

Корнилович Владимир Адамович

кандидат социологических наук,
докторант Института социологии
Российской академии наук

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация:

В статье актуализированы вопросы методологической организации государственного стратегического планирования в Российской Федерации. Проблемы управления, с которыми сталкиваются органы государственной власти в практике стратегического планирования, рассматриваются в качестве онтологического основания для уточнения научных задач социологии управления.

Ключевые слова:

стратегия, стратегическое планирование, органы государственной власти, проблемы управления, социология управления.

Kornilovich Vladimir Adamovich

PhD in Sociology, Doctoral student,
Institute of Sociology,
Russian Academy of Sciences

METHODOLOGICAL ISSUES OF STRATEGIC PLANNING MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Summary:

The article discusses the urgent methodological issues of strategic planning management in the Russian Federation. The challenges of regulation faced by the public authorities in the sphere of strategic planning are considered as an ontological basis for specification of scientific problems of sociology of management.

Keywords:

strategy, strategic planning, foresight, public authorities, management issues, sociology of management.

Система государственного стратегического планирования сформировалась в России под влиянием как внешних для страны факторов, так и внутренних условий развития общества. Единовременные процессы глобализации и дифференциации социокультурного развития локальных сообществ, усложнение механизмов регуляции спонтанных социальных процессов, а также стремление органов власти продвинуться в решении классических городских проблем потребовали поиска инструмента управления, соответствующего новой социальной реальности [1, с. 17–26]. Начиная с 1997 г. в России в практику управления последовательно внедряются новые, преимущественно западные методы стратегического планирования [2]. Общее количество стратегических документов, разработанных на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления России, достигает сегодня порядка 300, а из 84 регионов 61 имеет утвержденные стратегии социально-экономического, инновационного развития и программы долгосрочного развития.

При всей, казалось бы, разработанности методических, организационных и правовых аспектов стратегического планирования [3] на сегодняшний день российская система содержит принципиальную проблему для органов власти. Создание многочисленных, различных по горизонту прогнозирования и уровням реализации стратегий (федеральный, региональный, муниципальный) не привело к оформлению их в качестве полноценного инструмента управления развитием. Органы власти испытывают стойкое ограничение в достижении социально значимых результатов при реализации национальных приоритетных проектов, стратегий и долгосрочных программ. Целенаправленные действия по стимулированию социально-экономического развития общества приводят к непреднамеренным следствиям, появлению в обществе непредсказуемых спонтанных социальных процессов. Исходя из этого, мы формулируем предварительный общий вопрос: почему управленческое воздействие, разработанное в соответствии с научно обоснованной методикой стратегического планирования, становится источником новых социальных и экономических проблем?

С точки зрения социологии управления анализ практики управления как уникальной ситуации предваряет постановку более сложных научных задач. Приступая к анализу отечественной практики, условимся, что стратегическое планирование – это вид управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, направленный на достижение долгосрочных целей социально-экономического развития общества. Логическая структура любой деятельности включает следующие компоненты: субъект, объект, предмет, формы, средства, методы деятельности и ее результат, определяемые внешними по отношению к этой структуре условиями [4]. Такими внешними условиями для организации стратегического планирования являются принципы и нормы конкретной науки. Это дает основание конкретизировать наш вопрос

и выделить специфический предмет исследования проблем в управлении – методологическую организацию деятельности органов государственной власти по стратегическому планированию.

При первом приближении изучение аналитических материалов, статей, монографий по вопросам стратегического планирования в Российской Федерации, подготовленных экономистами, политологами, социологами, дает все основания утверждать, что экономическая теория закрепила свое положение в стратегическом планировании как базовая методология описания и объяснения социальной реальности. Теория конкурентности М. Портера [5] определяет содержание стратегического планирования и управления на государственном и местном уровнях [6]. Стратегическое планирование как вид управленческой деятельности по своему содержанию приближается к менеджменту (сити-менеджер), непосредственной задачей которого является развитие городской среды, экономической активности в городе и т. д. Для экономистов и политиков остается приоритетным вопрос о положительном и отрицательном эффектах при оптимизации масштаба присутствия государства, а также вопрос реализации принципов субсидиарности, партисипативного управления в различных сферах жизнедеятельности общества. Региональные и городские стратегии принимают формат стратегического плана. Стратегический план понимается как документально оформленные согласованные направления и действия органов власти, различных экономических субъектов на среднесрочную перспективу.

Социальные проблемы в стратегиях социально-экономического развития прописываются как констатация социального факта, отраженного в статистических данных, например продолжающаяся поляризация населения, обусловленная безработицей, дифференциация доходов и социальных статусов. Такой вариант описания и постановки социальной проблемы также основан на экономической трактовке социальной сферы жизнедеятельности общества – это «совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление» [7]. Согласно типовому макету стратегии, подготовленному Минрегионразвития РФ, достижение стратегических задач развития предполагает увеличение доходов, развитие социальной инфраструктуры, улучшение социального обеспечения, здравоохранения и образования, обеспечение населения доступным жильем. При таком подходе к описанию социальной реальности упор в управлении делается на развитие инфраструктуры, управление материальными ресурсами и не учитываются социальные взаимодействия и отношения между индивидом, социальной группой и инфраструктурой, которые, по сути, и придают целостность любой сфере жизнедеятельности общества. За пределами внимания остаются спонтанные социальные процессы, возникающие в ходе совместной продуктивной деятельности различных социальных субъектов по достижению собственных жизненных планов. Это естественные процессы жизнедеятельности людей, спонтанные социальные процессы, обозначенные нами понятием «социальное стратегирование», которые реализуются независимо от того, что думают и делают по этому поводу органы власти, есть ли у государства стратегия или нет.

Подобные спонтанные социальные процессы, логика, направленность и масштаб которых обусловлены региональными особенностями социокультурного развития, определяют саму возможность, реализуемость Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях. Подтверждение физического присутствия в социальной жизни общества данной взаимосвязи мы находим и в экономических, и в социологических концепциях. Во-первых, пространственный аспект долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, по мнению А.Г. Гранберга, напрямую связан «с учетом региональных особенностей и ограничений мобильности ресурсов» [8, с. 30–39]. Во-вторых, асимметричность в развитии региональных сообществ, дифференциация культурного и социального потенциала «жизненных миров поселенческих общностей» непосредственно определяют объем возможных и допустимых инноваций для каждого локального социума при осуществлении последовательной модернизации общества, что документировано многолетними исследованиями Н.И. Лапина [9, с. 28–39]. И, в-третьих, утверждение о том, что «местное сообщество становится все более “процессным”, обретая свойства текучих, быстро изменяющихся структур, в которых переплетаются коммуникации» [10, с. 219], приводит к осознанию практической непригодности методов управления ресурсами, прямого инструментального воздействия, не только на макроуровне, но и в управлении различными сторонами жизнедеятельности локального общества.

С высокой долей уверенности можно утверждать, что вследствие распространения методологии экономической науки на не свойственную ей предметную область происходит искажение в описании и объяснении социальной реальности. В силу этого стратегическое планирование как вид управленческой деятельности является неадекватным объекту. Как следствие, стратегии, разрабатываемые органами государственной власти, статичны и не способны реагировать на изменения социально-экономической, политической, социально-демографической, культурной

ситуации в обществе [11]. Принятый в 2014 г. новый федеральный закон о стратегическом планировании [12] по тем же основаниям не способен решить проблему управляемости процессов общественного развития.

Социологический подход к решению задач долгосрочного развития состоит в том, что функции стратегического планирования понимаются как управление изменениями, где проблематизируются отношения индивидуальных и коллективных социальных субъектов, возникающие в процессе разработки и реализации стратегических документов. Соответственно, внимание органов государственной власти должно быть переориентировано с социальной инфраструктуры и управления ресурсами на ценностно-нормативное, институциональное управление социальными процессами. Главным условием обеспечения управляемости социальных процессов становится соотнесенность государственных стратегий с жизненными планами населения, его активностью по реализации этих планов. Здесь возникает необходимость в особой, именно социологической информации, а также особых методах ее сбора, обработки и интерпретации. Весь этот комплекс и составляет методологическое основание для организации стратегического планирования в Российской Федерации.

Ссылки и примечания:

1. Эффективное управление на местном уровне / под общ. ред. А.Е. Балобанова, А.Е. Илларионова и Р.С. Совдагарова. Владимир, 2006. С. 17–26.
2. Практика разработки стратегических планов не является для России новшеством: в советский период планирование было стержнем управления социально-экономическим развитием. Однако современная методика и идеология стратегического планирования начала применяться в России с начала 90-х гг. как заимствование «передового» зарубежного опыта. Стратегический план Санкт-Петербурга, разработанный в 1996–1997 гг., стал одним из первых воспринявших новую идеологию и опыт зарубежных стран. По данным Леонтьевского центра, к 2001 г. в России насчитывалось уже порядка 150 муниципальных образований, в той ли иной степени использующих методы стратегического планирования. Импульс масштабного распространения практики разработки и реализации стратегий муниципального развития дала программа Института «Открытое общество» – «Малые города России» (2000–2003), в нее было включено 112 муниципальных образований из 38 субъектов Российской Федерации.
3. См.: Рыбалкин В.В., Сутырина Т.А. Стратегии инновационного развития российских регионов / под ред. Т.А. Сутыриной. М., 2013; Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Стратегическое планирование и управление. М., 2011; Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 4 (57); Территориальное стратегическое планирование: технологии успеха. 2004. Вып. 4; Управление реализацией стратегий развития муниципальных образований. МОНФ. 2004; Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / под ред. С.А. Васильева. 2003.
4. Новиков А.М., Новиков Д.А. Методология [Электронный ресурс]. М., 2007. URL: <http://www.mtas.ru/uploads/methodology.htm> (дата обращения: 07.02.2015).
5. Портер М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов / пер. с англ. И. Минервина. М., 2005.
6. К принятым вариантам обоснования методологической организации стратегического планирования на уровне государства можно отнести теорию глобализации, модели политического развития межгосударственных отношений (З. Бжезинский), футурологические прогнозы (Э. Тоффлер, Дж. Нейсбитт) и т. п.
7. Социальная сфера / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева // Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999.
8. Гранберг А.Г. Пространственный аспект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации: эволюция проекта и контуры фундаментальных исследований // Проблемы государственной политики регионального развития России: материалы Всерос. науч. конф. Москва, 4 апреля 2008 г. М., 2008. С. 30–39.
9. Лапин Н.И. Новые проблемы исследований региональных сообществ // Социс. 2010. № 7 (315). С. 28–39; Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте / сост. и ред. Н.И. Лапин и Л.А. Беляева. М., 2009.
10. Патрушев В.И. Основы общей теории социальных технологий. М., 2008. С. 219.
11. Корнилович В.А. Стратегическое управление: социологический подход. М., 2015.
12. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

References and notes:

1. Balobanov, AE, Illarionov, AE & Sovdagarov, RS (ed.) 2006, *Effective Local Governance*, Vladimir, p. 17-26.
2. The practice of strategic planning is not a novelty for Russia: the Soviet period planning was the core of socio-economic development. However, modern methods and ideology of strategic planning began to be used in Russia since the early 90s. Borrowing as a "best" international experience. The Strategic Plan of St. Petersburg, developed in 1996-1997., Was one of the first to adopt this new ideology and experience of foreign countries. According to Leontief Centre in 2001 in Russia, there were already about 150 municipalities, in that if less using the methods of strategic planning. Impulse-scale spread of the practice of developing and implementing strategies for municipal development program has given the Institute "Open Society" - "Small cities of Russia "(2000-2003), it was included in the 112 municipalities of the 38 subjects of the Russian Federation.
3. See: Ribalkin, VV & Sutyryna, TA 2013, *Strategy of innovative development of the Russian regions*, Moscow; Kleiner, GB 2011, 'Problems of strategic planning and management of the state in modern Russia', *Strategic planning and control*, Moscow; Smirnova, OO 2011, 'The legal basis for strategic planning in the Russian Federation', *Power and control in eastern*

Russia, no. 4 (57); *Territorial Strategic Planning: technology success 2004*, vol. 4; *Manage the implementation of the municipal development strategy. MONF 2004*; Vasiliev, SA (ed.) 2003, *Territorial strategic planning during the transition to a market economy: the experience of cities in Russia*.

4. Novikov, AM & Novikov, DA 2007, *The methodology*, Moscow, retrieved 7 February 2015, <<http://www.mtas.ru/uploads/methodology.htm>>.
5. Porter, M 2005, *Competitive Strategy: Methodology Analyzing Industries and Competitors*, Moscow.
6. To justify the methodological options adopted by the organization of strategic planning at the state level include the theory of globalization, models of political development of interstate relations (Brzezinski Z.), futuristic projections (Toffler A & Naisbitt John), and so on.
7. Raizberg, BA, Lozovsky, LS & Starodubtseva, EB 1999, 'Social services', *Modern Dictionary of Economics*, 2nd ed., Moscow.
8. Granberg, AG 2008, 'Spatial aspects of the concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation: the evolution of the project and outlines the fundamental research', *Problems of the state policy of regional development of Russia: Proc. scientific. Conf. Moscow*, April 4, 2008, Moscow, p. 30-39.
9. Lapin, NI 2010, 'New research challenges of regional communities', *Sotsis*, no. 7 (315), p. 28-39; Lapin, NI & Belyaeva, LA (ed.) 2009, *Regions in Russia: socio-cultural portraits of the regions in the context of the all-Russian*, Moscow.
10. Patrushev, VI 2008, *The general theory of social technologies*, Moscow, p. 219.
11. Kornilovich, VA 2015, *Strategic management: the sociological approach*, Moscow.
12. *Strategic planning in the Russian Federation. Feder. Act of June 28, 2014 № 172-FZ 2014*, Access from legal system "Garant".