

*Valery P. Silin,
EcD, professor
Moscow State University of Civil Engineering (MGSU)*

On Strategic Planning in the Russian Federation. Where to start?

Key words: *Strategic planning, system performance, staffing, management methodology.*

Annotation: *The article provides a list of activities that, according to the author, should be implemented in the first place, to a target date to organize the country's system of strategic planning*

Почти четыре месяца назад (28 июля с.г.) вышел в свет Федеральный закон №172-РФ «О стратегическом планировании в РФ» (далее «Закон»)

Для профессионалов понятно, что принятая редакция Закона есть компромисс взглядов разных групп, разных людей и разных школ. Конечно, каждый из специалистов может найти в Законе объекты для критики. Но, учитывая исключительную важность осуществления стратегического планирования для судеб страны, считаю гораздо продуктивнее при обсуждении положений Закона вести речь о путях безусловного и своевременного его выполнения.

Думается, что во исполнение Закона требуется проведение глубочайшей реконструкции действующей системы государственного и муниципального управления страны. Это именно так, хотя прямо в Законе не говорится о какой-либо ее (системы) реформе или обновлении.

Дело в том, что перед федеральными, региональными и местными властными органами Законом поставлены совершенно новые для них управленческие задачи, решение которых потребует существенного изменения привычных форм и методов работы, налаживания нового информационного и технологического взаимодействия субъектов и системы управления на всех уровнях власти и между ними.

И вся эта реконструкция должна быть осуществлена, как гласит Закон, до 01 января 2017 года, то-есть за период в два с небольшим года. Срок представляется весьма кратким. Вот тут-то и возникает проблема – с чего начинать, учитывая масштабность изменяемого объекта (в данном случае системы государственного и муниципального управления страны) и сжатые сроки этой работы.

По мнению автора, начинать следует с изменения тех частей системы управления, которые обеспечивают ресурсами всю систему, все ее элементы. Речь идет об оснащении новым наполнением подсистемы информационного обеспечения, подсистемы кадрового обеспечения и подсистемы методического обеспечения системы государственного и муниципального управления Российской Федерации. Когда появятся эти ресурсы, не будет проблем с ответами на вопросы, куда и за какой стол посадить начальников и их подчиненных, какой техникой оснастить их рабочие места, какие задачи, когда и как им решать.

Необходимо отметить, что Законом предусмотрено создание Федеральной информационной системы стратегического планирования для обеспечения принятия управленческих решений в сфере государственного управления. Это означает, что за информационную обеспеченность стратегического планирования можно не волноваться. Несколько тревожнее обстоят дела с кадровым и методическим обеспечением стратегического планирования. В Законе лишь упоминается о необходимости организации таких видов обеспечения. Постараемся раскрыть причины высказываемой нами тревоги.

1.О кадровом обеспечении стратегического планирования.

Часто приходится слышать и читать о том, что «кадры решают все». И с этим положением каждый из нас сталкивается постоянно. Поэтому можно утверждать, что выпущенный в жизнь в 1928 году в связи с принятием в СССР первого пятилетнего плана лозунг «В период реконструкции кадры решают все!» остается актуальным и сегодня, и будет таковым всегда.

С середины 90-х годов высшая школа готовила для нужд государственного и муниципального управления специалистов (менеджеров) по соответствующей специальности («Государственное и муниципальное управление»). Однако, с 2010 года подготовка таких специалистов была прекращена. Чем при этом руководствовались чиновники Минобрнауки остается только догадываться. Но факт остается фактом, что в настоящее время по этой специальности выпускаются только бакалавры и магистры. Это означает, что до 2017 года государство не получит **ни одного** специалиста по соответствующей специальности с высшим образованием, так как таковым, по существу, может быть лишь окончивший и защитивший диссертацию магистр.

Отсюда следует, что основной упор в работе по кадровому обеспечению стратегического планирования нам необходимо делать на повышение квалификации действующего управленческого персонала, а фактически, на его обучение работать в условиях существенного повышения роли государства в управлении социально-экономическим развитием страны и ее регионов.

Но тут встает еще одна, пожалуй, важнейшая проблема: «А кто станет такими учителями?» Неужели опять звать иностранцев с веером разнообразных дипломов и аттестатов и полным отсутствием практического опыта, так как такового и не могло априори быть там, откуда они появятся.

Выход из этой ситуации напрашивается единственный: широко использовать знания и опыт отечественных специалистов, прошедших школу пятилетнего планирования развития страны, ее территориальных образований и отраслей в рамках единой страны.

И еще одно мероприятие должно быть реализовано как можно скорее: вернуть систему высшего образования по направлению «Государственное и муниципальное управление» с выпуском дипломированных специалистов.

2.О методическом обеспечении стратегического планирования.

Напомним читателю, что методическое обеспечение процесса управления социально-экономическим объектом представляет собой совокупность методологии и методов принятия управленческих решений. При этом о методах принятия решений у

специалистов и ученых мнение практически единое. И состоит оно в том, что методы представляют собой некие процедуры и приемы, позволяющие количественно определить или, по крайней мере, оценить величины показателей объекта управления на некоторый момент или период времени. Гораздо сложнее обстоят дела с понятием методологии процесса управления. Сегодня отсутствует общепринятое понятие о ней. В этом легко убедиться, в частности, попытавшись получить ответ на свой запрос в интернете о содержании этого понятия.

В таких условиях говорить о возможности создания полноценного методического обеспечения стратегического планирования просто не приходится. Поэтому первое, с чего следует начинать при разработке методического обеспечения, обсудить и принять согласованный взгляд на существо методологии процесса управления социально-экономическими объектами. И не надо думать, что это просто некие теоретические изыски, не имеющие ничего общего с практикой управления. Отнюдь. И об этом будет сказано ниже. Отсутствие определенности с методологией управления не позволит вообще говорить о создании системы стратегического планирования.

Автор уже выступал в печати со своим видением существа методологии управления, которое состоит в том, что методология управления представляет собой последовательную совокупность следующих управленческих процессов:

- логика подготовки и принятия управленческих решений,
- определение целей и задач процесса управления,
- формирование системы показателей объекта управления, управляющей системы и элементов внешней среды, с которыми контактирует процесс управления,
- выработка рекомендаций о способах и методах определения величин указанных показателей.

Автор не претендует на «истинность в последней инстанции» своего взгляда на существо методологии управления. Но то, в чем он уверен абсолютно, это в безусловной необходимости определения и согласования во времени и в пространстве именно в рамках методологии указанной системы показателей.

Скажем прямо, задача эта весьма и весьма непростая. Это объясняется и сложностью социально-экономических комплексов страны, субъектов Федерации и муниципальных образований, и множественностью видов показателей в рамках каждого из этих комплексов, включающих целевые, расчетные, нормативные, прогнозные, аналитические, контролируемые и т.д. и т.п. показатели.

И еще. Составы показателей для всех уровней управления и всех этапов стратегического планирования (целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, мониторинг и контроль реализации) должны быть согласованы между собой. В противном случае говорить о какой-либо сбалансированности их значений, о необходимости которой неоднократно указывается в Законе, просто не имеет смысла.

Вполне возможно, что после определения всего состава системы показателей появится необходимость разработки народнохозяйственных и отраслевых технико-экономических нормативов. А это означает, чем раньше начнется работа по

формированию системы показателей, тем больше шансов на ее успешное завершение, учитывая именно сложность этого вида методологической работы и сжатые сроки ее выполнения.

Наконец, несколько слов еще об одной проблеме, достойной войти в число важнейших и, следовательно, первоочередных.

3. О роли и месте муниципальных образований в стратегическом планировании в РФ.

Статьей 6 Закона четко определены полномочия местного самоуправления в сфере стратегического планирования. К ним относятся (цитирую):

«1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления».

Одновременно пунктом 5 статьи 11 установлен перечень документов стратегического планирования на уровне муниципального образования в составе:

-стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

-планов мероприятий по ее реализации;

-прогнозов социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период;

-бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период;

-муниципальных программ.

Отсюда напрашивается однозначный вывод о том, что в работах по стратегическому планированию участвуют муниципальные образования всех пяти типов, официально существующих в Российской Федерации. И не просто участвуют, а обязаны это делать. Но, если обратиться к статье 39 Закона, в которой речь также идет о документах стратегического планирования для муниципального образования, то можно узнать, что необходимость разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации в некоторых типах муниципальных образований (в муниципальных районах и городских округах) определяется не Законом, а решениями местных властей. При этом говорится, что указанные документы не должны, а могут разрабатываться. Следовательно, могут и не разрабатываться.

Можно привести и другие примеры подобных нестыковок в положениях Закона, касающихся роли и места муниципальных образований в стратегическом планировании. Желательно иметь при этом в виду еще одно обстоятельство. Для городских и особенно сельских поселений с численностью населения несколько превышающей тысячу или три тысячи человек (в зависимости от регионального расположения поселения), «под завязку» обремененных решением текущих и ближайших по времени социальных и хозяйственных проблем при слабом в

большинстве случаев финансовом обеспечении, заниматься в обязательном порядке еще и стратегическим планированием задач и технически, и особенно психологически является очень и очень непростой. Поэтому, чем скорее Правительство РФ определится с ролью и местом муниципальных образований в стратегическом планировании, тем будет лучше и для дела, и для людей это дело делающих.

Хочется завершить статью ответом на поставленный в ее заголовке вопрос и перечислить конкретные мероприятия, реализовать которые необходимо в первую очередь для успешной организации в нашей стране системы стратегического планирования. А именно:

1. Организовать обучение действующего персонала системы государственного и муниципального управления приемам и методам стратегического планирования с использованием опыта разработки и реализации пятилетних планов социально-экономического развития СССР, его территориальных образований и отраслей.

2. Восстановить подготовку и выпуск дипломированных специалистов высшего образования (менеджеров) по направлению «Государственное и муниципальное управление»

3. Приступить к формированию системы показателей, характеризующих состояние экономики страны, регионов, отраслей и муниципальных образований и предназначенных для использования на всех этапах стратегического планирования.

4. Срочно определиться на государственном уровне с ролью и местом каждого типа муниципальных образований в системе стратегического планирования.

References:

1. *Silin VP. About of the municipal governance methodology: The magazine "Modern Science: actual problems of theory and practices" 2013, №11*