостатков. Вся идея концепции «Лучшие ценности» направлена на достижение более четких связей в тех перспективах, которые реализуются для общественного сектора. Предпочтения групп потребителей публичных услуг находятся в центре внимания проводимой работы. Местные органы власти в стремлении предоставить более качественные услуги анализируют построения взаимосвязей возможностей с результатами деятельности предприятий и организаций, в качестве главных выбирают ориентиры,

направленные на реализацию стратегических ценностей. Для этого внедряют схемы качества (*quality schemes*), поощряют работу лучших организаций «Знаком Хартии» (*Charter Mark*). Модели ISO-9000B внедряются в системе документирования для повышения эффективности текущей деятельности управленцев. Программы «Превосходство в работе» (*Excellence Model*), «Инвестиции в персонал» (*Investors in People*) на основе самооценки и независимого аудита направлены на активизацию служащих. Применяются приемы, которые стимулируют нововведения, повышают компетенции специалистов как в процессе работы, так и при переподготовке, повышении квалификации.

Группа ученых из Санкт-Петербургского государственного университета (Ю. В. Кузнецов, Ф. Ф. Рыбаков, В. Т. Рязанов и В. А. Голубев) исследовала ускоренное развитие в сфере публичных услуг контрактных отношений. Возрастающая часть бюджетных расходов реализуется в негосударственных структурах, на более выгодных для потребителя условиях [3, с. 21–26]. Отсюда вполне логично появление новых и комбинация существующих ценностей, растущее их разнообразие. Сравнительный анализ здесь труден, но очень важен для практики управления на конкретной территории, которая может стать «полигоном» отработки новых методов повышения результативности публичного (общественного) управления.

Термин «стратегическое управление» применительно к городу, в отличие от предприятий и корпораций (см., например, труды Л. Г. Зайцева [5, с. 62], Ю. А. Маленкова [17, с. 15] и др.), предполагает разноплановую трактовку стратегий, сформировавшихся в мировой практике. Рассматривая технологии управления в более чем трети российских городов, можно заметить их слабость в разработке механизма управления стратегией. Если, например, имеются отклонения от выбранного направления развития города, то, как правило, нет стандартных процедур корректировки или ликвидации отклонений, так же как и нет возможности для разработки альтернативной стратегии, в пользу которой следует переориентировать ресурсы, если нельзя продолжить выбранный курс. Принцип адресности при подготовке публичных документов в мировой практике<sup>3\*</sup> также не получил своего развития в городском управлении в России, поскольку информация о стратегиях и отчеты не всегда понятны заинтересованным горожанам, их трудно проверить, применить в обычной работе и реализовать в деятельности администрации города [20, с. 500–503]. Для всех организационных звеньев, разрабатывающих или реализующих стратегию города, должен быть понятен конкретный ее адресат, какие аспекты в будущем интересуют каждую из сторон. Следовательно, общая модель управления городом должна предоставить практикам адекватное руководство для задач, которые им необходимо выполнить. И при этом она должна показывать, как объединить более высокие уровни иерархии в управлении и разумный риск, сохранить баланс в удовлетворении потребностей жителей, поддерживать ответственность городских служб за результаты своей работы, гарантируя справедливое отношение к гражданам и отсутствие волонтаризма в принятии решений.

Требуется знание управленцами не только всей системы факторов, приводящих территорию к успеху или кризису, но и ключевых факторов ценности городского сообщества, т. е. тех переменных, которые влияют на результативность управления. Как «особые организации» города не только имеют неустойчивую внутреннюю среду, но и развиваются в условиях неопределенности. Увеличение доходов бюджета не является основной целью стратегии социально-экономического развития города, поскольку на качественный рост его эффективности влияет множество других нематериальных факторов, например, таких как гибкость, креативность мышления городской администрации. Чтобы спланировать



и обеспечить процесс реализации целей, для каждой из них необходимы соответствующие финансовые и нефинансовые показатели, по которым, в свою очередь, определяются целевые (эталонные) и фактические значения.

Проблемы постановки конкретных целей повышения качества жизни населения пока не получили должного раскрытия даже в специальных исследованиях. О них говорится во многих официальных городских стратегиях, но не всегда эффективно проводится декомпозиция, ранжирование главных целей на достижимые усилиями местной власти и требующие поддержки государства. Неопределенность в сфере закрепления центров ответственности и отсутствия системного мониторинга результатов напрямую влияет на эффективность организации сети муниципальных учреждений. В ряде российских городов пока не ведется системный мониторинг результатов предоставления муниципальных услуг, не проводится анализ соотношения их цены и качества. «Организационная архитектура» многих администраций не в полной мере отвечает критериям эффективного управления. Отсюда логично использовать опыт ценностно-ориентированного менеджмента для такой социальной организации, как крупный город, где разработанная система сбалансированных показателей (BSC) конкретизирует стратегические цели развития [12, с. 73].

Стратегические цели разрабатываются на основе имеющегося видения и стратегии города, имеют статус решающих и ключевых целей. Уже имеющиеся заявления в стратегии города устанавливают общие цели и направления деятельности администрации. Специалистами-консультантами городских администраций указывается необходимость повышения активности участия более широких групп населения в реализации стратегии. Нужно уменьшать бюрократические процедуры, повышать результативность сбора важной информации для принятия решений. Подчеркивается, что «необходимость фиксировать обязательства и согласовывать с заинтересованными сторонами показатели и форму последующей отчетности в самом начале работ является непривычной для российской управленческой традиции и может вызвать трудности при внедрении данного подхода» [20, с. 503]. Реализация ключевых общественных ценностей в системе согласования ориентиров развития выступает измерителем эффективности стратегии крупного города. Это исходное практическое информационное поле для диагностики функций управления на предмет соответствия потребностям городского сообщества. Поддержка принятия управленческих решений обеспечивается контролем выполненных работ в соответствии с расходными обязательствами бюджета и возможностями эффективного аутсорсинга.

При внедрении системы сбалансированных показателей проводится ряд последовательных действий. Во-первых, организуется качественная диагностика организационной структуры и функций всех подразделений администрации города, чтобы устранить их дублирование и четко определить критерии результатов работы для каждого управленческого звена. Во-вторых, принципиальным является проверка на непротиворечивость системы стратегических целей по горизонтали внутри перспектив с учетом соответствия соблюдения принципа «парности» (результат — процесс). В-третьих, выделяются ключевые факторы успеха (драйверы целей) и проводится их сегментация на действующие прямо и опосредованно по отношению к поставленным целям для города (например, сформулированная цель в сфере здравоохранения — снижение уровня заболеваемости населения имеет прямой драйвер — количество профилактических мероприятий в целом и в том числе по отдельным заболеваниям, а в качестве косвенного драйвера может применяться определение количества граждан, участвующих в массовых спортивных мероприятиях, и т. п.).

Сформулированные факторы успеха к каждой из стратегических целей для практического использования должны быть переведены в измеримую систему показателей. В-четвертых, сформированная система показателей увязывается причинно-следственными цепочками по сферам и уровням управления (отдельным подразделениям, конкретным проектам и т. д.) по принципу SMART (*Specific* — конкретность; *Measurable* — измеримость; *Agreeable*, *Accordant* — согласованность; *Realistic* — достижимость; *Timebounded* — временная определенность), а также оценивается сбалансированность внутри перспектив и между ними. Для каждого драйвера цели в BSC необходимо установить его эталонное значение. В-пятых, обязательными являются мониторинг достижения эталонных значений драйверов целей и установка эффективной системы обратной связи в управлении между основными субъектами, формулирующими стратегию, и подразделениями администрации, ее реализующими. В-шестых, принципиально важным является разработка четкой системы закрепления ответственности и стимулирования муниципальных служащих за достижение намеченных для качественных и количественных результатов.

Сегодня проводятся публичные слушания, встречи, заседания различных комитетов, отчеты администраций городов перед горожанами и т. д. Они имеют много похожего с описанным в зарубежных публикациях периодом развития поведенческих наук и теориями общественного выбора 1950–1960 гг. для локального публичного уровня управления. Но можно заметить, как отечественная теория и практика продвигаются вперед, хотя действия администраций ряда российских городов не полностью согласуются с классической теорией менеджмента и пока еще не создано для этого уровня управления в стране «новой» и объединяющей философии. Требуются дальнейший научный поиск и адаптация эффективных приемов предпринимательского менеджмента в период кризиса, чтобы создать объединяющую концепцию управления крупными городскими системами, которая могла бы помочь возродить доверие и реализовать ожидания горожан в отношении результативности действий городской администрации.

---

\* Популярность методики системы сбалансированных показателей (Balanced Scorecard (SBS) — ССП) за рубежом позволила разработать ряд программных продуктов. Компании «Comshare», «Crystal Decision», «Hyperion», «Oracle», «PeopleSoft», «SAP», «SAS Institute» и другие имеют в своем арсенале программные продукты для работы с ССП. «Gartner Group» включила в свой отчет «Balanced Scorecard Software Report» 28 описаний программного обеспечения различной степени известности [28, с. 29–36].

<sup>2</sup>\* Исследователи при рассмотрении общественных ценностей выделяют лингвистический, философский, правовой, политический, экономический и управленческий (организационный) подходы.

<sup>3</sup>\* См. глобальную инициативу по отчетности – программу ООН, продвигающую международный стандарт публичной отчетности в области устойчивого развития – GRI (Global reporting Initiative [33]).

---

1. Административно-территориальное устройство РСФСР: оценка опыта реформ 1957–1965 гг.: препринт научного доклада / Под ред. Н. Т. Агафонова. Л.: ИСЭП РАН, 1990.

2. Внедрение сбалансированной системы показателей / Пер. с нем. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. 478 с.

3. Голубев В. А., Кузнецов Ю. В., Рыбаков Ф. Ф., Рязанов В. Т. Разработка программы социально-экономической стабилизации: федерация, регион / Под ред. Ю. В. Кузнецова. СПб.: ОЛБИС, 1999.

4. Городская экономика: учеб. / Под ред. Б. И. Бояринцева. М.: ТЕИС, 2005. 208 с.

5. Зайцев Л. Г., Соколова М. И. Стратегический менеджмент: учеб. М.: Юристъ, 2002. 416 с.

6. Занодворов В. С., Занодворова А. В. Экономика города. М., 1998. 250 с.

7. Кайсарова В. П. Городское управление. СПб.: ОЦЭиМ, 2006. 112 с.

8. Кайсарова В. П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Серия 5: Экономика. 2008. Вып. 4. С. 132–137.

9. Каплан Р., Нортон Д. Стратегическое единство: создание синергии организации с помощью сбалансированной системы показателей / Пер. с англ. М.: Вильямс, 2006. 384 с.

10. *Каплан Р., Нортон Д.* Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию / Пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: Олимп-Бизнес, 2008. 320 с.
11. *Каплан Р., Нортон Д.* Стратегические карты: Трансформация нематериальных активов в материальные результаты / Пер. с англ. М.: Олимп-бизнес, 2007. 493 с.
12. *Каплан Р., Нортон Д.* Организация, ориентированная на стратегию. М.: Олимп-Бизнес, 2009. 978 с.
13. *Королева Е. Н.* Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты. М.: ВГНА Минфина России, 2006. 288 с.
14. *Кузнецов Ю. В.* Теория организации: учеб. пос. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006.
15. *Кузнецов Ю. В.* Процесс становления новых типов организаций // Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы. В 2 т. Т. 2. Ученые и специалисты Санкт-Петербурга и Ленинградской области — Петербургскому экономическому форуму 2006 года: сб. науч. статей. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2006.
16. *Латто Г. М.* География городов: учеб. пособие для геогр. факультетов вузов. М.: ВЛАДОС, 1997. 479 с.
17. *Маленков Ю. А.* Стратегический менеджмент. М.: Изд-во «Проспект», 2008. 224 с.
18. *Сигов И. И.* Актуальные проблемы исследования социалистических городов и управления их развитием // Материалы Всесоюзной научной конференции, состоявшейся в Ленинграде 21–23 октября 1981 г. «Социалистический город как объект исследования и управления»: тез. докл. / И. И. Сигов, О. П. Литовка, М. Н. Межевич и др. Л.: Наука, 1982.
19. *Симонов Ю. Ф., Титомирова Н. Н.* Экономика градостроительства. М.: РАСТ, 2003. 384 с.
20. Управление развитием муниципальных образований. Стратегическое планирование. Территориальное планирование: учеб. пособие / Княгинин В. Н., Трунова Н. А., Романовская Н. В. и др. М.: АНХ, 2007. 608 с.
21. *Урбазаев М. Н., Данилов Г. М., Гармаев А. Б., Урбазаев Б. М.* Методологические основы корпоративного управления городом // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. № 5. С. 10–27.
22. *Усанов Б. П.* Градостроительное проектирование в системе государственного экономического и социального планирования: тез. докл. / Ред. коллегия: И. И. Сигов, О. П. Литовка, М. Н. Межевич. Л.: Наука, 1982.
23. *Шеховцева Л. С.* Стратегическое целеполагание регионального развития: междисциплинарный подход // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. Т. 4. № 3. С. 134–139.
24. *Щедровицкий П. Г.* Формула развития: сб. ст. (1987–2005). М.: Архитектура, 2005. 224 с.
25. *Goodsell C. T.* Balancing Competing Values // Handbook of Public Administration / Ed. by J. L. Perry, San Francisco: Jossey-Bass, 1998. P. 575–601.
26. *Jorgensen T. B.* Public values, their nature, stability and change. The case of Denmark // Public administration opinions quality (PAQ). Winter. 2007. P. 360–370.
27. *Keating M.* Public service values // Australian quarterly. 1994. N 67 (4). P. 15–25.
28. *Marr B., Neely A.* Automating the balanced scorecard — selection criteria to identify appropriate software applications // Measuring Business Excellence Year. 2003. Vol. 7. Issue 3. P. 29–36.
29. *Moore M. H.* Creating Public Value // Strategic Management in Government. Boston: Harvard University Press, 1995.
30. *Organisation and Management in the Public Sector.* London: Pitman Publishing, 1994.
31. *Posner B. Z., Schmidt W. H.* An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives // Public Administration Review. 2005. N 54 (1). P. 20–24.
32. *Van Der Wal Z., Huberts L., Van Den Heuvel H., Kolthoff E.* Central values of government and business: differences, similarities and conflicts // Public administration opinions quality (PAQ). FALL. 2006. P. 314.
33. URL: <http://www.globalreporting.org> (дата обращения: 02.07.09).

Статья поступила в редакцию 17 сентября 2009 г.