СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ОТ СТРАТЕГИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ К ПЛАНУ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Лапыгин Ю. Н.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, lapygin.y@gmail.com

Тулинова Д. В.

аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, daria.viatka@gmail.com

УДК 338.26(1-21)
ББК 65.054.12

Цель. Определить процедуру перехода от стратегии развития муниципального образования к плану мероприятий, обеспечивающих достижение стратегически значимых целей.

Методы. В основе методики лежит системный подход в части определения процедур перехода от стратегии развития муниципального образования к программе мероприятий по ее реализации, методы анализа научной литературы в предметной области, программно-целевой метод. В качестве инструментов построения плана использованы методы организационной диагностики, метод активизации мышления, методы парных сравнений, методы агрегирования и декомпозиции.

Результаты. Показано, что при разработке плана мероприятий по реализации стратегии, основные элементы стратегии детализируются, развиваются, уточняются и наполняются конкретным содержанием стратегически значимых проектов, программ и мероприятий, обозначенных в стратегии и структурированных в соответствии приоритетами и направлениями развития муниципальных образований. Причем в плане элементы стратегии развернуты в рамках каждого этапа реализации стратегии. Среди элементов стратегии выделены цели и задачи, показатели, приоритеты, ожидаемые результаты, мероприятия, проекты и программы. Определены процедуры подготовки к реализации стратегии развития муниципальных образований в части формирования раздела по определению инструментов мониторинга, оценки эффективности, оценки рисков, а также оценки ресурсов, необходимых для выполнения плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципального образования. Показано, что по содержания план представляет собой незначительную по объему описательную часть, сопровождаемую обстоятельно составленной сводной таблицей, отражающей основное содержание плана реализации стратегии.

Научная новизна. Отличительная особенность разработанной процедуры перехода от стратегии развития муниципального образования к плану ее реализации заключается в методической конкретизации этапов реализации стратегии и наполнения конкретным содержанием этих этапов.

© Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В., 2018

Кроме того, предложен алгоритм выполнения организационной диагностики, которая рассматривается как приложение к плану. Алгоритм отличается последовательностью процедур и инструментов их выполнения. Среди процедур выделены: определение перечня проблем выполнения плана реализации стратегии; выделение проблем из области Парето; установление первопричин проблем; определение корневых проблем; генерирование вариантов решений корневых проблем; выбор решений и формирование программы мер по подготовке муниципального образования к реализации стратегии.

Ключевые слова: муниципальное образование, стратегия, цели, план мероприятий, этапы реализации, показатели, программа, мониторинг.

FROM THE STRATEGY OF MUNICIPAL EDUCATION TO THE PLAN OF ITS IMPLEMENTATION

Lapygin Yu. N.

Doctor of Economics, Professor, Department of Management of Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59a, lapygin.y@gmail.com

Tulinova D. V.

graduate student of the Management Department of Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59a, daria.viatka@gmail.com

Purpose. Define the procedure for the transition from the development strategy of the municipality to the plan of activities ensuring achievement of strategically significant goals.

Methods. The methodology is based on a systematic approach in determining the procedures for the transition from the development strategy of the municipality to the program of measures for its implementation, methods for analyzing the scientific literature in the subject area, and the program-target method. As methods of constructing the plan, methods of organizational diagnostics, the method of activation of thinking, methods of paired comparisons, methods of aggregation and decomposition were used.

Results. It is shown that when developing a plan of measures for implementing the strategy, the main elements of the strategy are detailed, developed, refined and filled with specific content of strategically important projects, programs and activities identified in the strategy and structured in accordance with the priorities and directions of development of municipalities. And in terms of elements of the strategy deployed within each phase of the strategy. Among the elements of the strategy are goals and objectives, indicators, priorities, expected results, activities, projects and programs. The procedures for preparing for the implementation of the strategy for the development of municipalities are defined in terms of forming a section on identifying monitoring instruments, assessing effectiveness, assessing risks, and evaluating the resources needed to implement the plan for implementing the strategy for the development of the municipality. It is shown that the content of the plan is a small amount of narrative, accompanied by a well-structured summary table reflecting the main content of the strategy implementation plan.

Scientific novelty. A distinctive feature of the developed procedure for the transition from the development strategy of the municipal formation to the plan for its implementation is the methodical concretization of the stages of implementing the strategy and filling the concrete contents of these stages.

In addition, an algorithm for performing organizational diagnostics is proposed, which is considered as an annex to the plan. The algorithm is characterized by a sequence of procedures and tools for their implementation. Among the procedures identified are: identification of a list of problems in implementing the implementation plan for the strategy; the identification of problems from the Pareto area; identification of root causes of problems; identification of root problems; generation of solutions to root problems; the choice of solutions and the formation of a program of measures to prepare the municipal entity for the implementation of the strategy.

Key words: municipal formation, strategy, goals, plan of measures, stages of implementation, indicators, program, monitoring.

Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В.

Как отмечают исследователи, мало разработать «хорошую» стратегию развития муниципального образования, важно еще подготовиться к стратегическим переменам [1] – сформировать план мероприятий по реализации стратегии.

В самой стратегии содержатся базовые компоненты плана [2]: выделены приоритеты и направления развития, цели и задачи. Кроме того, определены показатели достижения целей, а также сроки и этапы реализации стратегии. Ожидаемые результаты развития муниципального образования должны быть также зафиксированы в стратегии, что позволяет транслировать их в содержание рассматриваемого плана.

Среди значимых результатов научных исследований, внесших существенный вклад в развитие идей стратегического управления отношениями на уровне региона, необходимо отметить работы А. Л. Гапоненко, А. Г. Гранберга, Г. В. Гутмана, А. П. Егоршина, М. Г. Лапырева, Ю. Н. Лапыгина, П. В. Магданова, В. Ю. Падей, Р. А. Попова, Ю. И. Трещевского, А. А. Чуб, а на уровне муниципальных образований – исследования А. А. Васильева, Ю. В. Вертаковой, Ю. В. Гимазовой, В. Б. Зотова, С. А. Кирсанова, С. Ю. Наумова, В. Н. Парахиной, Е. В. Харченко, В. В. Яновского.

Что касается теории стратегического развития социально-экономических систем в целом, то здесь бесспорными фаворитами выступают такие иностранные ученые как Д. Аакер, И. Ансофф, К. Боумен, П. Друкер, М. Ковени, М. Коленсо, Р. Кох, Г. Минцберг, К. Прахалад, А. Стрикленд, А. Томпсон, Г. Хамел, а также такие российские ученые как: О. С. Виханский, А. Л. Гапоненко, А. Т. Зуб, В. С. Катькало, М. В. Локтионов, А. И. Пригожин, М. З. Розин, В. Л. Тамбовцев.

Инструменты диагностики и формирования стратегии развития социально-экономических систем исследованы И. Г. Альтшулером, Н. П. Беляцким, О. С. Виханским, Т. Д. Зинкевич-Евстигнеевой, Ю. Н. Лапыгиным, А. П. Панфиловой, А. И. Пригожиным, А. Н. Цветковым, а также Дж. Баркером, Р. Гликманом, Б. Клегом, К. Макхемом, Дж. Смартом, М. Стивенсом, А. Эдмюллером, С. Шифманом.

Традиционно реализация стратегии ассоциируется с оценкой финансовых ресурсов, необходимых для осуществления стратегических проектов и программ. Отчасти такая информация в виде источников финансирования, необходимых для реализации стратегии, присутствует в тексте стратегии развития муниципального образования, но количественных оценок в тексте стратегии нет, поскольку детализация проектов и программ до уровня мероприятий происходит позже – при разработке плана и муниципальной программы.

Сведения о государственных (федеральных и региональных) программах [3], утверждаемых в целях реализации стратегии, обозначены также в тексте самой стратегии, но такие сведения требуют оценки, конкретизации и систематизации при разработке плана.

Можно предположить, что разработка плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципальных образований представляет собой процедуру перехода от стратегии к детализации стратегически значимых действий в части ресурсного обеспечения и оценки рисков, распределенных по этапам реализации стратегии и обеспеченных мониторингом.

Если рассматривать федеральный уровень мероприятий по реализации стратегии развития страны, то в содержании плана реализации можно выделить действия нормативного и организационного характера [4]. В нем предусмотрены этапы реализации, выделены ключевые программы и программы крупнейших компаний с государственным участием, а также мероприятия в рамках основных направлений развития.

Методические рекомендации Министерства экономического развития РФ по разработке плана реализации стратегий в отношении субъектов федерации [5] предусматривают этапы реализации стратегии, а также совокупность конкретных проектов и программ, ориентированных на достижение целей, представленных в стратегии.

Указанная совокупность мероприятий включает законодательные, организационные, экономические и иные элементы плана реализации стратегии: предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы; обоснования по разработке новых и корректировке действующих программ субъекта федерации; решения по формированию государственно-частного партнерства; проектировки по формированию финансово-организационных механизмов реализации стратегии; предложения по реализации проектов межрегионального сотрудничества, а также по созданию системы мониторинга и контроля над ходом реализации стратегии.

На практике план мероприятий по реализации стратегии субъектов федерации строится на основе этапов реализации стратегии в части обеспечения стратегических приоритетов развития [6–7]. Планы содержат механизмы реализации, в том числе и ресурсное обеспечение.

Такой же подход характерен и для практики разработки плана реализации стратегий муниципальных образований [8–10]. Среди основных элементов плана мероприятий необходимо выделить следующие:

- цели и задачи разработки плана мероприятий;
- этапы реализации стратегии и приоритеты по этапам;

• ожидаемые результаты, показатели реализации стратегии с их значениями;

• комплексы мероприятий, обеспечивающих достижение целей развития;

• перечень муниципальных программ;

• система мониторинга, контроля реализации мероприятий и оценки эффективности плана;

• ресурсное обеспечение муниципальных программ и оценка рисков бюджетной разбалансированности.

Схема перехода от стратегии развития муниципального образования к плану мероприятий по ее реализации, предложенная нами и представленная на рисунке 1, демонстрирует то, что в основе плана мероприятий лежит содержание стратегии. Однако следует заметить, что при формировании плана мероприятий происходит развитие и уточнение основного содержания стратегии.

Так, цели и, особенно, задачи детализируются в рамках выделенных этапов развития и распределяются по отдельным проектам, программам и мероприятиям, а также по ответственным исполнителям. В этом процессе показатели также уточняются в части достижения целей и решения задач по этапам реализации стратегии.

Также по выделенным этапам уточняются и конкретизируются приоритеты и ожидаемые результаты.

План мероприятий дополняется отдельными программами, проектами и мероприятиями, раскрывающими основное содержание стратегически значимых действий, отражающими направления развития и приоритеты, заложенные в стратегии. Кроме того, наполняются содержанием те программы, проекты и отдельные мероприятия, сформулированные, но не наполненные содержанием, полученные в процессе разработки стратегии [11].

Для наблюдения и контроля над ходом реализации стратегии в структуре плана мероприятий разрабатывается система мониторинга, оценки эффективности и рисков.

Конкретизация стратегии касается и оценки ресурсов, необходимых для реализации самого плана: людских, информационных, финансовых, материальных, энергетических и временных ресурсов [12].

Структура и содержание сводной таблицы плана мероприятий предусмотрена рекомендациями Министерства экономического развития РФ [13] и позволяет структурировать план мероприятий по этапам его реализации, направлениям и приоритетам.

Традиционно разработка плана мероприятий состоит в определении ресурсов и поиске источников таких ресурсов, а также в формировании организационных мероприятий по реализации плана мероприятий [14, 15], но рассматриваемый процесс (см. рис. 1) не только не носит автоматического переноса содержания стратегии в план мероприятий, но и требует дополнительного анализа, который может служить самостоятельным этапом построения плана мероприятий.

Анализ ситуации, ориентированный на реализацию стратегии, зачастую, не выполняется в целях экономии времени. Но SWOT-анализ, выполненный в процессе разработки стратегии [16], ориентирован сугубо на задачи определения перспективы, а не на процесс внесения изменений в муниципальное образование. Да и сам процесс разработки стратегии длителен и за время разработки ситуация во внешней и внутренней среде может существенно измениться. Нужен анализ на дату внедрения плана мероприятий под задачу оценки

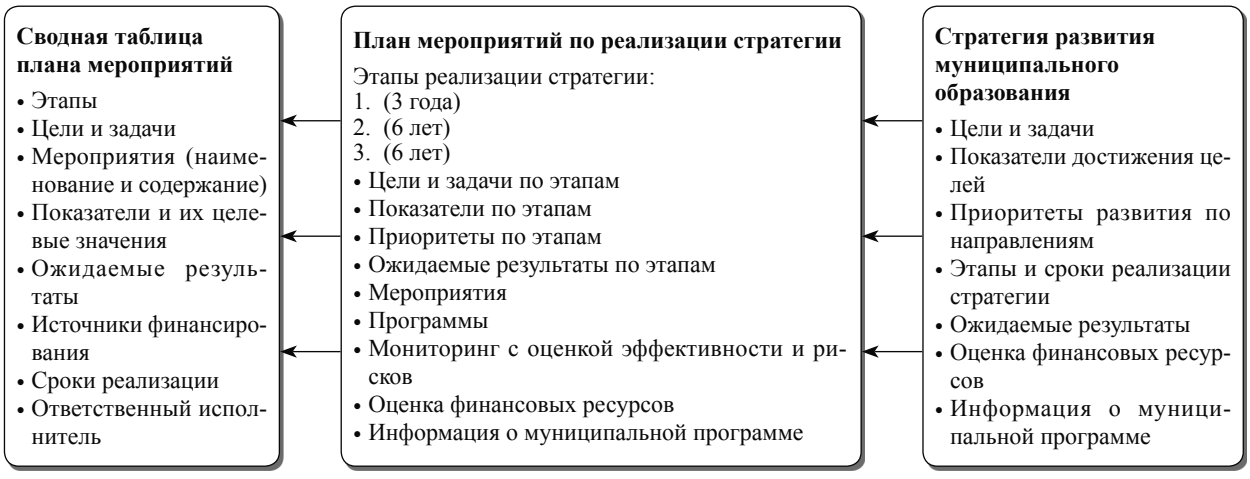


Рис. 1. **Схема перехода от стратегии к плану ее реализации (составлено авторами)**



Рис. 2. **Процедуры подготовки к реализации стратегии (составлено авторами)**

готовности муниципального образования к внесению изменений, определения силы сторонников и противников перемен. Без специальной подготовки реализация стратегии, как правило, встречает сопротивление и не имеет успеха.

Рассмотрим специфику анализа, предшествующего реализации плана мероприятий, и разработки по внедрению плана мероприятий как самостоятельного проекта. Схема процесса, построенная нами, представлена на рисунке 2.

Как и в поиске решения любой задачи [17], в данном случае необходимо выполнить организационную диагностику ситуации в части готовности муниципального образования к реализации стратегии, определить главные проблемы, организовать и реализовать процесс генерирования альтернатив решения проблем, разработать программу мероприятий по подготовке к реализации плана мероприятий.

В этот процесс необходимо вовлечь тех стейкхолдеров, кто будет участвовать в реализацию плана мероприятий [18], что позволит не только реализовать их экспертные знания и снизить сопротивление предстоящим стратегическим переменам, но и сократит потери ресурсов, снизит риски, повысит качество решений по подготовке к реализации плана мероприятий.

Таким образом, систематизация процедур подготовки к реализации стратегии, как в части построения плана мероприятий, так и в отношении подготовки к последующей его реализации, позволит не только обеспечить достижение стратегически значимых целей, но повысит эффективность стратегических перемен за счет снижения сопротивлений и экономии всех видов ресурсов.

Литература:

1. *Лапыгин Д. Ю.* Стратегия региона: концепция построения системы инструментов. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2015. 107 с.

2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. №26 (часть I). Ст. 3378.

References:

1. *Lapygin D. Yu.* Strategy of the region: the concept of building a system of tools. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of the Russian Academy of Science and Technology, 2015. 107 p.

2. The strategic planning in the Russian Federation: the Federal Law of 28 June 2014 №172-FL // Meeting of the legislation of the Russian Federation of 30 June 2014 №26 (P. I). Art. 3378.

Литература:

3. *Лапыгин Д. Ю.* Инструменты формирования стратегии развития муниципальных образований. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2014. 170 с.
4. План мероприятий по реализации стратегии инновационного развития России в 2017–2018 годах. [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/2017300802 (дата обращения 30.11.2017).
5. План мероприятий по реализации стратегии Калужской области. [Электронный ресурс]. URL: http://admoblkaluga.ru/sub/econom/strategy/plan.php (дата обращения 20.01.2018)
6. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: https://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/DR/razr_PSER.php. (дата обращения 20.01.2018).
7. Об утверждении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Ульяновск» до 2030 года (с изменениями на 16 сентября 2016 года). [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/463716058 (дата обращения 30.11.2017).
8. Об утверждении Положения о стратегическом планировании в городе Перми. [Электронный ресурс]. http: // docs.cntd.ru/document/441630289 (дата обращения 30.11.2017).
9. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Старорусского муниципального района до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.admrussa.ru/plan_meropriyatiy_po_realizacii_strategii_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya_starorusskogo#attachments (дата обращения 30.11.2017).
10. *Тулинова Д. В.* Показатели развития в стратегии муниципального образования // Государственное управление. Электронный вестник. №53. 2015. С. 161–173. [Электронный ресурс]. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/53_2015tulinova.htm (дата обращения 30.11.2017).
11. *Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю., Балахина А. А., Тулинова Д. В.* Стратегическое планирование в регионе. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2017. 265 с.
12. *Лапыгин Ю. Н.* Управленческий консалтинг. М.: Инфра-М, 2017. 330 с.
13. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714 (дата обращения 30.11.2017).
14. *Грибкова Е. П.* Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития наукограда РФ и плана мероприятий по ее реализации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2016. №12. [Электронный ресурс]. URL: http://www.uecs.ru/uecs-94-942016/item/4192-2016-12-13-08-30-37 (дата обращения 30.11.2017).

References:

3. *Lapygin D. Yu.* Tools for forming a strategy for the development of municipalities. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of RASHiGS, 2014. 170 p.
4. Plan of measures to implement the strategy of innovative development of Russia in 2017–2018. [e-resource]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/2017300802 (date of reference 30.11.2017).
5. Plan of measures to implement the strategy of the Kaluga region. [e-resource]. URL: http://admoblkaluga.ru/sub/econom/strategy/plan.php (date of reference 30.11.2017)
6. Plan of measures to implement the strategy of social and economic development of the Saratov region until 2030. [e-resource]. URL: https://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/DR/razr_PSER.php. (date of reference 30.11.2017).
7. On the approval of the action plan for the implementation of the strategy of social and economic development of the municipal formation “City of Ulyanovsk» until 2030 (as amended on September 16, 2016). [e-resource]. URL: http://docs.cntd.ru/document/463716058. (date of reference 30.11.2017).
8. On approval of the Regulation on strategic planning in the city of Perm. [e-resource]. http: // docs.cntd.ru/document/441630289 (date of reference 30.11.2017).
9. Plan of measures for the implementation of the strategy of social and economic development of the Old Russian municipal district until 2030. [e-resource]. URL: http://www.admrussa.ru/plan_meropriyatiy_po_realizacii_strategii_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya_starorusskogo#attachments (date of reference 30.11.2017)
10. *Tulinov D. V.* Indicators of development in the strategy of the municipal formation // Public administration. Electronic bulletin. No. 53. 2015. pp. 161–173. [e-resource]. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/53_2015tulinova.htm (date of reference 30.11.2017).
11. *Lapygin Yu. N., Lapygin D. Yu., Balakhina A. A., Tulinova D. V.* Strategic planning in the region. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of the Russian Academy of Science and Technology, 2017. 265 p.
12. *Lapygin Yu. N.* Management consulting. M.: Infra-M, 2017. 330 p.
13. Methodological recommendations for the development of a strategy for socio-economic development of a constituent entity of the Russian Federation, an action plan for its implementation, monitoring and monitoring the implementation of the socio-economic development strategy of a constituent entity of the Russian Federation. [e-resource]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714 (date of reference 30.11.2017).
14. *Gribkova E. P.* Methodical recommendations for the development of the strategy for socio-economic development of the science city of the Russian Federation and the plan of measures for its implementation // Management of economic systems: an electronic scientific journal. 2016. №12. [e-resource]. URL: http://www.uecs.ru/uecs-94-942016/item/4192-2016-12-13-08-30-37 (date of reference 30.11.2017).

Литература:

15. *Косинова Н. Н., Попова М. Ю.* Формирование системы стратегического планирования в Волгоградской области // Региональная экономика. Юг России. 2017. №1. С. 138–147.
16. *Тулинова Д. В.* От результатов анализа к программе мероприятий. – Стратегическое управление: теория, практика и проблемы: сборник материалов международной научно-практической конференции. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2016. С. 177–179.
17. *Лапыгин Ю. Н.* Системное решение проблем. М.: Эксмо, 2008. 336 с.
18. *Лапыгин Ю. Н.* Инновационный процесс и стейкхолдеры // Экономика, статистика, информатика. Вестник УМО. 2012. №3. С. 28–32.

References:

15. *Kosinova N. N., Popova M. Yu.* Formation of the system of strategic planning in the Volgograd region // Regional economy. South of Russia. No. 1, P. 138–147.
16. *Tulinov D. V.* From the results of analysis to the program of activities. – Strategic management: theory, practice and problems: a collection of materials of the international scientific and practical conference. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of RASHiGS, 2016. P. 177–179.
17. *Lapygin Yu. N.* Systemic problem solving. M.: Eksmo, 2008. 336 p.
18. *Lapygin Yu. N.* Innovative process and stakeholders // Economics, statistics, informatics. Bulletin of the UMO. 2012. №3. P. 28–32.