

УДК 338.26

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ИНТЕГРАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО И ГЛОБАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Кузнецова Е.К., Ивашкевич Т.В., Хайрулина Л.Р.

*ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Омский филиал, Омск, e-mail: EKKuznetsova@fa.ru*

Развитие теории и практики стратегического государственного управления базируется на постоянном совершенствовании его методологии. Основная цель статьи заключается в систематизации информации об отечественном опыте стратегического целеполагания и выборе инструментов реализации национальных целей России с учетом международной практики. Статья содержит результаты исследования современных тенденций развития организации стратегического государственного управления в Российской Федерации на основе функционального и системного подходов. В статье представлены институциональные и концептуальные основы государственного целеполагания, выполнен анализ обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического управления с учетом национальных приоритетов России и рекомендаций Организации Объединенных Наций по реализации глобальных целей устойчивого развития. Авторами сделан вывод, что необходимость реализации стратегического подхода к управлению развитием публично-правовых образований в нашей стране выступила стимулом к созданию современного действующего институционального механизма выработки и реализации общественно значимых целей. В процессе изучения функционирующей системы стратегического управления национальным развитием в Российской Федерации авторами обозначены имеющиеся неточности в понятийно-терминологическом аппарате по теме исследования, определены проблемы, снижающие эффективность механизма стратегического целеполагания на федеральном уровне публичной власти и сформулированы возможности их решения.

Ключевые слова: государственное управление, устойчивое развитие, целеполагание, стратегическое планирование, национальные приоритеты, публичная власть

STRATEGIC GOAL-SETTING IN PUBLIC ADMINISTRATION: INTEGRATION OF THE NATIONAL AND GLOBAL LEVELS

Kuznetsova E.K., Ivashkevich T.V., Khayrulina L.R.

*Financial University under the Government of the Russian Federation, Omsk branch, Omsk,
e-mail: EKKuznetsova@fa.ru*

The development of the theory and practice of strategic public administration is based on the continuous improvement of its methodology. The main purpose of the article is to systematize information about the domestic experience of strategic goal setting and the choice of tools for the implementation of Russia's national goals, taking into account international practice. The article contains the results of a study of modern trends in the development of the organization of strategic public administration in the Russian Federation on the basis of functional and systemic approaches. The article presents the institutional and conceptual foundations of state goal-setting, an analysis is made of ensuring the consistency and balance of strategic management documents, taking into account Russia's national priorities and the recommendations of the United Nations on the implementation of global sustainable development goals. The authors concluded that the need to implement a strategic approach to managing the development of public legal entities in our country acted as an incentive to create a modern operating institutional mechanism for the development and implementation of socially significant goals. In the process of studying the functioning system of strategic management of national development in the Russian Federation, the authors identified the existing inaccuracies in the conceptual and terminological apparatus on the research topic, identified problems that reduce the effectiveness of the strategic goal-setting mechanism at the federal level of public authority, and formulated the possibilities for their solution.

Keywords: public administration, sustainable development, goal setting, strategic planning, national priorities, public authority

Развитие теории и практики государственного управления основывается на постоянном совершенствовании методологии целеполагания. Особое внимание к качеству целеполагания в государственном управлении связано с развитием общественных потребностей, появлением новых глобальных вызовов и совершенствованием технологий государственного управления.

Актуальность стратегического государственного целеполагания остается интересной темой и для многих современных научных исследований. Поисковый запрос

в отечественной научной электронной библиотеке (eLibrary.ru), с условиями наличия в названии публикации словосочетания «Стратегические приоритеты России» и времени публикации с 2000 по 2021 г., выдал 2077 научных публикаций (монографий, статей, сборников конференций и т.д.) (рис. 1).

Соответственно, в анализируемом периоде ежегодно публикуются результаты научных исследований по данной тематике, тенденция постоянного роста данного показателя стабильна с 2006 г.

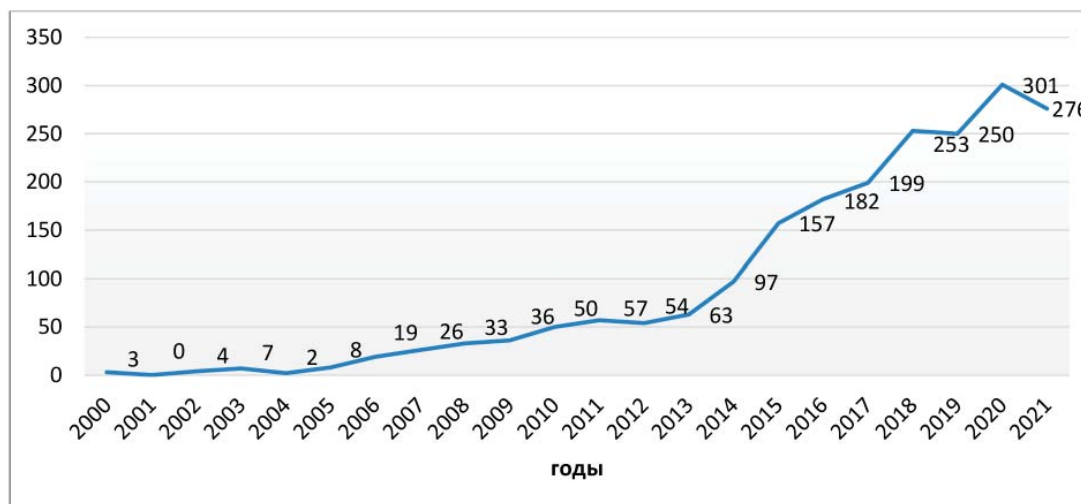


Рис. 1. Количество публикаций в библиографической базе eLibrary.ru, содержащих словосочетание «стратегические приоритеты России», в 2000–2021 гг.

Основная цель статьи заключается в систематизации информации об отечественном опыте стратегического целеполагания и выборе инструментов реализации национальных целей России с учетом международной практики.

Материалы и методы исследования

При выполнении исследования авторами были изучены нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, монографии и научные публикации отечественных ученых по данной проблематике. Исследование основано на системном анализе отечественного опыта государственного стратегического целеполагания, а также его действующего нормативно-правового и методологического обеспечения.

Результаты исследования и их обсуждение

Практически все ученые и практики едины во мнении, что государственное управление как вид управленческой деятельности имеет свою специфику и присущие только ему свойства. При изучении сущности государственного управления учеными применяются системный, институциональный, функциональный, маркетинговый и иные подходы [1–3].

Несмотря на разнообразие подходов к изучению государственного управления, разделяем распространенную точку зрения авторов, подчеркивающих значимость целеполагания как одной из базовых характеристик государственного управления [4, 5].

Необходимость взаимоувязки стратегических целей развития России как один из методологических принципов повышения качества целеполагания стала основой принятого в 2014 г. ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В данном нормативно-правовом акте под целеполаганием понимается «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» [6].

Характерно, что в отечественных научных исследованиях советского и постсоветского периодов давно получило обоснование утверждение о первоочередности разработки древа целей, состыковки стратегических целей как базиса государственных решений высшего политического уровня, а на их основе – выработка механизмов управления развитием публично-правового образования как социально-экономической системы. Так, еще в 1920-х гг. Н.Д. Кондратьев обозначил проблему о взаимосвязанном предвидении, и его размышления легли в основу понимания связанности научного предвидения, прогнозирования, программирования и планирования. Суть и логика государственного управления опирается на систему стратегических целей, и эта система предьявляет требования к ее организации: в отлаженном механизме стратегического целеполагания соблюдено грамотное движение от общего, более абстрактного, научного предвидения к более детальному прогнозированию, от него – к государственному программированию и планированию.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

1. Санитарный щит страны — безопасность для здоровья
2. Первичное звено для каждого
3. Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация
4. Медицинская наука для человека
5. Социальное казначейство
6. Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)
7. Россия – привлекательная для учебы и работы страна
8. Профессионалитет
9. Придуманно в России
10. Пушкинская карта

СТРОЙКА

11. Реинжиниринг правил промышленного строительства
12. Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения
13. Национальная система пространственных данных
14. Мой частный дом
15. Мобильный город
16. Новый ритм строительства
17. Инфраструктурное меню

ЭКОЛОГИЯ

18. Генеральная уборка
19. Экономика замкнутого цикла
20. Политика низкоуглеродного развития
21. Геология: возрождение легенды

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

22. Доступ в Интернет
23. Цифровой профиль гражданина
24. Госуслуги онлайн
25. Электронный документооборот
26. Подготовка кадров для IT

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ РЫВОК

27. Чистая энергетика
28. Новая атомная энергетика
29. Развитие производств новых материалов
30. Прорыв на рынки СПГ
31. Аграрная наука – шаг в будущее развитие АПК
32. Круглогодичный Севморпуть
33. Беспилотные логистические коридоры
34. Автономное судовождение
35. Беспилотная аэродоставка грузов
36. Персональные медицинские помощники
37. Электроавтомобиль и водородный автомобиль
38. Взлет – от стартапа до IPO
39. Цифровая экосистема «Одно окно экспортера»
40. Платформа университетского технологического предпринимательства
41. Передовые инженерные школы

ГОСУДАРСТВО ДЛЯ ГРАЖДАН

42. Клиентоцентричность

Рис. 2. Стратегические инициативы социально-экономического развития России до 2030 г.
Источник: <http://government.ru/news/43480/>

Базовые стратегические цели, сформулированные с учетом методологии, предусмотренной в ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», нашли свое отражение в национальных стратегиях, сроки реализации которых находятся в интервалах 2017 (2019) – 2025 (2030), 2020 (2021) – 2030 (2050) гг. [7–9]

С 2018 г. в институте президентской власти начал свою работу Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам (в 2020 г. его название изменено на «Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам»), в числе задач которого предусмотрено определение и актуализация национальных целей и показателей их достижения, определению базовых подходов к способам, этапам и формам достижения национальных целей.

Значимость стратегического целеполагания при осуществлении государственного управления закреплена и в президентских Указах по исследуемой тематике. Первый Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» содержал девять национальных целей развития страны, но утратил силу в связи с принятием в 2020 г. аналогичного нормативно-правового акта, закрывшего на период до 2030 г. следующие национальные цели:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- цифровая трансформация [10].

Все цели и задачи, предусмотренные национальными стратегиями, имеют количественные и качественные индикаторы, учитываемые при разработке и реализации государственных программ и национальных проектов, что повышает качество государственного управления. Увеличение сроков принимаемых стратегий в нашей стране позволяет сделать вывод о развитии методологии долгосрочного прогнозирования и о масштабности социально-экономических процессов, требующих долгосрочных государственных решений.

Согласно поручениям председателя Правительства РФ по итогам рабочего совещания 26 января 2021 г., для подготовки Стратегии социально-экономического развития страны до 2030 г. были созданы рабочие группы (организационные штабы). В мае 2021 г. планировалось обсуждение текста документа с определением источников финансирования для дальнейшего принятия нормативно-правового акта и его

учета при проектировании расходов федерального бюджета. Однако Стратегия социально-экономического развития России так и не принята, а с октября 2021 г. по шести направлениям реализуются инициативы социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. (рис. 2).

Долгосрочные стратегические инициативы развития России направлены на осуществление институциональных изменений, формирование условий реализации инициатив на основе внебюджетных и бюджетных источников с новыми параметрами эффективности.

Осенью 2021 г. также был принят единый план по достижению национальных целей развития России на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 года [11]. По каждой национальной цели выработана траектория ее достижения: учтены факторы, значимые для реализации конкретной цели, приведены фактические и плановые значения индикаторов, определены документы с комплексами мероприятий как структурные элементы в системе стратегического государственного управления (государственные программы, проекты и другие документы, содержащие инструменты, показатели и ресурсы). Кроме того, в план включен региональный срез: определена роль и возможности участия субъектов РФ в реализации национальных целей, определены показатели оценки эффективности этой деятельности и высших должностных лиц субъектов РФ. В целом данный документ выступает основой для формирования современной информационной системы мониторинга достижения национальных целей для дальнейшей оперативной коррекции государственных стратегических решений.

Важно подчеркнуть, что при определении стратегических целей государственного управления Россия активно использовала лучшую международную практику, в том числе и рекомендации ООН. Среди них особое внимание было уделено целям устойчивого развития (далее – ЦУР) ООН на 2016–2030 гг., которые закреплены в «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Результатом работы международного сообщества стало определение 17 ключевых целей для их реализации с конкретными инструментами по их достижению. Обозначенные цели и задачи носят комплексный и глобальный характер, универсально применимы. В дальнейшем руководство и население каждой страны решают, как обеспечить учет этих рекомендуемых глобальных задач в форме рекомендаций в документах государственного прогнозирования, программирования и пла-

нирования, организации мониторинга этих процессов.

Многие цели устойчивого развития взаимосвязаны: так, например, снижение нищеты тесным образом связано с продовольственной безопасностью, реализуемой государством макроэкономической политикой для достижения полной и производительной занятости и т.д. Но следует учитывать и побочные негативные эффекты: экстенсивное расширение сельскохозяйственных площадей может привести к потере экосистем (а их сохранение – одна из глобальных целей), что, в свою очередь, угрожает продовольственной безопасности.

В Руководстве ООН по продвижению «Повестки 2030» органам государственной власти предлагаются такие этапы адаптации целей устойчивого развития к национальному уровню как:

- «обзор существующих стратегий и планов на всех территориальных уровнях власти и определение областей для изменения;
- рекомендации правительству страны по устранению пробелов в действующих стратегиях и планах для встраивания ЦУР;
- выработка национальных задач для ЦУР, которые соответствуют национальным приоритетам, реальны и достижимы;
- формулирование стратегии и планов, включающих национальные ЦУР, и согласование обязательств с ресурсами и возможностями страны» [12].

При этом подчеркивается, что сопоставление целей желательно провести на всех уровнях управления, предусмотренных государственным устройством страны.

Отметим, что опыт внедрения ЦУР в системы стратегического государственного управления в последнее время сопровождается их приоритетной оценкой. Так, Норвегия, традиционно лидирующая в рейтинге стран по индексу человеческого развития, в настоящее время проводит работу по 9 отобранным ЦУР. В России Федеральной службой по статистике организована мощная межведомственная и координационная работа по адаптации ЦУР ООН к российским статистическим базам.

Авторское исследование показало [13], что наблюдается очевидное совпадение ЦУР ООН с проектами и приоритетами нашей страны как минимум по 7 целям (ЦУР 3 «Здоровье и благополучие», ЦУР 4 «Качественное образование», ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты»; ЦУР 14 «Сохранение морских экосистем», ЦУР 15 «Сохранение экосистем суши», ЦУР 9 «Индустриализация, инновации и инфраструктура» и ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост»).

На основе проделанной органами государственной власти федерального уровня работы по дальнейшей трансформации государственного управления с учетом национальных и глобальных вызовов, считаем обоснованным расширение указанного перечня по следующим пунктам:

– ЦУР 7 «Недорогостоящая и чистая энергия» – Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года [14], Стратегическая инициатива № 27 «Чистая энергетика» социально-экономического развития России до 2030 года;

– ЦУР 13 «Борьба с изменением климата» – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050г. Отметим, что в стратегии цель не обозначена, но прописано, что приоритетом Стратегии является «сокращение в период ее действия накопленного объема чистой эмиссии парниковых газов в России до более низких значений по сравнению с показателями Европейского союза» [15].

Таким образом, качество целеполагания зависит от повышения объективности, относительности и открытости целей государственного управления, создания соподчиненности целей государственного управления в их иерархии – «древе» на основе приоритета потребностей и интересов развития общества.

Выводы

В завершение приведем выводы по основным исследовательским задачам:

1. В современной России выстроена полноценная система стратегического управления национальным развитием, включающая в себя логичную последовательность и взаимосвязанность функций: целеполагание, прогнозирование, программирование, планирование, мониторинг и контроль. Но требует уточнения понятийно-терминологический аппарат, на наш взгляд, в первом пункте третьей статьи Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ приведено понятие стратегического управления как родового понятия, включающего в себя стратегическое планирование. Поэтому логичным представляется авторский подход, позволяющий избежать тавтологии: стратегическое публичное управление – деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития России, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения наци-

ональной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития публично-правовых образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

2. Актуальная система документов стратегического государственного управления предоставлена в открытом доступе и в полном объеме в реестре на портале государственной автоматизированной системы «Управление». Однако в настоящее время не ясна перспектива принятия Стратегии социально-экономического развития страны до 2030 г. Кроме того, в принятой в 2021 г. Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. обозначен приоритет, но отсутствует цель, что затрудняет анализ.

3. В действующем механизме стратегического целеполагания в России учтены не только национальные интересы и приоритеты, но и ведется работа по обеспечению их взаимосвязи с рекомендациями ООН по устойчивому развитию. Сравнительный анализ целей устойчивого развития ООН и базовых целей документов стратегического государственного управления федерального уровня показал их взаимоувязку по большинству направлений, поэтому необходимы дальнейшие усилия органов власти субъектов РФ по адаптации глобальных и национальных целей устойчивого развития в практику регионального управления.

Список литературы

1. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография. М.: Норма, ИНФРА-М, 2021. 264 с.
2. Воронина Л.И., Костина С.Н., Томильцев А.В. Функции и услуги в системе государственного и муниципального управления: монография. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2017. 139 с.
3. Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника: монография / Под науч. ред. С.Н. Сильвестрова. М.: РУСАЙНС, 2018. 350 с.
4. Bezikonnaya E., Kuznetsova E. Actual problems of state and municipal management. Hamburg: Anchor Academic Publishing, 2018. 305 p.
5. Roy O. Strategizing as function of administrative management. Proceedings of the 24th International Scientific Conference Strategic Management and Decision Support Systems in Strategic Management. Subotica, Republic of Serbia, 2020.
6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 25.09.2022).
7. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391> (дата обращения: 27.09.2022).
8. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2018г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности

Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629 (дата обращения: 05.10.2022).

9. Указ Президента РФ от 01 декабря 2016г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71551998/> (дата обращения: 01.10.2022).

10. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 01.10.2022).

11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01 октября 2021г. № 2765-р «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/136931/> (дата обращения: 01.10.2022).

12. Цели в области устойчивого развития ООН. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/> (дата обращения: 01.10.2022).

13. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2018 год / Под ред. С.Н. Бобылева и Л.М. Григорьева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018. 172 с.

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р «Об утверждении энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565068231> (дата обращения: 27.09.2022).

15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021г. № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399657 (дата обращения: 27.09.2022).