

© Анна Андреевна Балахина
аспирант Владимирского филиала РАНХиГС

© Юрий Николаевич Лапыгин
д-р экон. наук, профессор, кафедра менеджмента
Владимирский филиал РАНХиГС

© Дарья Владимировна Тулинова
аспирант Владимирского филиала РАНХиГС

ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Аннотация: показано, что в отсутствие методики разработки стратегического плана развития муниципальных образований, которая должна быть принята в развитие федерального закона о стратегическом планировании, накопились вопросы как по содержанию инструментов разработки стратегии, так и в отношении формирования групп стратегического планирования, взаимодействующих с консультантами по управлению и организационному развитию.

Annotation. It is shown that in the absence of a methodology for the development of a strategic plan for the development of municipalities, which should be adopted in the development of the federal law on strategic planning, questions have accumulated both in the content of the strategy development tools and in the formation of strategic planning groups interacting with management consultants and organizational Development.

Ключевые слова: стратегия, стейкхолдеры, процесс, методика, инструменты, Форсайт.

Keywords: strategy, stakeholders, process, methodology, tools, Foresight.

Потребность в адаптации методов стратегического управления к специфике развития муниципальных образований и субъектов Федерации в России проявилась в разработке и утверждении Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [26] (далее - Закон). Однако противоречивость ситуации с реализацией закона заключается в том, что, с одной стороны, Закон должен содержать универсальные положения, пригодные для разработки стратегий всех уровней социально-экономических систем, а с другой - должен позволять обеспечивать уникальность стратегий, отражая специфику систем как их конкурентное преимущество.

Потребность обусловлена еще и тем, что в отсутствие указанного Закона муниципальные образования и субъекты Федерации активно разрабатывали свои стратегии, исходя из собственного понимания содержания стратегических документов, что не приводило к сближению характеристик социально-экономического поля пространственного развития нашей страны, а создавало неоправданно глубокую дифференциацию [19, с. 63] и не позволяло органам управления сопоставлять документы подобного рода и обобщать перспективы развития территорий страны и регионов. Так, Законом определено, что стратегии развития всех уровней государственного и муниципального управления должны быть представлены в государственный реестр для последующего анализа, учета и контроля над реализацией таких стратегий.

Но для продуктивного анализа содержания и сопоставления стратегий нужна и единая методика разработки, наполненная соответствующим инструментарием, что, к сожалению, в Законе отсутствует. И хотя некоторые разработчики стратегий считают, что

«формой, регулирующей процесс разработки муниципальным образованием стратегических целей развития и их реализации, выступает стратегический план» [8], с этим трудно согласиться, поскольку «процесс разработки» предшествует появлению плана и требует соответствующих инструментов разработки.

Законом предписано, что, формируя все уровни стратегий [6, с. 91], необходимо обеспечивать их непротиворечивость по целям и ориентацию на один и тот же временной интервал, что в целом обеспечивает системность перспективы развития страны как во временном, так и в пространственном направлениях. Но системность, опять же, должна быть обеспечена и единой методической базой в части построения стратегии.

В условиях отсутствия методического обеспечения указанного процесса всякий раз при разработке региональных и муниципальных стратегий участникам этого процесса приходится идти своим путем, изобретая новые инструменты, модели, алгоритмы или методы.

Некоторые специалисты предлагают начинать разработку стратегий с определения базового стратегического направления [6, с. 91], хотя такой рекомендацией трудно воспользоваться без предварительного проведения анализа факторов внешней и внутренней среды, а также без формирования философии развития как последовательного понижения уровня абстракции в креативном процессе перехода от Видения к Миссии, от Миссии к стратегическим целям [15, с. 131-140].

Другие разработчики стратегий предлагают осуществлять выбор путей развития муниципального образования после разработки стратегии, формируя множество альтернатив и осуществляя выбор среди таких альтернатив, руководствуясь стратегией [24, с. 79]. Во-первых, выбранные направления развития муниципального образования закладываются в основу стратегии развития, а, во-вторых, после разработки стратегии можно, пожалуй, только формировать альтернативные варианты ее реализации.

Или же предлагается формировать основу концепции развития муниципального образования после разработки альтернативных вариантов стратегий [5, с. 216]. Во-первых, альтернативные варианты развития ориентированы на альтернативные цели, и если учесть, что стратегия есть модель достижения целей, но становится очевидным непригодность такого подхода по формированию альтернатив, не укладывающихся в концептуально стратегические цели. Во-вторых, процесс разработки даже одного варианта стратегии продолжителен по времени и требует затрат большого количества ресурсов (материальных, людских, информационных, финансовых), что на практике ведет к разработке только одного варианта, оставляя альтернативность на формирование способов достижения поставленных стратегических целей. Тем более что на выполнение такой работы в муниципальном бюджете зачастую просто нет денежных средств [5, с. 216].

Более того, большинство муниципальных образований в России имеют дефицит собственного бюджета [2, с. 891], поскольку в соответствии с Гражданским кодексом РФ от всех налоговых поступлений муниципальный бюджет получает только 15-20 % [1, с. 2], поэтому-то работники исполнительных и законодательных органов власти видят чаще всего главную проблему, сдерживающую развитие, в недостаточном финансировании [16, с. 80], а главную цель – в выходе на самодостаточный уровень развития [22].

В методическом плане вызывает большую дискуссию и вопрос, связанный с участием в процессе разработки основных групп влияния на развитие муниципального образования.

Традиционно планы развития территорий разрабатывали представители органов исполнительной власти территорий, однако в настоящее время все больше возникает понимание того, что привлечение на стадии анализа ситуации и последующей стадии

разработки стратегии развития муниципального образования всех тех экспертов, кого касается в последующей стадии реализация стратегии, не только облегчает процесс внедрения стратегических изменений, но и позволяет получить всестороннее (комплексное) представление о перспективах развития муниципального образования.

Чаще всего такое представление носило форму прогноза [7, с. 3] на основе экстраполяции, однако такой прогноз учитывает только сложившиеся тенденции и не позволяет сформулировать напряженные, но стратегически значимые цели.

В данном случае больший интерес представляют экспертные оценки в рамках построения Форсайта, который по определению ЮНИДО (Организация Объединенных Наций по промышленному развитию) представляет собой сценарное прогнозирование, ориентированное на отдаленную перспективу [20]. Хотя Форсайт как научная категория не имеет устоявшегося определения.

Под Форсайтом понимают и попытку решений на основе результатов определения долговременных трендов [9], и определение стратегических направлений развития науки, технологии, экономики, социальной сферы, и организацию процесса ориентированного мышления с последующим обсуждением и очерчиванием будущего [18], и систематическую попытку заглянуть в будущее [23], и методологию организации процесса создания общего видения будущего у экспертов, участвующих в этом процессе [10].

Таковыми экспертами могут выступать лица, заинтересованные в развитии муниципального образования. Обычно выделяют группы заинтересованных сторон [24, с. 79] (стейкхолдеров), к которым относят органы государственной власти и местного самоуправления, население, бизнес-сообщество, общественные организации [5, с. 216] и представителей научного сообщества [25, с. 69]. Причем интересы стейкхолдеров могут отличаться в зависимости от стадии разработки стратегии и отдельных ее элементов.

С другой стороны, исследователи отмечают необходимость широкого общественного участия [17] в процессе разработке со стороны населения муниципального образования для того, чтобы отразить в стратегии свои интересы и подготовиться к предстоящим переменам. Но представители населения обычно хотят разного. У них нет одинакового понимания приоритетов и целей развития муниципального образования [19, с. 63], в которых были бы отражены и цели персонального содержания. Поэтому сближение позиций населения и всех групп влияния в процессе разработки стратегии – одна из главных задач для лиц, организующих процесс анализа ситуации и последующей разработки стратегии [21, с. 237].

Однако неоднозначно выглядит процедура формирования группы экспертов – группы заинтересованных сторон. Например, некоторые исследователи отмечают, что непонятно каким образом формируется экспертная группа [25, с. 69]. Хотя и здесь можно отыскать рекомендации [13, с. 156-236], состоящие в том, что группа экспертов формируется из числа потенциальных стейкхолдеров и затем делится на подгруппы с учетом умственного и эмоционального интеллекта, типа личности, возраста, гендерных характеристик и тому подобных характеристик для того, чтобы обеспечить примерно одинаковый потенциал подгрупп, участвующих в процедурах разработки стратегии.

Очевидно, что, вовлекая в процесс разработки стратегии, необходимо согласовывать мнения стейкхолдеров либо с помощью различных процедур обеспечения консенсуса, либо подсчитывая коэффициенты конкордации при оценке согласованности мнений экспертов [3, с. 143]. Однако на практике не применяется указанный подсчет в силу того, что теряется динамика взаимодействия экспертов при согласовании очень большого числа вопросов, возникающих в процессе разработки стратегии.

Но сама задача вовлечения в процесс стратегического планирования жителей муниципального образования [21, с. 237], являющихся важными экспертами, может быть решена различными способами. Так, отдельные исследователи называют 15 методов вовлечения заинтересованных сторон [8, с. 143], а другие, отталкиваясь от практики применения [4], предлагают не столько прямое участие населения, сколько косвенное: издание распоряжения о создании группы стратегического планирования с привлечением к ее работе всех желающих и доведение этой информации через муниципальную малотиражную газету и радио, после завершения каждого этапа разработки стратегии информирование населения через средства массовой информации (СМИ), широкое обсуждение в СМИ итогового документа и т. п.

Можно согласиться с мнением разработчиков [2, с. 891] о том, что наблюдается тенденция формирования муниципального консалтинга как вида деятельности в системе управленческого консультирования, поскольку за разработкой, которой руководят консультанты, следует процесс подготовки к реализации, мониторинг и последующая корректировка стратегии развития муниципального образования. В данном случае муниципальный консалтинг рассматривается как новая форма оказания услуг и продвижения знаний.

По оценкам специалистов, в последние годы рынок консалтинговых услуг в области стратегий и маркетинга рос наибольшими темпами (40 % в год) [12], что, в частности, обусловлено и стремлением муниципальных образований привлекать к работе над стратегией своего развития консультантов со стороны, и вступлением в силу федерального закона о стратегическом планировании в Российской Федерации.

Однако следует сделать оговорку в части качества оказываемых консалтинговых услуг по формированию стратегий развития муниципальных образований. Часто консультанты работают в рамках проектного консультирования [14, с. 35], не привлекая к разработке стейкхолдеров, что создает большие трудности на этапе обсуждения результатов разработки и тем более на этапе реализации с трудом принятых стратегий такого рода, которые существуют только на бумаге, реально не реализуются [11].

Список литературы

1. Абрамов Р. А. Механизм реализации региональных стратегий перспективного развития муниципальных образований, основанный на кластеризации регионов // Вопросы региональной экономики. – 2015. – № 3.
2. Акиндреев Ю. А., Ковальцев Г. И., Лукьянова М. Н. Возможные стратегии перспективного развития муниципальных образований // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 12.
3. Балашова С. П., Сиротенко М. В. Согласование стратегических приоритетов и проектов в рамках реализации стратегии // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2015. – № 11 (133).
4. Гутман Г. В., Илларионов А. Е., Кретинин В. А., Лапыгин Ю. Н., Муратов А. И. Стратегия развития муниципалитета (монография). - М. : ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.
5. Васильева В. Б. Порядок формирования и разработка стратегии развития муниципального образования // Стратегия устойчивого развития регионов России. – 2013. – № 17.
6. Дьяконов А. А. Методические инструменты разработки стратегии развития муниципального образования // Вестник Поволжского института управления. – 2013. – Выпуск № 2.
7. Каткова М. А, Колядин Н. П. Методологические аспекты разработки стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в современных

условиях // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – Выпуск 35.

8. Кравцов А. О. Привлечение общественности к разработке стратегии развития муниципальных образовательных систем как направление реализации социального взаимодействия в образовании // Тюменский областной государственный институт развития регионального образования. – 2014. – № 3. – С. 143-149.

9. Крюков С. В. Форсайт: от прогноза к формированию будущего. // Terra Economicus. – 2010. – Том 8. – № 3-2. – С. 7-17.

10. Куклина И. Р. Форсайт как инструмент активного исследования и формирования будущего [Электронный ресурс]. URL: <http://rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1759&ids=143> (дата обращения: 15.05.2016).

11. Лапыгин Д. Ю., Лапыгин Ю. Н. Ситуация в регионе: оценки стейкхолдеров // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. – 2014. – № 10. – С. 82-113 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.meconomics.org/#!10-2014/c1xwy> (дата обращения: 10.05.2017).

12. Лапыгин Ю. Н. Рынок консалтинговых услуг // Регион: государственное и муниципальное управление. – 2015. – № 4. URL: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2016/01/> (дата обращения: 20.01.2016).

13. Лапыгин Ю. Н. Теория организации и организационное поведение (учебное пособие). – М. : ИНФРА-М, 2017. – 360 с. – С.156-236.

14. Лапыгин Ю. Н. Управленческий консалтинг (учебник). - М. : ИНФРА-М, 2017. – 330 с.

15. Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент (учебное пособие). - М. : ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

16. Лукьянова М. Н., Гретченко А. И., Гретченко А. А. Теоретическая модель проектирования стратегии социально-экономического развития муниципальных образований России // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2015. – № 4-1.

17. Овакимян М. А., Буров А. В. Стратегия социально-экономического развития современного муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 4 (59) [Электронный ресурс]. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3385%3Apubl&catid=101%3Aapr&Itemid=145 (дата обращения: 10.05.2017).

18. Основные методы Форсайта [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cherinfo.ru/704> (дата обращения: 15.05.2016).

19. Плотников В. А., Шамахов В. А. Стратегии территориального развития и качество жизни // Управленческое консультирование. – 2015. – №7.

20. Программа сотрудничества ЮНИДО. Форсайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unido.ru/resources/foresight/> (дата обращения: 07.12.2013).

21. Прохоров Д. В. К вопросу о роли местных сообществ в стратегическом развитии муниципального образования // Вестник Самарского государственного университета. – 2015. – № 2 (12). – С. 235-240.

22. Родионова И. Г. Особенности формирования стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Современное общество и власть. – 2016. – № 1. – С. 67-70.

23. Становление Форсайта. Первые прецеденты Форсайта [Электронный ресурс]. URL: <http://foresight.sfu-kras.ru> (дата обращения: 15.05.2016).

24. Терещенко Н. В. Отдельные аспекты формирования и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Вестник молодежной науки. – 2016. – № 2.

25. Трахтенберг Б. А. Методика проведения экспертного анализа, обеспечивающая определение приоритетных направлений стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Регион: системы, экономика, управление. – 2011. – № 3.

26. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70684666/6/#block_600#ixzz3dJbvLDup (дата обращения: 10.05.2016).