

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Е.М. БУХВАЛЬД

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
заведующий Центром ФГБУН Институт экономики РАН

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ КАК СТЕРЖЕНЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Вопреки различным рассуждениям подобно «план или рынок» следует признать, что всякая деятельность – хозяйственная, управленческая и пр. – обязательно предполагает наличие неких осмысленных целевых начал. Другое дело, что эти начала могут реализовываться в формах, разных как по широте и глубине охвата намечаемых действий, так и по предполагаемым методам их осуществления. В полной мере подпадает под этот общий принцип и сфера государственного и муниципального управления (в целом – публичной власти), где объективное целеполагание традиционно рассматривается как одно из главных условий достижения желаемого результата. И в современных условиях сфера публичной власти остается необходимым «полем» использования целевых начал управления. Более того, последовательный переход к стратегическому характеру управления придает наличию таких начал, их объективности особо важное значение. В статье упоминаются некоторые подходы к долгосрочному целеполаганию, сложившиеся в отечественной экономике еще в плановый период ее функционирования, а также рассматриваются современные интерпретации выдвижения целевых установок в сфере хозяйственного и социального развития.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, стратегическое планирование, целеполагание, национальные цели развития, государственные программы и проекты.

УДК: 332.025.12

EDN: AVLCPB

DOI: 10.52180/2073-6487_2025_1_7_23

Введение

Необходимость опереться на систему долговременных целей развития экономики и социальной сферы не является признаком какой-то одной системы хозяйственных отношений, как и особой формы государственного устройства и/или публичного управления. История подтверждает наличие стремления всех форм общественной самоорганизации строить свое развитие на базе рассчитанных на достаточно

долговременный период приоритетов, тем более на основе конкретных целей, получивших количественную и/или качественную определенность [4]. Не случайно теоретико-методологические основы целеполагания, равно как и практический инструментарий реализации поставленных целей, занимают видное место в накопленном потенциале экономической науки. По свидетельству О.М. Грибановой, в базе данных РИНЦ имеются указания на более чем 40 тыс. работ, посвященных изучению процессов постановки и реализации национальных целей России [5].

Однако, несмотря на столь значительное число публикаций, рассмотрение проблем стратегического целеполагания в российской экономике еще не приобрело системного характера, и в этой практике заметны существенные «ниши». В особой мере это касается трендов пространственного развития экономики, где постановка целей стратегического характера – по охвату и конкретности – заметно отстает от целеполагания в развитии ключевых отраслевых комплексов национальной экономики [10].

Как мы полагаем, названные выше и иные проблемы прежде всего связаны с тем, что отсутствует единая теоретико-методологическая база целеполагания, в результате чего сам процесс установления целей, в том числе и в сфере пространственного развития, во многом приобретает субъективный оттенок. В основном это проявляется в том, что не получила должного развития логическая связь целеполагания с прогнозированием, дающим видение ключевых перспектив социально-экономического развития. Даже при наличии развернутой системы прогнозов, сложно представить, как именно сформировалась та или иная цель в совокупности ее количественных и качественных параметров, какую цель или прогноз можно считать «оптимистическими», а какие – нет [19]. Нет устоявшихся предположений относительно конкретных источников целеполагания, в частности, того круга субъектов стратегического планирования, которые правомочны устанавливать целевые ориентиры для продвижения страны и ее регионов по тем или иным вопросам хозяйственного, социального и иного характера. Наконец, действующей практике стратегического управления не соответствует система мониторинга степени реализации установленных целей: в большинстве случаев такой мониторинг, если и имеет место, то носит спорадический, фрагментарный характер [2].

Существенные претензии можно высказать и в адрес нормативно-правовой базы стратегического целеполагания. Прежде всего обращает на себя внимание то, что вне рамок законодательного регулирования длительное время оставался такой ключевой момент стратегического целеполагания, как установление национальных целей развития. Аналогичная ситуация характерна и для многих иных документов

стратегического планирования. Этот вопрос не представлен достаточно развернуто в федеральном законе о стратегическом планировании¹. Формально проблематика целей и целеполагания многократно отражена в данном законодательном акте. Целеполагание он ассоциирует с определением направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Однако при этом сам процесс «зарождения» целей, осуществления их проекции на конкретные документы стратегического планирования, на принимаемые управленческие решения, на осуществление процедур текущего и итогового мониторинга реализации целей четкого закрепления в законе не получил [16; 18]. Характерно, что аналогичная ситуация «целевого нигилизма» присуща и такому документу, как Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации².

Недостаточным вниманием к проблематике целеполагания и «целесоуществления» страдают многие другие важные документы стратегического планирования. Например, конкретного указания на систему целей государственного регулирования и пути их практического достижения не было в таком документе, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года³. Остается надеяться, что эти целевые индикаторы закрепятся в обновленном варианте данной Стратегии. Сказанное касается также такого важного стратегического документа, как новая Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации⁴. В целом документ определяет те позитивные экономические и иные результаты, которые было бы необходимо достичь на основе реализации данной стратегии. Но указания на ключевую национальную цель, по которой можно было бы судить об успешности реализации данной Стратегии, в ней, по нашему мнению, нет.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 30.09.2024).

² Указ Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057 (дата обращения: 30.09.2024).

³ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094 (дата обращения: 30.09.2024).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» на период до 2020 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408518353> (дата обращения: 30.09.2024).

Все это говорит о том, что процедуры, связанные с формированием и документальным оформлением целей национального развития, их реализацией и мониторингом нуждаются в дальнейшем теоретико-методологическом обосновании и более тщательном нормативно-правовом регулировании [6].

Цели – как экономический «движитель»

Особое место в целеполагании для экономического и социального курса страны имеет практика принятия национальных целей развития Российской Федерации. Как уже было отмечено выше, национальным целям развития Российской Федерации посвящен обширный блок социально-экономических исследований. Однако основное внимание в этих исследованиях уделялось той или иной интерпретации указанных целей, их соотношению с целевыми индикаторами государственных программ, проектов и пр. Значительно менее исследован вопрос о роли национальных целей развития в системе стратегического планирования и управления в целом, в том числе на основе взаимодействия всех субъектов (участников) такого планирования, т. е. распространения практики согласованного целеполагания. Между тем такую практику целеполагания следует признать одним из цементирующих элементов в модели национального стратегического планирования, обеспечения согласованности действий всех уровней публичной власти в стране, особенно в условиях государства федеративного типа [9].

Принято считать, что институт национальных целей развития впервые получил закрепление в декабре 2018 г., при утверждении паспортов 13 национальных проектов развития страны до 2024 г. После этого практика закрепления национальных целей развития прошла несколько этапов⁵, заключительным из которых можно считать Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»⁶. Как мы полагаем, такая процедура, как постановка национальных целей развития, ни в коей мере

⁵ Так, был принят Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210/>. Также был утвержден «Единый план» по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. (См. распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 г. № 2765-р) (дата обращения: 30.09.2024).

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»; Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на пе-

не носит чисто демонстрационный характер. Тщательная имплементация национальных целей развития в практику стратегического планирования и управления способна усилить результативность такого планирования и прогнозирования [1; 7], существенно повысить меру его позитивного воздействия на тренды социально-экономического развития страны и ее регионов, в том числе и в пространственном разрезе [3; 8].

По нашему мнению, можно выделить несколько направлений по которым использование практики национального целеполагания может дать позитивный эффект для всей системы государственного и муниципального управления.

Прежде всего, национальное целеполагание способно действовать как основа преемственности планов стратегического характера, как свидетельство того, что достижение ранее поставленных целей очевидно и выступает основой утверждения и реализации целей нового уровня. Не секрет, что в работе наших органов публичной власти имеют место случаи, когда одни документы стратегического планирования без подведения и анализа итогов (целей) их реализации (или нереализации!) просто заменяются другими, по сути, слегка обновленными документами. Результатом такой практики выступает не только повторяемость целевых установок, но и утрата доверия к тому, что эти установки вообще когда-либо могут быть достигнуты, а также и доверия бизнеса к целевым установкам социально-экономической политики государства в целом.

Характерным примером в этом отношении может служить целеполагание по развитию малого и среднего предпринимательства (МСП). Конечно, эту сферу нельзя назвать стратегически особо значимой для национальной экономики, но в силу ее постоянной «цитируемости» ситуацию в малом бизнесе все же можно рассматривать как «пробный камень» всей практики отечественного целеполагания. Действующий национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предполагает увеличение доли МСП в ВВП России до 32,5% к концу 2024 г., для достижения чего были выделены значительные средства. Так, в 2023 г. более 100 тыс. субъектов МСП получили 1,7 трлн руб. в виде финансовой поддержки по всем программам указанного национального проекта⁷.

Действует в отношении МСП также стратегический документ более длительного горизонта - это Стратегия развития малого и сред-

риод до 2025 года» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094 (дата обращения: 30.09.2024).

⁷ sfr.gov.ru/press_center/z_news~2024/02/09/260411 (дата обращения: 30.09.2024).

него предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года. Основным целевым ориентиром Стратегии МСП является увеличение доли МСП в ВВП России к 2030 г. в два раза (с нынешних примерно 20% до 40%). Практически это означает, что ежегодный прирост указанной доли должен был бы составлять за предстоящий период 1% и более⁸, что явно находится за пределами экономических реалий.

Этот показатель доли МСП в ВВП России (как сказано выше - около 20%), несмотря на все целевые установки «сверху», уже многие годы сохраняет завидную устойчивость, которую глава Сбербанка Герман Греф назвал «стыдной» и «заколдованной». На Совете регионов «Опоры России» - для сравнения - он привел долю МСП в ВВП других стран. Например, в Китае этот показатель колеблется между 60% и 70%, в США составляет около 60%, в Италии — больше 70%, в Финляндии – больше 60% (данные приведены без учета различий в национальных критериях МСП)⁹. При этом Сбербанк видит потенциал как минимум двукратного роста доли малого и среднего бизнеса в ВВП России (то есть до 40%).

Примером неудовлетворительной ситуации в сфере целеполагания в еще большей мере может служить многократно повторяемые ориентировки на увеличение доли инвестиций в основной капитал – стратегически один из наиболее значимых факторов и индикаторов экономического роста. Так, увеличение доли инвестиций в основной капитал в ВВП страны до 25–27% и даже более многократно декларировалось в качестве одной из ведущих макроэкономических целей страны. Цель увеличить долю инвестиций в основной капитал ставилась начиная с 2012 г. - еще тогда была поставлена задача по существенному увеличению объема инвестиций не менее чем до 25% ВВП к 2015 г. и до 27% и более – к 2018 г. В Послании Федеральному собранию в 2014 г. Президент РФ повторил эту задачу: долю инвестиций в ВВП надо увеличить до 25%, но уже не к 2015 г., а к 2018 г. Однако и в эти сроки данная цель не была достигнута в полной мере. Объем инвестиций в основной капитал в 2018 г. был на 26,4% меньше по сравнению с уровнем 1990 г.¹⁰

Невыполнение целевых установок по увеличению доли инвестиций в основной капитал за тот или иной год – это еще далеко не вся проблема. Ее основная суть заключается также и в том, что по-прежнему

⁸ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199462

⁹ <https://dzen.ru/a/ZHCja1t3KA4uk0XM?ysclid=m6i4h266yn471219955>. <https://www.forbes.ru/finansy/489930-gref-zaavil-o-stydnnoj-dole-malogo-i-srednego-biznesa-v-ekonomike-rossii?ysclid=m6i4pyl88u923471160>

¹⁰ <https://www.economy.gov.ru/material/file/450ce3f2da1ecf8a6ec8f4e9fd0cbdd3/Prognoz2024.pdf?ysclid=m6i58wouvz598809477>

сохраняется резко выраженный колебательный тренд ведущих экономических показателей страны, в т. ч. инвестиций в основной капитал (например, «бум» инвестиций 2023 г. на фоне «провала» в 2022 г. и вновь подъем в 2024 г.¹¹). Очевидно, что при таких неустойчивых показателях инвестиционного процесса макроэкономические цели, в том числе в виде вхождения России в пятерку крупнейших экономик мира с темпами роста выше общемировых, выполнить не удастся. В результате оказываются под вопросом и все другие ключевые индикаторы национального целеполагания, в т. ч. и социального характера. Одновременно «зависли» и такие важные цели, как необходимость «сгладить» зависимость трендов инвестиционного процесса от динамики и масштабов публичных (государственных) инвестиций, а также задача по преодолению значительных межрегиональных различий по этому показателю.

В целом можно констатировать, что для российской практики стратегического целеполагания в Российской Федерации характерны проблемы как общеэкономического, так и методологического плана. Проблемы общеэкономического свойства сводятся к низкой управляемости показателями экономической динамики, прежде всего темпами роста ВВП ввиду сохраняющейся значимой зависимости от негативных трендов на мировом рынке, особенно на рынке энергосырьевых ресурсов. В результате уже не одно десятилетие эти темпы чаще всего на деле оказывались не просто ниже проектируемых, но даже ниже уровня «минимальной достаточности» для достижения целей как общехозяйственного, так и социального развития [18; 19]. С точки зрения целеполагания есть и проблемы методологического плана. Они касаются тех методов, которые используются для генерирования целевых ориентиров в той или иной области. Фактически здесь и кроется ответ на вопросы: откуда взялись те или иные целевые индикаторы? как и чем они обосновывались?

Принято считать, что существует два основных подхода к выбору методологической базы целеполагания. Во-первых, это нормативно-целевой подход, когда вначале устанавливаются желаемые конечные параметры развития (цели), а затем определяются необходимые для этого финансовые, материальные, трудовые и иные ресурсы. Нормативно-целевой подход базируется преимущественно не на анализе реально имеющейся базы для дальнейшего развития, а на выявлении и приоритете общественных потребностей, формирующих или даже «диктующих» цели развития. Во-вторых, возможен генетический под-

¹¹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405257655/> (дата обращения: 30.09.2024).

ход, который, напротив, исходит прежде всего из приоритета долго-временно сложившихся трендов развития, и лишь затем, с учетом сохранения в основном этих трендов, показываются возможные пути и сроки достижения заданных целей, определяются необходимые для этого ресурсы и пр. При этом как бы делается попытка именно таким путем выявить возможные направления, цели и этапы будущего развития и определить его закономерности. Таким образом, генетический подход в прогнозировании в целеполагании связан в первую очередь с выявлением объективно сложившихся тенденций развития социально-экономической системы и их переносом на предстоящий период. Этот подход в целеполагании основывается на использовании принципа инерционности развития, при котором ориентация прогноза и цели происходит от настоящего к будущему.

Дискуссии относительно методологии выбора целей и показателей плана наиболее активно развернулись в отечественной экономической науке в конце 1920-х – начале 1930-х гг. в связи с разработкой первых пятилетних планов СССР [3]. Основой для дискуссии по «генетике и телеологии» в целеполагании и планировании стала подготовка вариантов этих планов, а также рассмотрение общей стратегии индустриализации в СССР [2]. Эта дискуссия касалась целого ряда проблем, созвучных нынешнему обсуждению методологических основ стратегического целеполагания, частью чего выступает задача проведения «новой индустриализации». В частности, существенно важным по-прежнему видится такой момент, как вопрос о том, с чего начинать составление планов таких преобразований: с постановки целей или с выявления преобладающего вектора хозяйственной динамики, и только в соответствии с ним следует формулировать цели плана. В сфере дискуссий тех лет были также актуальные и сегодня вопросы: В частности о том, насколько долгосрочный (стратегический) план в сравнении с текущим и среднесрочным планами расширяет возможности утверждения приоритета целевых установок плана? Как определить в рамках целеполагания оптимальные границы государственного регулирования, в структурной политике и в политике «подстегивания» темпов, что весьма актуального и сегодня (по данным Росстата, за последнее десятилетие среднегодовой темп прироста ВВП России составлял всего около 1,1%¹²)?

Однако пока ситуация складывается таким образом, что определить, какой именно методологический подход сегодня является доминирующим при фиксации того или иного целевого индикатора, практически невозможно. На наш взгляд, какие-либо жесткие установки

¹² <https://www.rbc.ru/economics/20/05/2024/66473f749a794716c4a31da8?ysclid=m6johuqc6a848874827> (дата обращения: 30.09.2024).

здесь едва ли приемлемы. Однако вполне целесообразна разработка методических рекомендаций, определяющих наиболее продуктивные методические подходы к стратегическому целеполаганию по его наиболее важным направлениям на основе баланса генетических и нормативных начал. Кроме того, имеет смысл одновременная подготовка двух вариантов целевых индикаторов – на генетических и нормативных началах – с последующим выбором их оптимального варианта.

Например, с нашей точки зрения, в отношении динамики и структуры российского МСП сегодня наиболее оправданным является генетический подход к прогнозированию и стратегическому целеполаганию, поскольку, как показал опыт последнего десятилетия, тренды развития сферы МСП менее зависимы от внутренних и внешних факторов влияния. Напротив, инвестиции в основной капитал в этом отношении более зависимы, причем сохраняются большие возможности для использования в этой сфере инструментов государственного регулирования и стимулирования инвестиционных процессов. Главное, чтобы во всех случаях эти методические подходы, как и используемые в их рамках базы фактических данных, были доступны для научно-экспертного сообщества. Эта практика включает в себя и последующую оценку того, какой методический подход и по каким причинам дал наиболее достоверный результат для дальнейшего закрепления его роли в практике стратегического целеполагания в целом.

Целеполагание и факторы внешнего влияния

В современных условиях нельзя не принимать во внимание еще одну важную методологическую установку, объективно присущую современной практике управления и долгосрочного стратегирования. Речь идет о факторах внешнего влияния или воздействия на то, как ставятся и реализуются стратегические цели развития России. В развитии теории и практики стратегического целеполагания Россия активно использовала и использует лучший международный опыт и предлагаемые им разработки и рекомендации. В их числе особое внимание следует уделить таким установкам, как цели устойчивого развития (далее – ЦУР) ООН на 2016–2030 гг. [21]. Модель «устойчивого развития» занимает важное место в установках стратегического планирования и управления за рубежом [24; 25; 27]. Иногда представляется, что устойчивость развития, выраженная в системе неких индикаторов, сама по себе могла бы составить национальную цель стратегического характера.

Подобные цели были закреплены в «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Результатом работы международного сообщества стало определение 17 ключевых целей, с кон-

кретными инструментами по их достижению. Обозначенные цели носят комплексный, глобальный характер. Они универсально применимы и вследствие этого получили широкое распространение и поддержку в Российской Федерации. Сегодня они по временным параметрам совпадают с новым «траншем» национальных целей развития РФ. Значительное совпадение заметно и по содержательной стороне целеполагания, особенно в части вопросов социального развития. Вопрос о достаточной «сходимости» российских ЦУР и ЦУР ООН и их использовании для целей стратегического управления на всех уровнях публичной власти уже достаточно подробно рассмотрен в нашей и зарубежной научной литературе [14; 15; 17; 20; 22]. Рис. 1 показывает, что данные цели как бы разбиваются на две группы: достигаемые преимущественно усилиями национальных государств и наиболее эффективно достигаемые за счет механизмов международного сотрудничества (например, в сфере экологии и изменения климата). Это говорит о том, что неформальное присоединение к системе ЦУР выступает важным фактором интеграции России в интеграционные процессы по достижению приоритетов развития мирового сообщества.



Источник: https://rssp.ru/sustainable_development/goals/?ysclid=m6ko2xj1jb477378055

Рис. 1. Цели устойчивого развития ООН на 2016–2030 гг.

В России постоянно ведется работа по обеспечению взаимосвязи «своих» приоритетов, целей, планов и программ с рекомендациями ООН по устойчивому развитию. Сравнительный анализ целей устойчивого развития ООН и базовых целей в документах российского стратегического планирования федерального уровня показал¹³ их высокую

¹³ https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/ustoychivoe_razvitie/povestka_2030_i_cur_oon/?ysclid=m6jprkq06w560375980

согласованность, хотя, скорее всего, эта согласованность просматривается в основном на уровне общей направленности целеполагания, а не в его более детальной интерпретации. Для решения задач стратегического целеполагания в Указе № 309 от 07.05.2024 г. было сформулировано семь национальных целей. При этом некоторые ранее декларирувавшиеся национальные цели на данном этапе превратились в подцели, и по ним также установлены целевые показатели.

Можно ли говорить о том, что формирование национальных целей развития России и далее должно все более следовать в фарватере соответствующих разработок ООН? Полной убежденности в целесообразности такого решения нет.

В большинстве случаев принято считать, что разного рода внешние «факторы влияния» часто оказывают по преимуществу негативное влияние на весь процесс стратегического целеполагания в Российской Федерации, затрудняют достижение поставленных целей. Да, такое влияние существует и часто даже сохраняет за собой некое доминирующее воздействие. Но такое влияние нельзя сводить лишь к негативным моментам (воздействие санкций, введение более жестких ограничений экологического характера и пр.). В этом влиянии есть и позитивные компоненты.

Они сводятся к тому, что достаточно глубокий учет целей развития ООН позволяет нашему стратегическому целеполаганию оценить некоторую пробельность отечественных установок по данному вопросу (например, по линии институциональных изменений в обществе и государстве), но при этом оставаться в русле общемировых трендов регулирования ключевых социально-экономических процессов. За счет разумной привязки к целям развития ООН достигается необходимая последовательность формируемых целей, складывается баланс между общей формулировкой целей и пониманием условий и механизмов их практического достижения. Это значит, что цели выполняют важные контрольные функции в процессе стратегического планирования [26]. Формальное или неформальное присоединение к системе ЦУР выступает важным фактором интеграции России в международные интеграционные процессы по достижению приоритетов развития мирового сообщества. Наконец, через периодическую коррекцию целей ООН можно проследить эволюцию взглядов на приоритетные условия сохранения стабильного развития мирового сообщества, хотя уже сейчас ясно, что реализовать эти цели в полном объеме в формально установленные сроки (к 2030 г.), уже не представляется возможным¹⁴.

¹⁴ <https://www.ixbt.com/live/offtopic/spasti-chelovechestvo-ili-provalitsya-kak-mir-pytaetsya-vypolnit-plan-oon-k-2030-godu.html>

Заключение

Сказанное выше позволяет сделать вывод о том, что процесс интеграции текущей практики государственного и муниципального управления с основными принципами и методами стратегического планирования далек от своего завершения. В настоящее время в Федеральном государственном реестре документов стратегического планирования значится почти 57 тыс. документов, в том числе более 130 документов федерального уровня, большинство из которых в той или иной мере содержат в себе определенные целеустанавливающие позиции. Однако наличие большого числа документов стратегического планирования, принятых теми или иными органами публичной власти, еще ничего не говорит о том, что каждодневная управленческая деятельность органов власти целиком ориентирована на целевые указания разного рода стратегий, программ и иных подобных документов, в том числе документов международного уровня. Более того, многочисленные публикации указывают на сохранение в этих программах и иных аналогичных документах расхождений в плане установки ими ключевых целевых значений, индикаторов и пр.

По нашему мнению, эти расхождения, негативно влияющие на практическую реализуемость документов стратегического планирования, во многом и являются свидетельством отсутствия методологической гибкости в процессе целеполагания, т. е. механизмов адаптации целей под различные варианты (сценарии) социально-экономического развития. Выше мы уже отмечали, что целеполагание, особенно на макроуровне, должно строиться на балансе генетических и нормативных подходов с открытым обоснованием методологического выбора и полученных на его основе результатов, причем параллельное использование различных методологических подходов должно носить не формальный характер, а составлять основу сценарного варианта утверждаемых целей. При этом выбираемые сценарии не должны сводиться к упрощенным вариантам типа «оптимистический», «умеренный», «базовый», «пессимистический» и пр. Варианты целевых установок целесообразно дифференцировать в разрезе экспертно определенных факторов влияния – позитивного или негативного. Разумеется, выбор этих факторов влияния и определение характера и глубины их воздействия на достижение поставленных целей также должны носить открытый мотивированный характер. Это позволит определить, какие факторы влияния и мера их воздействия были определены верно, а какие – нет, что и привело к просчетам в целеполагании.

Для того чтобы решить эти задачи, необходимо вывести на качественно новый уровень институционально-правовое обеспечение НЦР, равно как и весь процесс целеполагания в российской практике

государственного и муниципального управления. Прежде всего НЦР должны быть переведены на уровень закона. Разрабатывать и принимать федеральный закон о стратегическом целеполагании, скорее всего, нет оснований, но есть предпосылки к тому, чтобы текст Указа № 309 (возможно, в расширенном варианте) ввести в готовящуюся Стратегию социально – экономического развития России на долгосрочный период в качестве преамбулы. Здесь должны быть обозначены основные методические основы и процедурные аспекты стратегического целеполагания, включая программные и проектные механизмы реализации намечаемых целей [1; 12; 23]. Цели должны быть максимально конкретны и в итоге исчерпывающе проверяемы. Приоритетом такого целеполагания должны стать требования устойчивости экономического развития и на этой основе - последовательности и полноты решения задач социального характера.

ЛИТЕРАТУРА

1. Будаева К., Егоршева З. Цели устойчивого развития в государственной политике и документах стратегического планирования Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 11. С. 27–36.
2. Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4. С. 21–36.
3. Бухвальд Е.М. Экономическое пространство как поле реализации национальных целей России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 32–47. DOI: 10.21686/2073-1051-2024-2-32-47.
4. Генералова С.В. Совершенствование процесса целеполагания в системе стратегического планирования социально-экономического развития территорий. В сб.: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики. Ростов-на-Дону, 2023. С. 40–42.
5. Грибанова О.М. О национальных целях развития Российской Федерации в новых социально-экономических условиях // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 4. 2024. С. 65–81. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_4_65_81.
6. Гумеров Р.Р. Реализация национальных целей в предлагаемой модели стратегического народно-хозяйственного планирования // Российский экономический журнал. 2019. № 5. С. 3–24.
7. Карандаев А.Г. О государственном стратегическом планировании и прогнозировании в России. В сб.: Актуальные проблемы юриспруденции. Новосибирск: «Сибирская академическая книга», 2022. С. 25–35.
8. Кокошин А.А., Бартнев В.И. Проблемы взаимозависимости безопасности и развития в стратегическом планировании в Российской Федерации: от целеполагания к прогнозированию // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2015. № 7 (129). С. 38–48.
9. Кузнецова Е.К., Ивашевич Т.В., Хайрулина Л.Р. Стратегическое целеполагание в государственном управлении: интеграция национального и глобального уровней // Фундаментальные исследования. 2022. № 10–2. С. 207–212.

10. Ломовцева О.А. Национальные цели развития: новые перспективы государственного стратегического планирования. В сб. Современные проблемы менеджмента в строительстве. СПб., 2022. С. 69–74.
11. Лю И. Методы и цели стратегического планирования // Теория и практика современной науки. 2020. № 5 (59). С. 272–274.
12. Мерзлякова Д.С. Государственные программы как инструмент достижения национальных целей развития Российской Федерации. В сб.: Актуальные проблемы таможенного дела в условиях цифровой экономики. М.: Ун-т МВД им. В.Я. Кикотя, 2024. С. 176–180.
13. Митяков С.Н. Новые цели устойчивого развития России // Развитие и безопасность. 2023. № 1 (17). С. 21–35. DOI 10.46960/2713-2633_2023_1_21.
14. Пресняков В.М., Боброва Е.А., Преснецова В.Ю., Абашин В.Г. Цели устойчивого развития, влияющие на стратегическое планирование в регионах России // Экономические и гуманитарные науки. 2023. № 4 (375). С. 83–95.
15. Россейкина Е.Л. Вопросы целеполагания в стратегическом планировании развития муниципальных образований. В сб.: Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления. М.: МАРХИ, 2017. С. 93–100.
16. Санжаревский И.И. Стратегическое планирование в государственном управлении как система институциональных инструментов и механизмов целеполагания // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23. № 4. С.447–453.
17. Сильвестров С.Н., Крупнов Ю.А., Старовойтов В.Г. Определение и реализация национальных целей развития в российском стратегическом планировании // Российский экономический журнал. 2021. № 1. С. 32–44.
18. Сорокин Д.Е. Целеполагание в стратегическом планировании. В сб.: Стратегические задачи макроэкономического регулирования и пространственного развития. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2018. С. 5–9.
19. Сорокин Д.Е. Оптимистический сценарий развития российской экономики // Вестник финансового университета. 2014. № 5. С. 12–15.
20. Харьковова О.М. Целеполагание регионального развития // Экономика и предпринимательство. 2022. № 8 (145). С. 1340–1344. DOI: 10.34925/ EIP.2022.145.8.275.
21. Цели устойчивого развития ООН и России (Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации). М., 2016.
22. Цыбатов В.А., Михайловский Л.Л. Формирование базового целевого плана как основы целеполагания при стратегическом планировании развития региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2015. № 7 (129). С. 38–48.
23. Шимко Н.В., Лух Е.С. Национальные проекты в системе стратегического планирования как инструмент стратегического целеполагания // Финансовый бизнес. 2023. № 7 (241). С. 91–95.
24. D'Adamo I., Gastaldi M., Morone P. Economic sustainable development goals: assessments and perspectives in Europe // Journal of Cleaner Production. 2022. 20 June. Vol. 354. 131730.

25. Kurnia S., Alamsyahbana M.I., Chartady R., Arifin S.V., Sesaria M.I. Circular solutions for recent work and economic growth: lessons from sustainable goals. *Academia open*. 2023. Vol. 8. No. 1.
26. *Svitlychnyi V.* Goals and objectives of the control of the modern state over economic activity // *Law herald*. 2023. No. 3. Pp. 243–250.
27. *Wambach A., Zulehner Ch.* Sustainability goals in Economic policy–economic considerations // *Wirtschaftsdienst*. 2022. Vol. 102. No. 5. Pp. 331–333.

REFERENCES

1. *Budaeva K., Egorshева Z.* Goals of sustainable development in state policy and documents of strategic planning of the Russian Federation. 2018. No.11. Pp. 27–36. (In Russ).
2. *Bukhvald E.M., Pogrebinskaya V.A.* Strategic planning in Russia: historical experience and realities of the economy. 2014. No. 4. Pp. 21–36. (In Russ).
3. *Bukhvald E.M.* Economic space as a field for the implementation of national goals of Russia. 2024. Vol. 29. No. 2 (114). Pp. 32–47. DOI: 10.21686/2073-1051-2024-2-32-47. (In Russ).
4. *Generalova S.V.* Improvement of the process of goal-setting in the system of strategic planning of socio-economic development of territories. In: *State, Municipal and Corporate Management: Theory and Best Practices*. Rostov-on-Don. 2023. Pp. 40–42. (In Russ).
5. *Gribanova O.M.* On the national goals of the development of the Russian Federation in new socio-economic conditions // *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. No. 4. 2024. Pp. 65–81. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_4_65_81. (In Russ).
6. *Gumerov R.R.* Implementation of national goals in the proposed model of strategic national economic planning. 2019. No. 5. Pp. 3–24. (In Russ).
7. *Karandaev A.G.* On State Strategic Planning and Forecasting in Russia. In: *Actual Problems of Jurisprudence*. Novosibirsk: Siberian Academic Book. 2022. Pp. 25-35. (In Russ).
8. *Kokoshin A.A., Bartenev V.I.* The Problems of Mutual Dependence of Security and Development in Strategic Planning in the Russian Federation: From Goal Setting to Prognosis. 2015. No. 7 (129). Pp. 38–48. (In Russ).
9. *Kuznetsova E.K., Ivashkevich T.V., Khairulina L.R.* Strategic goal setting in public administration: integration of national and global levels. 2022. No. 10–2. Pp. 207–212. (In Russ).
10. *Lomovtseva O.A.* National Development Goals: New Prospects of State Strategic Planning. In: *Modern Problems of Management in Construction*. St. Petersburg. 2022. Pp. 69–74. (In Russ).
11. *Liu I.* Methods and goals of strategic planning // *Theory and Practice of modern science*. 2020. No. 5 (59). Pp. 272–274. (In Russ).
12. *Merzlyakova D.S.* State programs as a tool for achieving national goals of development of the Russian Federation. In: *Actual Problems of Customs in the Digital Economy*. Moscow: University of the Ministry of Internal Affairs named after V.Ya. Kikotya. 2024. Pp. 176–180. (In Russ).
13. *Mityakov S.N.* New goals of sustainable development of Russia // *Development and Security*. 2023. No. 1 (17). Pp. 21–35. DOI: 10.46960/2713-2633_2023_1_21. (In Russ).

14. *Presnyakov V.M., Bobrova E.A., Presnetsova V.Yu., Abashin V.G.* Goals of sustainable development, influencing strategic planning in the regions of Russia. 2023. No. 4 (375). Pp. 83–95. (In Russ).
15. *Rosseiikina E.L.* Issues of goal-setting in the strategic planning of the development of municipalities. In: Actual problems of the development of economic subjects, territories and systems of regional and municipal management. Moscow: MARKHI. 2017. Pp. 93–100. (In Russ).
16. *Sanzharevsky I.I.* Strategic planning in public administration as a system of institutional tools and mechanisms of goal-setting. Series: Sociology. Political science. 2023. T. 23. No. 4. Pp. 447–453. (In Russ).
17. *Silvestrov S.N., Krupnov Yu.A., Starovoytov V.G.* Definition and implementation of national development goals in Russian strategic planning. 2021. No. 1. Pp. 32–44. (In Russ).
18. *Sorokin D.E.* Goal-setting in strategic planning. In: Strategic Tasks of Macroeconomic Regulation and Spatial Development. Moscow: Financial University under the Government of the Russian Federation. 2018. Pp. 5–9. (In Russ).
19. *Sorokin D.E.* Optimistic scenario for the development of the Russian economy. 2014. No. 5. Pp. 12–15. (In Russ).
20. *Kharkova O.M.* Goal-setting of regional development. 2022. No. 8 (145). Pp. 1340–1344. DOI: 10.34925/EIP.2022.145.8.275. (In Russ).
21. Sustainable Development Goals of the United Nations and Russia (Report on Human Development in the Russian Federation). Moscow. 2016. (In Russ).
22. *Tsybatov V.A., Mikhailovsky L.L.* Formation of the basic target plan as the basis of goal-setting in strategic planning of the development of the region]. 2015. No. 7 (129). Pp. 38–48. (In Russ).
23. *Shimko N.V., Likh E.S.* National projects in the system of strategic planning as a tool for strategic goal-setting // Financial Business. 2023. No. 7 (241). Pp. 91–95. (In Russ).
24. *D'Adamo I., Gastaldi M., Morone P.* Economic sustainable development goals: assessments and perspectives in Europe // Journal of Cleaner Production. 2022. 20 June. Vol. 354. 131730.
25. *Kurnia S., Alamsyahbana M.I., Chartady R., Arifin S.V., Sesaria M.I.* Circular solutions for recent work and economic growth: lessons from sustainable goals. Academia open. 2023. Vol. 8. No. 1.
26. *Svitlychnyi V.* Goals and objectives of the control of the modern state over economic activity // Law herald. 2023. No. 3. P. 243–250.
27. *Wambach A., Zulehner Ch.* Sustainability goals in Economic policy – economic considerations // Wirtschaftsdienst. 2022. Vol. 102. No. 5. Pp. 331–333.

Дата поступления рукописи: 27.12.2024 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Бухвальд Евгений Моисеевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
buchvald@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Evgeny M. Buchwald – Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
buchvald@mail.ru

GOAL SETTING AS THE CORE OF STRATEGIC PLANNING

Contrary to various arguments such as “plan or market”, it should be recognized that any activity – economic, managerial, etc. – necessarily involves the presence of some meaningful target principles. Another thing is that these principles can be implemented in forms that differ both in the breadth and depth of coverage of the planned changes and the intended methods of their implementation. The sphere of state and municipal administration (in general – public authority), where objective goal setting is traditionally considered as one of the main conditions for achieving the desired result, also fully falls under this general principle. And in modern conditions, the sphere of activity of public authority remains a necessary “field” for the use of targeted management principles. Moreover, the consistent transition to the strategic nature of such management gives the presence of such principles, their objectivity, of particular importance. The article mentions some approaches to long-term goal setting that have developed in the domestic economy during the planned period of its functioning, and also examines modern interpretations of the advancement of target settings in the sphere of economic and social development.

Keywords: *state and municipal management, strategic planning, goal setting, national development goals, state programs and projects.*

JEL: O18, R120.