

Стратегическое планирование на федеральном уровне: основные элементы и структурно-логические связи

Шпакова Раиса Николаевна

Кандидат географических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [1931-4127](#), ORCID: [0000-0002-9916-0113](#), production2003@mail.ru

Московский государственный институт международных отношений (МГИМО), Москва, РФ.

Аннотация

Существенной проблемой организации стратегического планирования является отсутствие единой методологии разработки документов стратегического планирования. При этом не достигается связность между принимаемыми документами по целевым установкам, задачам, временным рамкам. В исследовании находит подтверждение идея о необходимости принятия специального нормативного документа, снимающего указанные противоречия, и в качестве вклада в его разработку предложен ряд методических решений, без которых разработка единого методологического подхода представляется проблематичной. В статье обобщена практика федерального стратегического планирования (проанализированы 25 действующих и 5 прекративших свое действие федеральных стратегий). При разработке федеральных стратегий применяются самые разнообразные подходы установления последовательности и взаимосвязей между элементами стратегий. Взаимосвязь между элементами нечетко выражена или отсутствует совсем. Кроме этого, трактовки разных элементов (направлений, приоритетов, задач) зачастую не различаются, а также характеризуются несвойственными этим элементам признаками. В результате стратегия превращается в перечисление всевозможных общих намерений с нечетко выраженным и поэтому трудно контролируемым конечным результатом. Целесообразной представляется адаптация и интеграция концепции миссии из корпоративного стратегического менеджмента в государственный. В ходе анализа уточнена сущность отдельных элементов стратегического плана и сформулированы понятия, отсутствующие в федеральном законодательстве (такие как направление, приоритет). Предложена также структурно-логическая схема стратегического плана, связывающая все его элементы в единую систему — от миссии до задач, а также содержащая рекомендации о наиболее целесообразном размещении этих элементов в различных видах документов стратегического планирования. Внедрение предложенного подхода будет способствовать упорядочению разработки и изложения стратегий, сделает более обоснованным выбор стратегических целей и направлений.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, стратегия, миссия, цель, направление, приоритет, задача.

Для цитирования

Шпакова Р.Н. Стратегическое планирование на федеральном уровне: основные элементы и структурно-логические связи // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 103. С. 102–114. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114

Strategic Planning at Federal Level: Main Elements and Structural and Logical Connections

Raisa N. Shpakova

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0002-9916-0113](#), production2003@mail.ru

MGIMO University, Moscow, Russian Federation.

Abstract

A significant problem of the organization of strategic planning is the lack of a unified methodology for the development of strategic planning documents. At the same time, coherence is not achieved between the accepted documents on targets, tasks, and time frames. The author supports the view that it is necessary to adopt a special normative document that removes these contradictions, and, as a contribution to its development, a number of methodological solutions are proposed, without which the development of a unified methodological approach seems problematic. The article summarizes the practice of federal strategic planning (25 current and 5 discontinued federal strategies are analyzed). It has been established that when developing federal strategies, a wide variety of approaches are used to establish consistency and interrelationships between the elements of strategies. The relationship between the elements is unclear or completely absent. In addition, the interpretations of different elements (goals, directions, priorities, tasks) often do not differ, and are also characterized by features not peculiar to these elements. As a result, the strategy turns into an enumeration of all possible common intentions with an indistinctly expressed, and therefore difficult to control end result. The adaptation of the mission concept from corporate strategic management to state management is considered appropriate. The essence of individual elements of the strategic plan is clarified, and their concepts that are absent in federal legislation (such as direction, priority) are formulated. A structural and logical scheme of the strategic plan is proposed, linking all the elements of the plan into a single system — from the mission to the tasks, as well as containing recommendations on the most appropriate placement of these elements in various types of strategic planning documents. The implementation of the proposed approach will help streamline the development and presentation of strategies, make the choice of strategic goals and directions more reasonable.

Keywords

Strategic planning, strategy, mission, goals, direction, priority, task.

For citation

Shpakova R.N. (2024) Strategic Planning at Federal Level: Main Elements and Structural and Logical Connections. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 103. P. 102–114. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114

Введение

После вступления в силу Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О стратегическом планировании» или Федеральный закон)¹ в России был принят ряд нормативных и методических документов с целью укрепления организационных основ использования института стратегического планирования. Тем не менее на сегодняшний день можно констатировать, что стратегическое планирование пока не стало «концептуальной основой для формирования экономической политики государства и выстраивания системной работы органов государственной власти» [Ленчук 2021, 106]. При все возрастающем количестве принимаемых документов стратегического планирования их связность по целевым установкам, задачам, временным рамкам не достигается, не выработана единая методология разработки документов [Ленчук, Филатов 2023].

Кроме слабой взаимосвязи между документами по целям и задачам, отсутствия единой методологии их разработки, в научных публикациях отмечается и их недостаточная связь с понятийным аппаратом, установленным в законодательстве [Lenchuk et al. 2020, 625].

Стратегии зачастую представляют собой крайне объемные документы, в которых пользователю с большим трудом удается вычленить требуемую информацию. При этом положение осложняется не вполне систематизированным изложением материала.

В научных публикациях обосновывается необходимость принятия специального нормативного документа, раскрывающего механизмы разработки документов стратегического планирования и устанавливающего процедуры их взаимного согласования в силу отсутствия таковых в Федеральном законе [Бухвальд 2022, 34]. Поддерживая данное мнение, можно отметить, что создание такого механизма неизбежно потребует совершенствования понятийного аппарата стратегического планирования, формирования единого подхода к формулированию основных элементов стратегических планов и логически непротиворечивой взаимосвязи между ними. В противном случае согласование разных стратегических планов представляется достаточно проблематичным.

В принятых в 2021 году Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (далее — Основы)² обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям признано одним из необходимых элементов механизма реализации государственной политики в сфере стратегического планирования, а согласованность документов должна обеспечиваться за счет единого порядка их разработки. При этом необходимо обратить внимание, что и в Основах не обращено внимание на развитие понятийного аппарата процесса стратегического планирования и установление соотношений между его основными элементами.

Отдельные вопросы необходимости дополнительной методической разработки понятийного аппарата стратегического планирования уже поднимались в трудах ряда российских ученых [Козоногова и др. 2022; Mishin, Mishin 2021], но данные исследования имели фрагментарный характер. Поэтому представляется актуальной работа по дальнейшему совершенствованию понятийного аппарата и системы взаимосвязей между элементами стратегического плана, результаты которой приводятся в настоящей статье.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70684666/?ysclid=ltebdfag192794599> (дата обращения: 19.02.2024).

² Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/403015816/> (дата обращения: 19.02.2024).

Материалы и методы

Предметом исследования в настоящей статье стали 30 федеральных стратегий — 25 действующих и 5 прекративших действие. Анализ проводился по следующим направлениям: проверялось наличие в стратегиях основных элементов стратегии: миссии, цели, приоритетов, направлений, задач; с помощью логико-лингвистического анализа оценивалось содержание данных элементов в аспекте «состояние или действие»; определялось соответствие содержания использованных понятий требованиям Федерального закона «О стратегическом планировании» и ряду федеральных методических рекомендаций по разработке стратегий.

С помощью методов формально-логического анализа удалось выстроить структурно-логическую схему стратегического плана с учетом практики федерального стратегического планирования и адаптации отдельных специализированных методических рекомендаций к общим условиям стратегического планирования, а также разработать формулировки элементов стратегического плана, отсутствующие в федеральном законе, — направление, приоритет.

Миссия и цель в государственном стратегическом планировании

Концепция миссии как элемента стратегического планирования применяется в стратегическом менеджменте не только коммерческих предприятий [Мирославская и др. 2018], но и государственных и некоммерческих организаций [Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations 2003; Bordean et al. 2009]. И в том, и в другом случае миссия определяется как выражение предназначения, смысла существования организации. Миссия также формирует представление о ценностях и принципах, согласно которым она намеревается (или обязуется) вести свою деятельность [Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations 2003, 62].

Несмотря на то, что формулирование миссии как обязательного элемента стратегии Федеральным законом «О стратегическом планировании» не предусмотрено, это осуществляется в ряде случаев в инициативном порядке. Из числа исследованных нами документов в трех действующих федеральных стратегиях миссия прямо обозначена в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации до 2030 года³, в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2030 года⁴, в Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года⁵. Например, в последнем случае миссия заключается в «создании условий для повышения качества жизни и здоровья граждан, экономического роста и повышения конкурентоспособности национальной экономики, укрепления безопасности и обороноспособности страны, реализации ее транспортного потенциала через опережающее развитие транспортной инфраструктуры и расширение доступа к безопасным и качественным транспортным услугам с минимальным воздействием на окружающую среду и климат, использование географических особенностей Российской Федерации в качестве ее конкурентного преимущества». В действовавшей ранее Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года⁶ миссия была сформулирована лаконичнее, но основные моменты были те же самые. Еще в двух стратегиях вводная часть (или раздел «Основные сведения») содержит положения, фактически определяющие миссию

³ Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. №1083-р «О Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 г. и плане мероприятий («дорожной карте») по ее реализации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71318202/?ysclid=ltebjin8j7762748046> (дата обращения: 19.02.2024).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2020 г. № 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2030 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74866492/?ysclid=ltebm77i6c285885666> (дата обращения: 19.02.2024).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403056321/?ysclid=ltebogu3o7849917152> (дата обращения: 19.02.2024).

⁶ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/188328/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/?ysclid=ltebr5syvi81557416> (дата обращения: 19.02.2024).

государства в соответствующей сфере. В качестве примера можно привести следующий фрагмент из Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года: «Российская Федерация... исходит из необходимости создания безопасных условий для реализации прав и законных интересов ребенка, подготовки детей к полноценной жизни в обществе, защиты детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие»⁷.

Наконец, в ряде стратегий в качестве миссии может быть принята цель стратегии. Это справедливо для тех случаев, когда цель сформулирована крайне общим образом и не сопровождается (и не может сопровождаться) каким-либо количественным или качественным показателем или показателями. Стратегий, в которых цель полностью или частично выражена как миссия, обнаружено 11. Такие цели-миссии могут формулироваться как «обеспечение комплексного развития профессиональной конкурентоспособной конгрессно-выставочной отрасли...»⁸, «достижение устойчивого лесопользования, инновационного и эффективного развития использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов...»⁹, «повышение безопасности дорожного движения...»¹⁰ и т.п. Очевидно, что подобного рода формулировки определяют не состояние отрасли экономики или социальной сферы (характеризуемое количественными или качественными показателями, как того требует законодательное определение цели), а рассчитаны на неопределенную перспективу деятельности, предположительно, ведущей к желаемому состоянию, причем характеристики этого желаемого состояния описываются не вполне определенными, по крайней мере в масштабах данной стратегии, категориями.

Таким образом, в более чем половине действующих стратегий (17 из 24) миссия явно или неявно сформулирована.

Как же можно определить миссию государственного управления при разработке стратегии? Прежде всего следует обратиться к основному закону страны — Конституции Российской Федерации. Нельзя не согласиться в этой связи с А.А. Сухановой, по мнению которой конституционные положения в полной мере исполняют свое ценностное предназначение только тогда, когда находят свое реальное воплощение в общественно-политических отношениях [Суханова 2022, 40].

Основные ценностные установки российского общества и, соответственно, российского государства как его главного политического института выражены в преамбуле к Конституции Российской Федерации. Согласно этим положениям, миссия российского государства может быть выражена следующими направлениями:

- утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия;
- сохранение исторически сложившегося государственного единства;
- воспитание любви и уважения к Отечеству, веры в добро и справедливости;
- сохранение суверенной государственности России и ее демократической основы;
- стремление к обеспечению благополучия и процветания России.

Развитие общества в указанных направлениях должно способствовать (при соблюдении принципов равноправия и самоопределения народов) появлению ответственности за страну перед

⁷ Указ Президента РФ от 17 мая 2023 г. № 358 «О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406788976/?ysclid=ltebt6kih163652097> (дата обращения: 19.02.2024).

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 сентября 2023 г. № 2461-п // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407556180/?ysclid=ltebugxxb0629294756> (дата обращения: 19.02.2024).

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-п // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400235155/?ysclid=ltebw8sf2n657034573> (дата обращения: 19.02.2024).

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-п // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71760528/?ysclid=ltebxa434s638617755> (дата обращения: 19.02.2024).

нынешним и будущим поколениями и осознанию себя частью мирового сообщества. Источниками для определения миссий могут быть и другие конституционные нормы.

Указанные положения задают векторы развития страны по всем основным направлениям, характерным для современного общества. Далее необходима их декомпозиция в составе миссий отраслевых, институциональных, региональных стратегических документов.

Таким образом, кроме целевой составляющей, миссия должна содержать и ценностную, то есть включать основные принципы — определенные, обязательные, постоянно действующие правила, в соответствии с которыми требуется осуществлять деятельность. В ряде случаев такие принципы в действующих стратегиях сформулированы. Так, в Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 годы¹¹ принят основной принцип — принцип равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации; в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года — принципы соответствия национальным целям и стратегическим задачам развития Российской Федерации, обеспечения равных возможностей для занятий физической культурой и спортом для всех категорий и групп граждан; открытости и доступности информации в сфере физической культуры и спорта для граждан и т. д.

Разработка миссии и включение ее в стратегические планы представляются целесообразными по крайней мере по двум причинам. Во-первых, наличие миссии, включающей предназначение, глобальные стратегические направления деятельности, принципы, в соответствии с которыми предполагается эту деятельность осуществлять, позволяет определить единый для всех уровней управления характер функционирования данной отрасли государственного управления на всю обозримую перспективу и соотносить с этой миссией цели каждой стратегии, принимаемой в данной сфере. Во-вторых, четкое обозначение миссии должно предотвратить случаи постановки в стратегиях слишком общих, имеющих абстрактный характер целей (которые фактически дублируют миссию) и перейти к формулированию конкретных целей, исходя из горизонта планирования стратегии. В этой связи необходимо отметить, что разработка и публикация миссии целесообразны не в рамках стратегии, а в другом документе — в основах государственной политики. Само назначение такого рода стратегических документов, выраженное в их наименовании, свидетельствует о том, что миссия, фактически и выражающая основы государственной политики, должна здесь и публиковаться. В то же время фрагменты, посвященные изложению миссии, из стратегий необходимо извлечь, что приведет к сокращению объема и более предметному изложению стратегии.

Для перехода от общей формулировки миссии к конкретным планам работы необходима постановка целей. Цель представляет собой предметно-временную локализацию миссии, в соответствии с которой формируется содержание деятельности на период действия стратегии. «Цель — основа, ось, стержень, вокруг которого формируется вся управленческая деятельность»¹².

Цель выполняет функцию не только стратегического ориентира, но и показателя качества стратегического управления, если иметь в виду оценку отклонений фактически достигнутого результата от цели [Семидоцкий, Кутин 2010, 57]. Кроме того, цели могут играть и организационную роль. Так, в ряде исследований предлагается достаточно радикальный вариант увязки целей стратегий разного уровня по принципу «дерева целей», когда вершиной такого дерева является цель стратегии наивысшего уровня, цели стратегий следующей ступени являются ее подцелями и т. д. [Назаров 2022, 77].

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2022 г. № 4356-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 гг.» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405965441/?ysclid=itec1kwyh0239897944> (дата обращения: 19.02.2024).

¹² Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1998. С. 93.

Но, чтобы цели имели управленческую ценность, они должны быть определены в количественных и измеримых показателях и содержать предельные значения, которых необходимо добиться. Такое требование к цели предъявляется и Федеральным законом, в соответствии с положениями которого цель должна представлять собой состояние экономики или социальной сферы, и данное состояние, служащее ориентиром для деятельности, описывается количественными и (или) качественными показателями. Кроме того, цель должна устанавливаться с учетом принципов стратегического планирования. В частности, соблюдение принципа сбалансированности требует увязки целей в различных документах стратегического планирования, а принцип реалистичности указывает на необходимость назначения целей, исходя из возможности их достижения в установленные стратегией сроки.

Это подразумевает, что следует избегать таких формулировок, как «повышение эффективности», «увеличение объемов производства», которые не определяют ни количественных, ни временных границ¹³. К сожалению, такого рода ошибки характерны для действующих стратегий. Из 30 проанализированных документов только в 12 стратегиях формулировка цели (или целей) соответствует требованиям Федерального закона. Пример цели, сформулированной по правилам, — «создание условий для обеспечения устойчивых высоких темпов роста экспорта услуг для достижения к 2025 году его объема, превышающего 100 млрд долларов США» в Стратегии развития экспорта услуг до 2025 года¹⁴.

В 4 стратегиях имеет место неполная формулировка: при постановке в стратегии нескольких целей только часть из них подкреплена целевыми индикаторами. Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹⁵ цель обозначена как «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны». Сокращение межрегиональных различий измеряется величиной межрегиональной дифференциации индекса человеческого развития, ускорение темпов экономического роста — динамикой роста валового регионального продукта регионов, в которых располагаются перспективные центры экономического роста, в то же время ускорение темпов роста технологического развития и обеспечение национальной безопасности остались без количественной или качественной оценки.

Наконец, в 5 стратегиях цели не содержат такого необходимого признака, как целевые показатели, но показателями, имеющими характер целевых, сопровождаются задачи или направления, разработанные для достижения цели. В 9 стратегиях цели должным образом не сформулированы.

Таким образом, анализ стратегий показал, что подход к определению такого важнейшего в стратегическом планировании элемента, как цель, противоречив, а в ряде случаев не соответствует требованиям действующего законодательства.

Направления, приоритеты и задачи

Если исходить из определения целеполагания, данного в Федеральном законе, то стратегии как документы стратегического планирования, относящиеся именно к этому типу, должны, кроме

¹³ Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1998. С. 60.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 14 августа 2019 г. № 1797-п // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72522542/?ysclid=ltec5nurcs621274133> (дата обращения: 19.02.2024).

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/?ysclid=ltec7f9wh382376345> (дата обращения: 19.02.2024).

цели, содержать направления и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Понятие «направление» в Федеральном законе не определено. Единственным методическим документом, в котором сделана попытка концептуально сформулировать данное понятие, являются Методические рекомендации по подготовке стратегий развития отраслей экономики¹⁶. Здесь под направлением предлагается понимать «принципиальный способ (концепцию) решения системной проблемы, определяющий перечень и порядок реализации задач, рамочный объем ресурсов, состав участников реализации стратегии». Необходимо отметить, что концепция «системной проблемы» является основным, ключевым положением, лежащим в основе выработки стратегии развития отраслей экономики. Под «системной проблемой» понимается ограничение, как правило, структурного характера, препятствующее расширению номенклатуры продуктов (или услуг) в сторону создания продуктов (услуг) с принципиально новыми характеристиками. Однако, полагаем, что такое понимание направления не может быть принято в качестве универсального. Кроме того, ряд признаков здесь (объем ресурсов, состав участников) характерны не столько для направления, сколько для программы или плана.

В Положении о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов¹⁷ рекомендуется при разработке основных направлений социально-экономического развития макрорегиона определять механизмы и инструменты их реализации. Такая трактовка представляется наиболее логичной. В самом деле, механизмы и инструменты государственной политики в той или иной сфере являются ее важными структурными элементами, но никакого отражения в Федеральном законе они не нашли.

Понятие направлений используется в подавляющем большинстве рассмотренных стратегий: в 22 из 25 действующих и в 4 из 5 недействующих. Подход к определению содержания направлений достаточно произвольный, чаще всего используются не менее общие положения, чем при определении цели (Стратегия комплексной безопасности детей, Национальная стратегия действий в интересах женщин до 2030 года и др.). Могут разрабатываться как по отношению к достижению целей (Стратегия безопасности дорожного движения, Стратегия развития малого и среднего предпринимательства), так и по отношению к решению задач, поставленных для достижения целей (Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации до 2030 года¹⁸, предшествовавшая ей Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации¹⁹). Нередко наблюдается отсутствие прямой связи между направлениями и целями или между направлениями и задачами (Стратегия развития конгрессно-выставочной деятельности до 2030 года, Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года²⁰ и др.). Имеет место также введение для обозначения направлений новых терминов. Так, в одной из последних стратегий — Стратегии развития отрасли связи РФ на период

¹⁶ Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71542236/?ysclid=ltcc9nger8356257750> (дата обращения: 19.02.2024).

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71162862/?ysclid=ltccb0kln8471414946> (дата обращения: 19.02.2024).

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408518353/?ysclid=ltcjwaym9065958729> (дата обращения: 19.02.2024).

¹⁹ Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) (документ не действует) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/1551998/?ysclid=ltccedz1ny290838445> (дата обращения: 19.02.2024).

²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р «Об Энергетической стратегии РФ на период до 2035 г.» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74148810/?ysclid=ltccfd6q2494504280> (дата обращения: 19.02.2024).

до 2035 года²¹ — используется понятие ключевых инициатив, которые, судя по формулировкам («снижение издержек операторов связи и центров обработки данных при развертывании инфраструктуры...», «рациональное и экономически эффективное распределение ресурсов...», «расширение поддержки производства и внедрения российского телекоммуникационного оборудования...» и т.д.), представляют собой направления. Такой подход вряд ли можно считать оправданным.

Частично используя подходы, использованные в рассмотренных выше методических документах, можно дать определение стратегического направления как способа достижения стратегической цели, характеризующегося особым взаимосвязанным и упорядоченным набором механизмов и инструментов его реализации.

Понятие «приоритет» в Федеральном законе также не раскрывается. В общем случае это понятие (от лат. *prior* — первый, важнейший) используется в значениях: первенство во времени; первенствующее, преобладающее значение; то, что представляется наиболее важным, требует к себе первоочередного внимания²². В контексте стратегического планирования можно предположить, что под приоритетом можно понимать наиболее важные (из числа сформулированных в стратегии) цели и (или) направления, требующие первоочередной реализации, финансирования, администрирования и т.д. Ряд положений Федерального закона также позволяет предположить, что приоритет понимается как состояние объекта стратегического планирования, имеющее характер стратегической цели, но при этом в законе совершенно не объяснено, в чем состоит принципиальная разница между приоритетом и целью.

В Методических рекомендациях по подготовке стратегий развития отраслей экономики отмечается, что одна из важнейших задач при разработке стратегии — обеспечение системности планируемых мероприятий, их нацеленности на активизацию действий в приоритетных направлениях. Определение приоритета социально-экономического развития применительно к социально-экономическому развитию региона дано в Методических рекомендациях по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Согласно этому определению, под приоритетами развития субъекта РФ следует понимать «направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, признанные наиболее важными, для достижения которых планируется сосредоточить усилия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, включая обеспечение финансовыми ресурсами и организацию совместных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Но ниже в тех же Методических рекомендациях обнаруживается следующее: «Приоритеты могут характеризовать реалистичный образ желаемого будущего, которого может достичь субъект Российской Федерации, включая количественные и (или) качественные показатели, достижение плановых значений которых отражает реализацию целей». И, кроме того, обозначено, что «задачи должны содержать комплекс взаимосвязанных мер для достижения установленных приоритетов и целей». Здесь приоритет представляется как состояние объекта, что, очевидно, входит в противоречие с определением его как направления. На подобного рода несоответствие в трактовках понятия «приоритет» уже обращалось внимание в научных публикациях [Шпакова 2019, 319].

²¹ Распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2023 г. № 3339-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли связи РФ на период до 2035 г.» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408020989/?yclid=ltfwo3lo3g799676456> (дата обращения: 19.02.2024).

²² Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Эксмо, 2008.

Если говорить о практике, то из числа рассмотренных нами документов в 5 стратегиях, прекративших свое действие, понятие приоритета не использовалось. Из числа 25 действующих стратегий приоритеты упомянуты в 13. При этом трактовки приоритетов, их количество, связь с целями самые различные. Однако ни в одной стратегии приоритет не рассматривается как состояние объекта. В качестве приоритетов могут быть представлены: декомпозиция целей, сформулированных как миссии, или просто их дублирование (Стратегия государственной национальной политики²³, Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года²⁴); все направления, намеченные для достижения целей и решения задач (Стратегия развития здравоохранения до 2025 года²⁵, Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2030 года); положения, по своим характеристикам не отличающиеся от задач (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года). В любом случае формулировки приоритетов не позволяют представить их как состояние, желаемый образ будущего.

Таким образом, имеющаяся практика стратегического планирования указывает на предпочтительную трактовку приоритета как направления развития. Нормативно-методическое закрепление предложенного выше подхода к определению понятия «приоритет» как наиболее важного направления социально-экономического развития, на котором необходимо в первую очередь сосредоточить организационные усилия и финансовые ресурсы, позволит преодолеть противоречия нормативных, методических положений и управленческой практики. Исключив из вышеупомянутой трактовки понятия «направление», принятой в Методических указаниях рекомендациях по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, региональную специфику, можно предложить следующий вариант определения приоритетов: направления социально-экономического развития, которые признаны наиболее важными и для достижения которых планируется сосредоточить первоочередные усилия участников стратегического планирования, включая обеспечение финансовыми, организационными и иными ресурсами.

Последний структурный элемент стратегического плана, предусмотренный Федеральным законом, — это задачи. Задачи получили свое законодательное определение как комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития. Однако, на каком этапе стратегического планирования осуществляется разработка и реализация задач, законом не установлено. Процесс стратегического планирования, кроме целеполагания, содержит еще три вида деятельности его участников: прогнозирование, планирование и программирование. Но если мы проанализируем данные в Федеральном законе понятия этих видов деятельности, то выяснится, что постановки и решения каких-либо задач, как и вообще упоминания о задачах, в них не содержатся. Казалось бы, один из элементов, непосредственно предусматривающий конкретные действия по достижению стратегических целей, должен присутствовать обязательно хотя бы на последнем из этапов стратегического планирования, тем не менее он отсутствует и там. В то же время задачи присутствуют в описании содержания отдельных документов стратегического

²³ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70284810/?ysclid=lteci5kbi7943616449> (дата обращения: 19.02.2024).

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402894476/?ysclid=ltecin4szt665437637> (дата обращения: 19.02.2024).

²⁵ Указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72264534/?ysclid=lteckmoqi1460891283> (дата обращения: 19.02.2024).

планирования, а именно в стратегиях социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, стратегии пространственного развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования. Правда, формулируются они не как задачи социально-экономического развития, а как задачи государственного управления или государственной политики.

Во всех рассмотренных нами стратегиях задачи в том или ином виде разработаны (иногда само название не фигурирует, и вместо задач используются понятия «меры» или «мероприятия»). В 12 случаях задачи сформулированы, как это предусмотрено Федеральным законом, в качестве мер, направленных на достижение целей. Еще в 10 случаях задачи представляют собой мероприятия, разработанные в рамках направлений, принятых для достижения целей. В 5 стратегиях задачи служат дополнением к целям. Наконец, в 3 случаях задачи в стратегиях определяются исходя из стоящих на пути достижения целей препятствий — проблем и вызовов. В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации даже используется понятие «большие вызовы» — «объективно требующая реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счет увеличения ресурсов». В качестве больших вызовов в стратегии обозначены: исчерпание возможностей экстенсивного экономического роста, демографический переход и связанное с ним старение населения, критическое возрастание антропогенных нагрузок на окружающую среду и др.

Если попытаться определить место задач в структуре стратегического плана, то следует обратить внимание на методические документы, в которых, в отличие от Федерального закона, эта структура прописывается более детально. Так, в упомянутых выше Методических рекомендациях по подготовке стратегий развития отраслей экономики определено, что последовательность задач, решение которых необходимо для достижения цели, следует представлять в рамках выбранного направления. Тем самым подчеркивается, что в иерархии элементов стратегического плана задача занимает следующую после направления ступень. Можно согласиться и с тем положением, что решение задач обеспечивается в рамках государственных программ Российской Федерации (можно добавить, что и в рамках различного рода планов и проектов). Таким образом, задачи вместе с содержащимся в них комплексом мероприятий должны размещаться в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования.

Подытоживая изложенное выше, представим общую схему содержания элементов стратегического плана и соотношений между ними, представляющую единую структурно-логическую схему стратегического плана (Таблица 1).

Таблица 1. Содержание элементов стратегического плана и структурные соотношения между ними²⁶

Последовательность элементов стратегического плана	Содержание элементов	Соотношение с вышестоящим элементом	Документ стратегического планирования, в котором целесообразно размещение элемента
Миссия	Предназначение, ценности, принципы политики	—	Основы государственной политики
Цель	Описание состояния объекта — ориентира для деятельности	Предметно-временная локализация миссии	Стратегия

²⁶ Составлено автором.

Приоритетные направления/ направления	Взаимосвязанные и упорядоченные наборы механизмов и инструментов политики	Способы и пути достижения цели	Стратегия
Задачи	Комплекс взаимосвязанных конкретных мероприятий, направленных на достижение цели	Комплекс мероприятий формируется в рамках приоритетного направления/ направления	План, программа, проект

В кратком изложении предлагаемая структурно-логическая схема стратегического плана выглядит следующим образом.

Миссия, являющаяся смысловым и ценностным ядром основ государственной политики в той или иной предметной области государственного управления, задает основное стратегическое направление на всю обозримую историческую перспективу, ценности и принципы, в соответствии с которыми должна строиться политика.

Цель конкретизирует требования миссии в рамках заданного временного периода с учетом сложившейся социально-экономической ситуации, вызовов и имеющихся возможностей, ожидаемых в пределах горизонта планирования стратегии.

Для достижения цели разрабатываются направления (среди которых могут при необходимости выделяться приоритетные направления или приоритеты) как способы и пути достижения цели. Для каждого направления должно быть определено его реальное влияние на конечную цель.

В рамках каждого разработанного направления формируется комплекс задач, состоящих из взаимосвязанных конкретных мероприятий.

В таком документе стратегического планирования, как стратегия, концентрируются цели и направления (включая приоритетные). Задачи включаются в планы или программы в качестве структурных элементов.

Заключение

В Федеральном законе «О стратегическом планировании» соотношения между понятиями «направление», «цели», «задачи», «приоритеты» не прописаны, логическая последовательность расположения их в пределах стратегического плана не разработана. В результате на практике при разработке федеральных стратегий применяются самые разнообразные подходы установления такой последовательности. При этом зачастую взаимосвязь элементов выражена нечетко или отсутствует совсем. Кроме этого, содержательные трактовки элементов (направлений, приоритетов, задач) во многих случаях не различаются и характеризуются несвойственными этим элементам признаками. В результате стратегия превращается в перечисление всевозможных общих намерений с нечетко выраженным и поэтому трудно контролируемым конечным результатом.

В статье сделана попытка адаптировать концепцию миссии, применяемую, как правило, в корпоративном стратегическом менеджменте, к государственному стратегическому менеджменту. Уточнена также сущность отдельных элементов стратегического плана (в Федеральном законе ряд элементов только упоминаются, а трактовки приоритета противоречивы), и сформулирован их содержание (направление, приоритет).

Предложена структурно-логическая схема стратегического плана, связывающая все элементы плана в единую систему — от миссии до задач, а также содержащая рекомендации о наиболее целесообразном размещении этих элементов в различных видах документов стратегического планирования.

Внедрение предложенного подхода поможет, по нашему мнению, упорядочить разработку и изложение стратегий, сделает более обоснованным выбор стратегических целей и направлений.

Список литературы:

- Бухвальд Е.М. «Основы государственной политики в сфере государственного планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 1. С. 32–49. DOI: [10.52180/2073-6487_2022_1_32_49](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_1_32_49)
- Козоногова Е.В., Дубровская Ю.В., Русинова М.Р., Иванов П.В. Оценка соответствия приоритетов стратегического развития регионов их отраслевой специализации на основе Text Mining // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 106–133. DOI: [10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133)
- Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование как инструмент ускорения социально-экономического развития России // Планирование в рыночной экономике: воспоминание о будущем. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог, 2021. С. 105–111.
- Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 4. С. 7–24. DOI: [10.52180/2073-6487_2023_4_7_24](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_4_7_24)
- Мирославская М.В., Кучина А.О., Хайрутдинова Л.И. Актуальные вопросы формирования миссии в рамках стратегического управления крупными промышленными компаниями // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 10–2. С. 100–104. DOI: [10.24411/2500-1000-2018-10123](https://doi.org/10.24411/2500-1000-2018-10123)
- Назаров И.И. Совершенствование системы стратегического планирования национального развития в Российской Федерации // Государственная служба. 2022. № 6. Р. 73–81. DOI: [10.22394/2070-8378-2022-24-6-73-81](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2022-24-6-73-81)
- Семидоцкий В.А., Кутин М.В. Технология целеполагания как элемент механизма стратегического планирования в условиях обострения конкурентной борьбы // Вестник Финансовой Академии. 2010. № 5. С. 57–60.
- Суханова А.А. Конституционные ценности в содержании государственных программ Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19. № 1. С. 39–53. DOI: [10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53](https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53)
- Шпакова Р.Н. Генеральные цели стратегического развития регионов Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 77. С. 311–336. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10030](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10030)
- Bordean I., Răileanu A., Turtureanu A.G. Strategic Planning in Public Administration // Proceedings of the Fifth “Administration and Public Management” International Conference: “Public Institutions’ Capacity to Implement the Administrative Reform Process”. Bucharest: Research Centre in Public Administration and Public Services, 2009. № 14. P. 141–153.
- Lenchuk E.B., Voitlovskii F.G., Kuvalin D.B. Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects // Studies on Russian Economic Development. 2020. Vol. 31. P. 621–628. DOI: [10.1134/S1075700720060106](https://doi.org/10.1134/S1075700720060106)
- Mishin Yu., Mishin A. Increasing the Level of Justification of State Strategic Planning // SHS Web of Conferences. 2021. Vol. 94. DOI: [10.1051/shsconf/20219401013](https://doi.org/10.1051/shsconf/20219401013)
- Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations / ed. by A.W. Steiss. New York: Routledge, 2003.

References:

- Bordean I., Răileanu A., Turtureanu A.G. (2009) Strategic Planning in Public Administration. *Proceedings of the Fifth “Administration and Public Management” International Conference: “Public Institutions’ Capacity to Implement the Administrative Reform Process”*. Bucharest: Research Centre in Public Administration and Public Services. No. 14. P. 141–153.

- Buchwald E.M. (2022) Inresolved Issues of “Public Policy Framework for Strategic Planning”. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*. No. 1. P. 32–49. DOI: [10.52180/2073-6487_2022_1_32_49](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_1_32_49)
- Kozonogova E.V., Dubrovskaya YU.V., Rusinova M.R., Ivanov P.V. (2022) Assessment of Compliance of Strategic Development Priorities of Regions with their Industry Specialization based on Text Mining. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. No. 2. P. 106–133. DOI: [10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133)
- Lenchuk E.B. (2021) *Strategic Planning as Tool of Acceleration of Socio-Economic Development of Russia*. Saint Petersburg: INIR im. S.Yu. Vitte: Tsentrkatalog. P. 105–111.
- Lenchuk E.B., Filatov V.I. (2023) Strategic Planning as a Tool for Reducing Uncertainty in Conditions of Global Economic Transformation. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*. No. 4. P. 7–24. DOI: [10.52180/2073-6487_2023_4_7_24](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_4_7_24)
- Miroslavskaya M.V., Kuchina A.O., Hajrutdinova L.I. (2018) Actual Issues of the Mission in the Strategic Management of Large Industrial Companies. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk*. No. 10–2. P. 100–104. DOI: [10.24411/2500-1000-2018-10123](https://doi.org/10.24411/2500-1000-2018-10123)
- Semidocky V.A., Kutin M.V. (2010) Technology of Formation of the Purposes as an Element of the Mechanism of Strategic Planning in the Conditions of an Aggravation of Competitive Struggle. *Vestnik Finansovoj Akademii*. No. 5. P. 57–60.
- Shpakova R.N. (2019) General Targets for Strategic Development Russian Federation Regions. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*. No. 77. P. 311–336. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10030](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10030)
- Suhanova A.A. (2022) Constitutional Values in the Content of State Programs of the Russian Federation. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*. Vol. 19. No. 1. P. 39–53. DOI: [10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53](https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53)
- Lenchuk E.B., Voitolovskii F.G., Kuvalin D.B. (2020) Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 31. P. 621–628. DOI: [10.1134/S1075700720060106](https://doi.org/10.1134/S1075700720060106)
- Mishin Yu., Mishin A. (2021) Increasing the Level of Justification of State Strategic Planning. *SHS Web of Conferences*. Vol. 94. DOI: [10.1051/shsconf/20219401013](https://doi.org/10.1051/shsconf/20219401013)
- Nazarov I.I. (2022) Improving the System of Strategic Planning for National Development in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 6. P. 73–81. DOI: [10.22394/2070-8378-2022-24-6-73-81](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2022-24-6-73-81)
- Steiss A.W. (ed.) (2003) *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*. New York: Routledge.

Дата поступления/Received: 09.03.2024