

УДК 332.144

© Юрий Николаевич Лапыгин

*д-р экон. наук, профессор,
Владимирский филиал РАНХиГС*

© Дарья Владимировна Тулинова

*аспирант Владимирского филиала РАНХиГС***СТРАТЕГИЯ КАК ДОКУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ**

Аннотация: *цель настоящей работы состоит в стремлении показать место стратегии в структуре документов стратегического планирования, отразить связи между указанными документами и показать процедуры формирования стратегии развития муниципальных образований.*

В основе исследования лежат материалы консалтинговых работ по формированию стратегий муниципальных документов, выполненных авторами за последние 15 лет.

В методологическом плане исследование основано на принципах общей теории систем, также в работе использованы методы стратегического менеджмента в части выполнения диагностики, проведения групповой работы стейкхолдеров, построения стратегических морфологических матриц и иерархических целевых структур (деревьев целей).

Результаты рассмотрения Федерального закона о стратегическом планировании в Российской Федерации (далее - Закон) свидетельствуют о том, что рамочная конструкция основных положений Закона требует дополнительных методических проработок и нормативно закреплённых положений. Так, муниципальные образования в соответствии с Законом могут самостоятельно установить последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования, но отсутствие квалификации стейкхолдеров в муниципальных образованиях не позволяет справиться с такой задачей.

По результатам анализа публикаций в настоящей работе сформулированы проблемы разработки документов стратегического планирования, которые заключаются в первую очередь в том, что отсутствуют нормативно установленные методики разработки всей совокупности документов стратегического планирования, а связи между элементами этих документов в Законе строго не определены, и как следствие требования Закона в части содержания документов стратегического планирования не выполняются, а сама стратегия как документ носит формальный характер.

Кроме того, основные элементы целевого блока (видение, миссия и сами цели), а также приоритеты, направления развития, показатели и прочие элементы стратегии не представляют собой систему.

По итогам анализа построена структура взаимосвязей документов стратегического планирования и определена последовательность разработки таких документов. Разработан алгоритм построения стратегии развития муниципального образования, в котором отражены основные этапы и показано содержание каждого этапа.

Практическое значение результатов исследования заключается в возможности применения разработанной системы инструментов формирования стратегии развития муниципального образования как основного документа стратегического планирования.

Апробация алгоритма и инструментария построения документов стратегического планирования позволяет говорить о возможности распространения материалов настоящего исследования на реализацию Закона в регионах страны и формирование основы нормативно-правовых актов в рассмотренной предметной области.

Abstract: *The purpose of this paper is to show the place of the strategy in the structure of strategic planning documents and the relationship between these documents.*

The research is based on materials of consulting work on the formation of strategies for municipal documents carried out by authors over the past 15 years.

In the methodological plan, the research is based on the principles of the general theory of systems, and in the work methods of strategic management in the part of performing diagnostics, conducting stakeholder group work, constructing strategic morphological matrices and hierarchical target structures (target trees) are used.

The results of the consideration of the Federal Law on Strategic Planning in the Russian Federation (hereinafter referred to as the Law) indicate that the framework design of the main provisions of the Law requires additional methodological elaborations and normatively fixed provisions. Thus, municipal entities can independently establish the sequence and order of developing strategic planning documents, but lack of stakeholder skills in municipalities does not allow to cope with such procedure.

Based on the results of the analysis of publications in this paper, the problems of the development of strategic planning documents are formulated, which consist primarily in the fact that there are no normatively established methods for developing the entire set of strategic planning documents and the links between the elements of these documents are not strictly defined in the Law. The requirements of the Law regarding the content of strategic planning documents are not being met, and the strategy itself is formal. In addition, the main elements of the target block (Vision, Mission and the Goals themselves), as well as priorities, development trends, indicators and other elements of the strategy do not constitute a system.

Based on the results of the analysis, the structure of the interrelationships between the strategic planning documents is constructed and the sequence of development of such documents is determined.

An algorithm for constructing a strategy for the development of a municipal formation is developed, which reflects the main stages and shows the content of each stage.

The practical significance of the research results lies in the possibility of using the developed system of tools for forming a strategy for the development of a municipal formation as a central document of strategic planning.

Approbation of the algorithm and tools for constructing strategic planning documents allow us to talk about the possibility of disseminating the materials of this study the implementation of the Law in the regions of the country and to form the basis of normative legal acts in the subject domain.

Ключевые слова: *стратегия, муниципальное образование, документы стратегического планирования, связи, система, цели, прогнозы, программа, развитие.*

Keywords: *strategy; municipality; strategic planning documents; communication; system; goals; indicators; priorities; directions; development.*

Результаты анализа действующих документов стратегического планирования в современных российских регионах [2, с. 98] свидетельствуют о том, что цели развития в разрезе уровней управления (федеральном, региональном, муниципальном) не представляют собой систему, что отчасти обусловлено отсутствием нормативно установленной методики [18, с. 119] разработки всей совокупности документов стратегического планирования, определяемых действующим законодательством.

Если до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ выделялись только отдельные стадии разработки прогнозов, программ и планов социально-экономического развития муниципальных образований [5], а сами названия документов имели большое разнообразие: концепция развития, страте-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 26, ч. I, ст. 3378.

гический план развития, программа развития [3, с. 107], то указанный Закон выделил стратегию как самостоятельный документ в перечне иных документов стратегического планирования.

Специалисты отмечают, что в Законе недостаточно внимания уделено муниципальным образованиям, возможно, потому, что зависимость местного бюджета от регионального и федерального бюджетов, а также определенность целей развития регионов обуславливают необязательность [14, с. 91] разработки стратегии и плана ее реализации. Хотя такой подход, как отмечают исследователи [7, с. 32], препятствует созданию единой системы стратегического планирования в стране.

Другие авторы считают, что стратегия представляет собой основу документов стратегического планирования и должна разрабатываться обязательно. Третьи пишут о том, что Закон предусматривает обязательность разработки только документов бюджетного планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований [14, с. 91], формирование которых предусмотрено к тому же Бюджетным кодексом РФ (ст. 170.1 «Долгосрочное бюджетное прогнозирование»²), а формирование стратегии и плана мероприятий по ее реализации является правом, а не обязанностью муниципального образования [14, с. 92].

С одной стороны, сложившаяся практика планирования социально-экономического развития муниципальных образований [12, с. 32] не учитывает стратегических возможностей, предоставляемых внешней средой, а с другой – стратегии муниципальных образований по-прежнему содержат фрагменты документов [3, с. 108], которые должны разрабатываться в части конкретизации стратегии в процессе наполнения содержанием остальных документов стратегического планирования: прогноза социально-экономи-

ческого развития муниципального образования, бюджетного прогноза, плана мероприятий по реализации стратегии и муниципальной программы.

В итоге требования Закона в части содержания документов стратегического планирования не выполняются, а сама стратегия носит формальный характер: плохо структурирована и содержит большое количество страниц, включающих не только элементы стратегии, но и элементы всех остальных документов стратегического планирования.

Отсутствие нормативно закрепленных инструментов разработки стратегии приводит к тому, что видение, миссия, цели, приоритеты, направления развития, показатели и прочие элементы стратегии не представляют собой нечто целого, что принято называть системой. Кроме того, как замечают исследователи, «цели, миссии и приоритеты в документах чаще всего сформулированы без отражения специфических особенностей отдельного муниципального образования и не связаны с уровнем его развития» [3, с. 110]. Правда, авторы того же исследования относят причину такого положения опять-таки к зависимости муниципального бюджета от регионального и федерального бюджетов и нежеланию местных органов управления обеспечивать выполнение некоторых функций, что, на наш взгляд, выступает второстепенной причиной, а первопричина опять же видится в отсутствии методического обеспечения процедур разработки документов стратегического планирования и недостаточной квалификации разработчиков.

Несмотря на то, что Закон определяет содержание документов стратегического планирования, связи между элементами внутреннего содержания этих документов в Законе строго не установлены, а связи между всеми документами и последовательность их разработки не определены [16, с. 40]. Хотя отдельные исследователи считают, что система документов стратегического планирования приобрела в Законе некую «гибридную форму» [4, с. 967], имея в виду связи документов в части реализации цепочки процедур «целеполагание (разработка стратегии), прогно-

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/2e1647a703fcd0d5e9075cf05f0517c3390e933a (дата обращения: 11.11.2017).

зирование (выполнение прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза), планирование (разработка плана мероприятий реализации стратегии и муниципальной программы)». Иные же исследователи считают, что Закон не определяет, какие из документов «относятся к документам целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования» [14, с. 91]. Но в том же исследовании речь идет о том, что Закон своим содержанием устанавливает требование о необходимости согласовывать цели, задачи, приоритеты и показатели достижения целей по всем уровням управления [14, с. 90].

Такое разночтение – опять же свидетельство того, что рамочная конструкция основных положений Закона требует дополнительных методических проработок и нормативно закреплённых положений. Разработки методических рекомендаций по формированию стратегии, публикуемые в научной литературе (см., например, [2, с. 98]), как правило, содержат процедуры анализа и синтеза, но им не всегда хватает системности и универсальности. В целом, как пишут исследователи муниципальных стратегий, методических рекомендаций в части разработки документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований недостаточно, а согласование документов «с параметрами долгосрочного планирования, принятыми на вышестоящих уровнях управления, в настоящее время отсутствует» [7, с. 34] и воспринимается как актуальная задача [3, с. 100], которую каждая группа исследователей пытается решить по-своему [12, с. 28].

Так, например, некоторые исследователи считают, что «в системе документов стратегического планирования стратегический прогноз используется в качестве базиса стратегического целеполагания» [16, с. 43], а другие стоят на той позиции, что стратегически значимые цели определяются результатом формирования форсайта, а не только содержанием прогноза [8].

С одной стороны, п. 6 ст. 11 Закона содержит норму о том, что последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования определяются на уровне

муниципального образования органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами. Но, с другой стороны, трудно представить: как работники муниципального образования могут справиться с задачами, нерешенной в методическом плане на уровне региона и страны в целом. Попытки на эмпирическом уровне решить обозначенную задачу приводят к построению документов, далеких от стратегии, и создают проблемы межмуниципального и регионального сотрудничества [7, с. 33] при планировании и реализации совместных программ и проектов.

Недостаточно методического обеспечения и в части организации самих работ [12, с. 25] по формированию и реализации документов стратегического планирования. В этих условиях муниципальным образованиям не обойтись без помощи консультантов по управлению, специализирующихся на процессном консультировании в области стратегического менеджмента [11]. Кроме того, отсутствие рамок, определяющих процедуру и методы разработки документов, влечет за собой рост транзакционных издержек [13, с. 221]. И до настоящего времени, как пишут исследователи [4, с. 966], не в полной мере выполнены поручения Министерству экономического развития Российской Федерации в части разработки нормативно-правовых актов, определяющих правила реализации Закона. К транзакционным издержкам, обусловленным отсутствием необходимых нормативно-правовых актов (транзакциям ратификации), добавляются еще и транзакции управления и транзакции сделки, известные еще со времен Дж. Коммонса и Рональда Коуза [17].

Недостаточная квалификация и вовлеченность [6, с.107] основных стейкхолдеров [9] на процесс разработки документов стратегического планирования в муниципальном образовании объясняют дополнительные транзакционные издержки не только на этапе разработки, но последующих этапах публичного обсуждения и формальной реализации стратегии [4].

Практика консультанта по управлению в части формирования документов стра-

тегического планирования муниципальных образований³ позволила апробировать разработанную нами систему инструментов, обеспечивающую как вовлечение в процесс разработки стейкхолдеров муниципальных образований, так и разработку документов, отвечающих требованиям действующего законодательства [10].

3 Муниципальные образования Владимирской области и Республики Крым.

Так, сочетание связей документов стратегического планирования, предусмотренных Законом, свидетельствует о том, что центральное место занимает стратегия развития муниципального образования (см. рис. 1), но не в том виде, который преобладал до принятия Закона, а в ином – отражающем только основное содержание перспективы развития в виде стратегически значимых целей [1] и элементов, определяющих основное содержание остальных документов стратегического планирования.



В данном случае речь идет о следующих элементах: задачах, конкретизирующих цели и показатели, позволяющие оценивать степень успешности достижения целей, а также о приоритетных направлениях и ожидаемых результатах достижения целей [15]. Кроме того, в стратегии содержится оценка финансовых ресурсов. Причем оценка только в части источников финансирования, но не в виде конкретных расчетов. Название такого элемента как «информация о государ-

ственной программе» говорит само за себя: в стратегии отражается только основное содержание муниципальной программы, которое затем дополняется и конкретизируется на завершающем этапе разработки остальных документов стратегического планирования.

Как обозначено на рис. 1, вслед за разработкой стратегии в развитие ее основных положений идет построение прогноза социально-экономического развития муниципального образования (цифра «2») как в части по-

строения средне- и дальнесрочного прогноза, так и в отношении таких вариантов прогноза как базовый, консервативный и целевой. Основное содержание рассмотренных прогнозов в дальнейшем используется при построении бюджетного прогноза (цифра «3») и плана мероприятий реализации стратегии (цифра «4»). Завершается построение комплекта документов стратегического планирования разработкой муниципальной программы (цифра «5»).

И если бюджетный прогноз и план мероприятий формируются, исходя из параметров прогноза социально-экономического развития и основного содержания стратегии, то муниципальная программа, наряду с конкретизацией информации о муниципальной программы, представленной в стратегии, содержит и элементы бюджетного прогноза, и элементы плана мероприятий по реализации стратегии. Наряду с отмеченным муниципальная программа отражает, конечно же, программы хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципальных образований, а также федеральные и региональные программы социально-экономического развития, в которые может войти муниципальное образование своими стратегически значимыми проектами.

Необходимо заметить, что работники муниципальных образований не только могут самостоятельно выполнить разработку обоих прогнозов, плана и программы развития муниципального образования, но и могут сделать это практичнее консультантов, являясь носителями конкретной информации и держателями баз данных, необходимых для конкретизации стратегии.

И поскольку, инструменты формирования стратегии нормативно не определены, а квалификация стейкхолдеров недостаточна, то для разработки стратегии лучше приглашать консультантов по управлению для реализации процедур, представленных на рисунке 2.

Алгоритм разработки стратегии предусматривает предварительное выполнение организационной диагностики [11]. В рамках которой производится анализ документов (вторичная информация отчетов, справок, статистики, протоколов, приказов и распоряжений), характеризующих факторы развития муниципального образования. Первичная информация собирается методом экспертных оценок через анкетные опросы и интервью стейкхолдеров, из числа которых затем формируется группа и подгруппы стратегического планирования. Первичная информация собирается не только в части текущей ситуации, но в отношении философия развития муниципального образования [10]. Подгруппы стейкхолдеров формируют перечни результатов традиционного SWOT-анализа и определяют область Парето, что затем позволяет перейти ко второму блоку алгоритма.

Построение морфологических матриц по результатам предыдущего этапа позволяет стейкхолдерам выйти не только на стратегически значимые решения, определяемые сложившейся ситуацией, не только на стратегически значимые цели, но и на первоначальную формулировку стратегии, составленную на основе ключевых слов верхнего уровня декомпозиции дерева целей, построенного из сформулированных целей.

Деревья целей в рамках обозначенного алгоритма формируются несколько раз: первый раз - по результатам SWOT-анализа, второй раз – по результатам формулирования миссии и построения соответствующих матриц, третий раз – по результатам формулирования Видения и построения соответствующих матриц, четвертый раз выстраивается интегральное дерево целей на базе трех, построенных ранее.

Первое по порядку упоминания дерево целей отражает краткосрочную перспективу (по сути, перспективу первого этапа реализации стратегии), второе – среднесрочную перспективу, третье – дальнюю перспективу (мечту).



Примечание – Разработано нами.

Рис. 2. Алгоритм разработки стратегии

Сами цели и формулировка стратегии определяются в результате обработки первичной информации о видении, миссии и целях, полученной от стейкхолдеров на этапе организационной диагностики, и построения совокупности морфологических матриц, название которых отражено на рис. 2 (4-й этап), о чем подробно изложено в нашей монографии [10].

Результат проделанной работы уже содержит базовые мероприятия (в виде муниципальных проектов и подпрограмм), которые составят основу муниципальной программы, и для этого уже можно определить источники софинансирования проектов и подпрограмм, но прежде, чем перейти к указанным документам стратегического планирования, необходимо завершить работу над стратегией.

Необходимо в завершение работы определить основное содержание стратегии, которое ляжет в основу плана реализации стратегии: этапы достижения стратегически значимых целей; направления и приоритеты развития; задачи по каждому дереву целей; ожидаемые результаты и показатели достижения этих результатов, а также построить сценарии по выбранным приоритетам⁴.

Таким образом, показано, что процедуры формирования документов стратегического планирования могут обеспечить взаимосвязи всех документов, предусмотренных Законом, и сформировать системное представление о перспективах развития муниципального образования в его целевом, прогнозном, плановом и программном проявлениях.

Практика разработки документов стратегического планирования свидетельствует о том, что львиную долю в объеме страниц занимает муниципальная программа, а такие документы, как стратегия, прогноз социально-экономического развития и план реализации стратегии, каждый в отдельности составляют только третью часть от программы.

Апробация алгоритма и инструментария при разработке стратегий реальных муниципальных образований, а также результаты обучающих семинаров в рамках дополнительного профессионального образования работников муниципальных образований Владимирской области позволяют говорить о возможности распространения материалов настоящего исследования в части реализации реализацию Закона в регионах страны.

Продолжение исследований возможно в направлении разработки методов перехода от стратегии развития муниципальных образований к построению прогнозов (бюд-

4 Подробнее все процедуры реализации завершающего этапа также отражены в нашей монографии [10].

жетного и социально экономического развития), плана мероприятий по реализации стратегии и самой муниципальной программы, а также инструментов, обеспечивающих взаимосвязи указанных документов стратегического планирования.

Среди новых идей, которые могут возникнуть по результатам настоящей работы, можно прогнозировать проработку варианта построения муниципальной программы без

построения стратегии, ориентируясь только на результаты прогнозов и стратегически значимые цели развития региона с последующей разработкой плана реализации программы. В этом случае специфика развития муниципального образования может быть отражена структурной схемой программы, сформированной по результатам построения матрицы решений на основе результатов анализа факторов внешней и внутренней среды.

Список литературы

1. Балахина А. А., Лапыгин Ю. Н. Стратегические цели муниципального развития // Вопросы управления. – 2017. – № 2. – С. 74-81.
2. Будаева К. В. Отражение приоритетов социально-экономического развития в документах регионального стратегического планирования в России // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2017. – № 2. – С. 97-101.
3. Будаева К. В., Егоршева З. И. Структурно-содержательный анализ документов стратегического планирования в рамках целеполагания столичных городов регионов России // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2017. – № 3-4. – С. 106-111.
4. Васютина Е. С., Королькова Н. А., Алмакаева Р. Н. Архитектура системы документов стратегического планирования: особенности становления на современном этапе развития // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 4 (ч. 1). – С. 966-971.
5. Гутман Г. В., Илларионов А. Е., Крети́нин В. А., Лапыгин Ю. Н., Муратов А. И. Стратегия развития муниципалитета. – М. : ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.
6. Иванченко Н. Ш. Некоторые проблемы стратегического планирования в Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – № 4. – С. 106-110.
7. Константинович Д. А. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как организационно-правовая основа национальной системы стратегического планирования // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. – 2016. – Т. 2. – № 1. – С. 30-38.
8. Лапыгин Д. Ю., Лапыгин Ю. Н. Место форсайта в разработке стратегии / Региональная экономика: теория, проблемы и практика. Материалы 8 Международной научно-практической конференции. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2015. – 336 с. – С. 210-215.
9. 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.mercurius.org/#!/10-2014/c1xwy> (дата обращения: 24.12.2017).
10. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю., Балахина А. А., Тулинова Д. В. Стратегическое планирование в регионе. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2017. – 265 с.
11. Лапыгин Ю. Н. Управленческий консалтинг (учебник). – М. : ИНФРА-М, 2017. – 330 с.
12. Мут Ю. В., Блинов Г. Н., Горяева Н. Г., Никифорова А. А. Методологические подходы по обеспечению сбалансированности системы стратегического планирования на муниципальном уровне // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2016. – № 3. – С. 18-34.
13. Семенов А. В. Разработка документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации: транзакционные издержки // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. – 2017. – Т. 7. – № 2 (23). – С. 220-227.
14. Ткачев С. А. Совершенствование системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2016. – № 3. – С. 90-99.
15. Тулинова Д. В., Лапыгин Ю. Н. Ожидаемые результаты реализации стратегии // Вестник ВлГУ. Серия: Экономические науки. – 2017. – № 2. – С. 102-105 [Электронный ресурс]. URL: http://vestnik-es.vlsu.ru/fileadmin/No12/Lapygin_Tulinova.pdf (дата обращения: 05.09.2017).
16. Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации / Научные труды Вольного экономического общества России. – М., 2016. – Том 197. – 474 с. – С. 37-54.
17. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. – М. : ТЕИС, 2010. – 832 с.
18. Шестак О. И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 119-134.