

**Евтушенко Сергей Николаевич —**

действительный государственный советник департамента информационных технологий и связи Правительства Российской Федерации.

**Бормотова Елена Григорьевна —**

начальник отдела Калининградской областной таможни Федеральной таможенной службы, кандидат экономических наук, полковник таможенной службы.

**Петрова Любовь Викторовна —**

генеральный директор ООО «Компания ДевПро», доктор технических наук, профессор.

**Петров Павел Андреевич —**

исполнительный директор ООО «Компания ДевПро».

**Sergei N. Evtushenko —**

Department of Information Technologies and Communications of the RF Government.

**Elena G. Bormotova —**

Kaliningrad Regional Customs of the Federal Customs Service.

**Lyubov' V. Petrova —**

“DevPro Company”, LLC.  
**Pavel A. Petrov —**  
“DevPro Company”, LLC.

# Стратегическое планирование — необходимое условие для развития жизнедеятельности современного общества

**В** настоящее время мировое сообщество активно переходит на этап научно-технологического развития, где приоритетными становятся знания, исследования, инновации и информация во всех сферах жизнедеятельности, включая многообразные взаимодействия сообщества граждан, хозяйствующих субъектов и государственных органов.

Современные технологии, прежде всего информационные, нацелены на изменение ба-

зовых принципов социально-экономических отношений и на формирование новой цифровой реальности. Поэтому крайне важно понимать суть происходящих перемен и их причины, их глобальный аспект, роли и возможности игроков на мировой арене.

Все происходящее в этом мире является результатом многочисленных взаимодействий людей между собой, человека с окружающей природной средой, взаимодействий в процес-

УДК 338.2

Данной публикацией мы начинаем цикл статей о стратегическом планировании и создании гибкого многоуровневого механизма формирования целей и целеполагания. Авторы имеют многолетний научный и практический опыт в этой области и фокусируют внимание специалистов и лиц, ответственных за разработку документов стратегического планирования, на чрезвычайно важных проблемах и объективных причинах их возникновения для практической реализации положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

*Ключевые слова*

Стратегическое планирование, многоуровневый механизм, целеполагание, формирование целей, закономерности взаимодействия, управленческое решение.



се производственной деятельности, включающих самого человека (группы людей) и разнообразные механизмы и машины, а также природные ресурсы и многое другое.

Сложность и многообразие видов взаимодействий без познания их сущности и возможности управления сами по себе не могут привести к реализации желаемых ориентиров. Поэтому для получения намеченного результата необходимо понимать сущность

процессов и иметь возможность контролировать их текущее состояние, а также знать закономерности взаимодействия между различными объектами и событиями. Это составляет суть методологии планирования любой деятельности.

В самом широком смысле планирование представляет собой ориентированную на будущее деятельность по принятию управленческих решений, а сам процесс планирова-

## Strategic Planning — Necessary Condition for Developing the Vital Activity of Modern Society

With this publication, we begin a series of articles on strategic planning and creation of flexible multi-level mechanism for forming goals and goal setting. The authors have many years of scientific and practical experience in this field and focus the attention of specialists and persons, responsible for development of strategic planning documents, on extremely important problems and objective reasons of their origin for practical implementation of the provisions of Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation”.

### Keywords

Strategic planning, multi-level mechanism, goal-setting, formation of goals, patterns of interaction, management decision.

➤ Суть методологии планирования любой деятельности заключается в понимании сущности процессов и наличии возможности контролировать их текущее состояние, а также в знании закономерности взаимодействия между различными объектами и событиями.

ния всегда неразрывно связан с определением соответствующих целей.

В настоящее время процессы, происходящие в политической, технологической, социальной и экономической сферах жизнедеятельности общества, приобретают долгосрочный стратегический характер, чрезвычайно острым становится вопрос о создании системы стратегического управления.

Стратегическое управление представляет собой процесс, определяющий последовательность действий по разработке и реализации стратегии. Он включает постановку целей, выработку стратегии, определение необходимых ресурсов и обеспечение взаимодействий с внешней средой, которые позволяют добиваться поставленных задач. При этом, как правило, выделяют два основных конечных продукта стратегического управления [1].

В настоящее время можно выделить два основных направления развития стратегического управления: *регулярное стратегическое управление* и *стратегическое управление в реальном масштабе времени*.

*Регулярное стратегическое управление* является дальнейшим логическим развитием системы стратегического планирования и состоит из двух взаимодополняющих подсистем:

- анализа и планирования стратегии;
- реализации стратегии.

Второе направление, как правило, связано с решением неожиданно возникающих стратегических задач. Стратегическое управле-

ние в реальном масштабе времени характерно для сфер жизнедеятельности и отраслей, где изменения во внешнем окружении происходят с такой частотой и так непредсказуемы, что требуют немедленной адекватной реакции на оперативные задачи в рамках заданной стратегической цели.

В современной России для реализации стратегического управления была разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup>

Концепция содержит:

- основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны;
- стратегию достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы;
- формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества;
- цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики;
- цели и приоритеты внешнеэкономической политики;



- параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

В дальнейшем был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон)<sup>2, 3</sup>. В нем определено, что система стратегического планирования должна являться механизмом обеспечения согласованного взаимодействия участников на основе принципов стратегического планирования при разработке и реализации задач, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

При этом сама система стратегического планирования должна обеспечивать выполнение следующих основных функций:

- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации

и приоритетов социально-экономической политики;

- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;
- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом.

Основными составляющими системы стратегического планирования являются механизмы прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования и мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования.

Законом предусмотрено, что стратегическое планирование в Российской Федерации должно осуществляться на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

В то же время понятие «целеполагание», рассматриваемое в Законе как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», как методология и механизм его практической реализации, не раскрыто.

По мнению авторов, целеполагание должно играть роль механизма установления приоритетов, задавать цели развития во всех сферах жизнедеятельности общества в долгосрочном, среднесрочном и текущем периодах планирования. При этом в Законе или в каком-либо другом нормативном документе не раскрыто содержание целеполагания и не изложен методический подход для практического применения этого механизма при стратегическом планировании. Этот вопрос является чрезвычайно актуальным и важным, потому что при



планировании необходимо скоординировать стратегические цели развития на всех уровнях управления государством, а также по отраслевым направлениям деятельности.

На основе сформированных целей социально-экономического развития страны должны быть определены цели и разработаны государственные и муниципальные программы развития регионов, различных отраслей, государственных органов управления и др. При этом необходимо обеспечить взаимоувязанность таких программ всех уровней по стратегическим целям и конечным результатам. Это позволит обеспечить результативность достижения целей социально-экономического развития и эффективность государственного управления.

За три года после выхода Закона было разработано и утверждено более десятка стратегических документов: Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Прогноз социально-экономического развития РФ до 2030 года и др. Разработан также целый ряд стратегий по отдельным отраслям экономики: Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 года, Энергетическая стратегия на период до 2030 года и др.



В связи с этим авторов заинтересовал вопрос о практической реализации положений Закона и соответствия документов по стратегическому планированию требованиям и статьям этого Закона. С этой целью был проведен анализ ряда документов и материалов по стратегическому управлению, отдельные результаты которого изложены в данной статье.

Все документы были условно разделены на четыре основные группы по уровню управления: федеральный, региональный и макрорегиональный, а также выделена группа по отраслевому признаку (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, энергетика, ИКТ-услуги, образование, медицина и др.) (рис. 1). В отдельную группу выделены документы, содержащие разного рода прогнозы.

Анализ содержания этих документов показал, что верхнеуровневые цели развития жизнедеятельности общества содержатся в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию (далее — Послание), а политика государства по отдельным направлениям (образование и наука, здравоохранение, социальная политика и др.) изложена в майских указах Президента Российской Федерации.

В Послании 2016 г. приоритетное направление развития страны определено следующим образом: *«Для выхода на новый уровень развития экономики, социальных отраслей нам нужны собственные передовые разработки и научные решения. Необходимо сосредоточиться на направлениях, где накапливается мощный технологический потенциал будущего, а это цифровые, другие, так называемые сквозные технологии, которые сегодня определяют облик всех сфер жизни»*. Кроме того, отмечается, что *«...все эти приоритеты заложены в Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации»* (далее — Стратегия НТР).

Однако анализ Стратегии НТР показал, что и в этом документе цель сформулирована только в самом общем виде, а именно: *«Целью научно-технологического развития Российской Федерации является обеспечение независимости и конкурентоспособности стра-*

ны за счет создания эффективной системы наращивания и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации».

Для достижения этой цели в Стратегии НТР сформулированы следующие основные задачи:

- *создать возможности* для выявления талантливой молодежи и построения успешной карьеры в области науки, технологий и инноваций, обеспечив тем самым развитие интеллектуального потенциала страны;
- *создать условия* для проведения исследований и разработок, соответствующие современным принципам организации научной, научно-технической, инновационной деятельности и лучшим российским и мировым практикам;
- *сформировать эффективную систему коммуникации* в области науки, технологий и инноваций, обеспечив повышение восприимчивости экономики и общества к инновациям, создав условия для развития наукоемкого бизнеса;

- *сформировать эффективную современную систему управления* в области науки, технологий и инноваций, обеспечивающую повышение инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, а также эффективности капиталовложений в указанную сферу, результативности и востребованности исследований и разработок;
- *способствовать формированию модели* международного научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития, позволяющей защитить идентичность российской научной сферы и государственные интересы в условиях интернационализации науки и повысить эффективность российской науки за счет взаимовыгодного международного взаимодействия.

Результаты реализации Стратегии, например, определены следующим образом:

- *обеспечить готовность* страны к существующим и возникающим большим вызовам на основе генерации и применения новых зна-

Рисунок 1

## Виды документов стратегического планирования



## ➤ Механизм «целеполагание» при разработке документов по стратегическому планированию в Российской Федерации практически не реализован.

ний и эффективного использования человеческого потенциала;

- *повысить качество жизни населения, обеспечить безопасность страны и укрепление позиции России* в глобальном рейтинге уровня жизни за счет создания на основе передовых научных исследований востребованных продуктов, товаров и услуг;
- и другие (см. Стратегию НТР).

Законом № 172 определено, что цель социально-экономического развития характеризуется количественными и (или) качественными показателями. Также основной акцент в Законе сделан на *«ресурсную обеспеченность и измеримость целей»*. Однако в Стратегии НТР цель, отражающая потребности общества в научно-технологическом развитии, определяется следующим образом: *«...обеспечение независимости и конкурентоспособности страны...»*, а цель технологическая (то есть ответ на вопрос: как это сделать?) сформулирована так: *«...за счет создания эффективной системы наращивания и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации»*.

Возникает вполне закономерный вопрос: как можно практически реализовать такую цель и как оценить результаты ее достижения? Аналогичным образом в Стратегии НТР были сформулированы задачи, решение которых должно привести к достижению вышеуказанной цели научно-технологического развития страны *«...создать возможности...»*, *«...создать условия...»*, *«сформировать эффективную систему коммуникации»* и т.п. Однако к чьей компетенции отнесена задача создания возможностей, не определено. Не ясно также, о каких конкретно возможностях идет речь. В чем эффективность системы коммуникаций? Эти и целый ряд других закономерных вопросов возникают при анализе целей, приоритетных направлений, задач и результатов Стратегии НТР.

Примерно такой же результат авторами был получен при анализе целого ряда других документов стратегического планирования. В большинстве случаев взаимосвязь в рамках целеполагания для документов различных уровней государственного управления и отраслевых стратегий выявить и оценить практически невозможно.

В соответствии со ст. 10 Закона предусмотрено следующее разделение полномочий: Президент Российской Федерации «определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики, цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», а Правительство Российской Федерации «определяет цели, задачи и показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти».

Как показали результаты анализа, цели социально-экономического развития страны (регионов, отраслей, органов исполнительной власти) в действующих на текущий момент документах по стратегическому планированию не отвечают требованиям Закона по измеримости и не позволяют в полной мере реализовать принцип программно-целевого управления.

В Послании 2016 г. задан только вектор развития страны на перспективу до 2025 г. и определены ориентиры по каждому направлению жизнедеятельности (демография, образование, здравоохранение, культура, экология, безопасность и др.). При этом «взаимоувязка» по целям, которая, согласно Закону, должна быть обеспечена в документах стратегического планирования для всех сфер жизнедеятельности общества и государственного управления развитием, также не просматривается.

Таким образом, по мнению авторов, механизм «целеполагание» при разработке документов по стратегическому планированию в Российской Федерации практически не реализован. В изученных документах просматривается высокая неопределенность и размытость в формулировках целей и задач развития. При этом чаще всего отсутствуют параметры

➤ **Целеполагание — механизм обеспечения взаимосвязанности целей развития.**

для отражения и измерения желаемого целевого состояния, что в итоге приводит к получению таких же неопределенных результатов при реализации стратегий и программ развития в различных сферах жизнедеятельности общества.

Для обеспечения требований Закона в части целеполагания авторы считают необходимым разработать многоуровневый механизм формирования и координации целей развития жизнедеятельности общества во всех аспектах жизнедеятельности и на всех уровнях управления государством в соответствии с установленными целями.

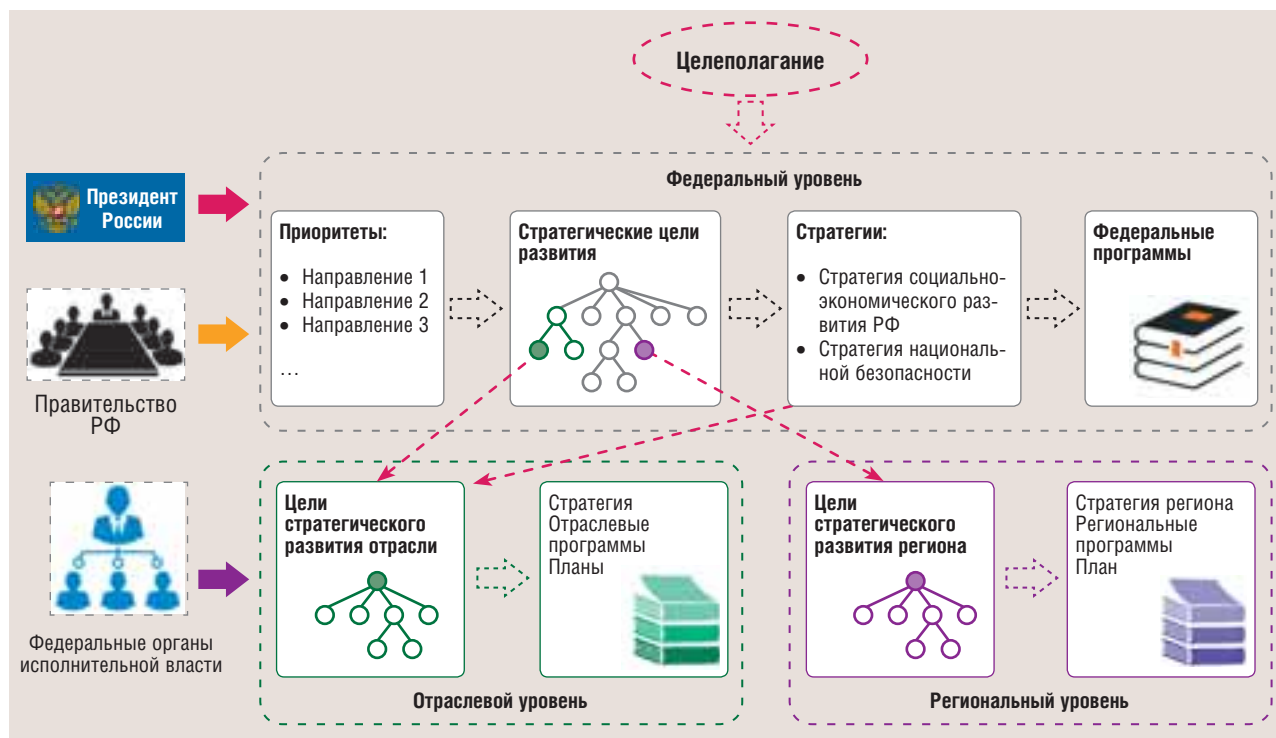
Концептуальная схема для создания такого механизма и обеспечения взаимосвязанности документов стратегического планирования, разработанная авторами, приведена на рис. 2.

Цели развития регионов и отдельных отраслей должны формироваться из состава целей развития жизнедеятельности общества, определенных на федеральном уровне. При этом цели государственного управления должны быть установлены в полном соответствии с целями развития жизнедеятельности и переданы на уровень федеральных органов исполнительной власти (министерства, ведомства, службы и др.) в соответствии с составом функций, за которые они отвечают.

Важно отметить, что в соответствии со ст. 14 Закона: «В целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления».

Рисунок 2

Целеполагание — механизм обеспечения взаимосвязанности целей развития (как должно быть)





В составе заявленных целей при создании информационной системы стратегического планирования заданы и такие цели, как «мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования и мониторинг социально-экономического развития». Возникает закономерный вопрос: каким образом можно осуществлять мониторинг выполнения документов, эффективности мероприятий и т.п. при отсутствии формализованных целей и задач, неопределенных результатах и отсутствии возможности провести системный анализ по аспектам, уровням и исполнителям?

По мнению авторов, главный механизм, который должен быть реализован в автоматизированной информационной системе стратегического планирования, — это многовариантное формирование древа целей, начиная с уровня развития жизнедеятельности общества во всех ее аспектах и до уровня отдельных регионов, отраслей, городов и др. Все цели должны быть между собой скоординированы (увязаны) по масштабу, временным характеристикам, структуре, составу параметров и др. По такому же принципу следует строить древо целей для управления развитием жизнедеятельности. И ни в коем случае не следует путать эти два совершенно разных информационных объекта — собственно цели развития жизнедеятельности общества и цели управления развитием жизнедеятельности общества, так как это взаимозависимые, но при этом разные цели и отвечают за их реализацию разные организации и ведомства.

В заключение авторы хотели бы отметить наиболее важные моменты по результатам анализа практического применения Закона № 172 для стратегического планирования. В частности, нами выявлено отсутствие достаточной методологической проработки по следующим ключевым вопросам.

- Как показали результаты анализа, ни в Законе, ни в других методических документах, действующих в настоящее время, в должной мере не раскрыто содержание понятия «целеполагание». При этом в Законе указано, что на основе целеполагания должны определяться приоритеты и цели развития всех сфер жиз-

недеятельности общества, а также должно быть обеспечено максимальное соответствие (взаимоувязка) целей и результатов развития как общества в целом, так и отдельных направлений его жизнедеятельности (образование, здравоохранение, производство и услуги, транспорт, энергетика, экология и др.).

- Исходя из требований Закона, древо целей государственного управления на всех уровнях (федеральный, региональный, макрорегиональный, муниципальное управление) также должно строиться на основе *целеполагания*. Цели развития жизнедеятельности общества должны быть непосредственно взаимоувязаны с целями государственного управления. Однако в настоящее время это невозможно реализовать практически.

- Исходя из этого, совершенно очевидно, что *целеполагание* является ключевым вопросом не только собственно стратегического планирования, но и контроля эффективности выполнения плановых мероприятий. Поэтому, по мнению авторов, крайне важно в ближайшей перспективе разработать методологию и механизм формирования взаимосвязанных целей для всех сфер жизнедеятельности и различных уровней государственного и муниципального управления как методический инструмент стратегического планирования и контроля.

- Как показали результаты анализа, в ряде документов стратегического планирования смешиваются цели развития жизнедеятельности общества и цели государственного управления. *Процессы развития жизнедеятельности общества и государственное управление развитием жизнедеятельности общества* — это два разных объекта, и для каждого из них должны определяться соответствующие группы целей.

- Главной задачей создания федеральной информационной системы стратегического планирования авторы считают обеспечение возможности формирования многоуровневого древа целей для различных направлений жизнедеятельности, их «взаимоувязки» в зависимости от объектов и аспектов стратегического планирования. Проведение монито-

➤ Не следует путать два разных информационных объекта — цели развития жизнедеятельности общества и цели управления развитием жизнедеятельности общества. Это разные, хотя и взаимозависимые цели, и отвечают за их реализацию разные организации и ведомства.

ринга и контроля «реализации документов», как указано в Законе, является одной из частных задач этой системы.

- Реализация гибкого и многовариантного механизма «целеполагание» позволит в конечном итоге оценивать результаты достижения поставленных целей на всех направлениях жизнедеятельности и оценивать эффективность государственного управления в реальных, измеряемых показателях.

Таким образом, несмотря на стремление России в ближайшем будущем перейти к стратегическому планированию в экономике и управлении государством, решение этой задачи все еще далеко от желаемого результата. В то же время стремительное развитие Евразийского экономического союза (ЕАЭС), участие России в глобальных мировых процессах и других международных сообществах (ШОС, БРИКС, АТЭС и др.) непрерывно повышают актуальность и значимость вопроса целеполагания, так как уже сегодня требуется принятие масштабных, рациональных и эффективных решений на долгосрочную перспективу в различных сферах взаимодействия государств — участников ЕАЭС.

В условиях формирования целевых ориентиров по направлениям развития цифровой

экономики, в том числе при наращивании темпов интеграции во всех важных сферах жизнедеятельности, либерализация взаимной торговли выдвигает новые требования к осуществлению внешнеторговой деятельности и упрощению таможенных процедур. В этой ситуации именно инструменты системного анализа и стратегического планирования позволят наиболее полно раскрыть потенциальные возможности России как на национальном уровне, так и в составе ЕАЭС. Упрощение таможенных формальностей и полный переход на электронный документооборот, согласно новому Таможенному кодексу ЕАЭС<sup>4</sup>, должны обеспечивать создание благоприятной среды для развития внешнеторгового потенциала ЕАЭС и России в частности.

Авторы, имеющие многолетний научный и практический опыт в области стратегического планирования, фокусируют внимание специалистов и лиц, ответственных за разработку документов стратегического планирования, на чрезвычайно важных для страны проблемах и объективных причинах их возникновения для практической реализации положений Закона № 172.

ПЭС 17141 / 16.10.2017

#### Примечания

1. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 10 февраля 2017 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

3. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

4. Таможенный кодекс ЕАЭС.

#### Источник

1. Петрова Л.В., Удалов Ю.Н., Петров Д.А. Аналитические методы и информационные технологии для стратегического управления наукоемкими производствами / Под общей ред. Л.В. Петровой. М.: МГУП, 2003. 201 с.

#### Reference

Petrova L.V., Udalov Yu.N., Petrov D.A. *Analiticheskie metody i informatsionnye tekhnologii dlya strategicheskogo upravleniya naukoemkimi proizvodstvami* [Analytical Methods and Information Technologies for Strategic Management of High-Tech Industries]. Moscow, MGUP, 2003, 201 p.