

Научная статья
УДК 338.27
EDN UKPOFW
DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(4).690-700



ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА ПРАКТИКИ СТРАТЕГИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КРАТКИЙ ОБЗОР ПРОБЛЕМ И ПЕРСПЕКТИВ

Е.Р. Метелева

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
14 октября 2022 г.

Дата принятия к печати
6 декабря 2022 г.

Дата онлайн-размещения
23 декабря 2022 г.

Ключевые слова

Стратегирование; стратегия;
стратегия социально-
экономического развития
территории; стратегическое
планирование; SWOT-анализ;
технология стратегического
планирования

Аннотация

Цель данной статьи — осуществление короткой рефлексии российской практики стратегирования, которой в 2022 г. исполняется 25 лет. Рассмотрены основные проблемы, свойственные большинству принимаемых документов стратегического планирования. Исследование, выполненное с помощью системно-мыследеятельностного подхода, выявило типичные недостатки в применении технологии стратегического планирования. Высказано предположение, что причиной этих недостатков является некорректная адаптация зарубежной технологии стратегирования, недостаточно строгое определение терминов в законодательстве, отсутствие единой методологической базы стратегического планирования в стране. Поскольку возрастающие сложность и напряженность современной экономической и политической ситуации в мире повышают актуальность стратегирования, сделан вывод о необходимости совершенствования практики стратегического планирования в России. Высказано предположение, что в связи с радикальными изменениями в стране и мире возможны корректировка управленческой деятельности и некоторый сдвиг от стратегического планирования к директивному.

Original article

A QUARTER CENTURY OF STRATEGIC PRACTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION: A BRIEF OVERVIEW OF PROBLEMS AND PROSPECTS

Elena R. Meteleva

Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation

Article info

Received
October 14, 2022

Accepted
December 6, 2022

Available online
December 23, 2022

Keywords

Strategizing; strategy; strategic
planning of social and economic
development of territory; strategic
planning; SWOT-analysis;
technology of strategic planning

Abstract

The purpose of this article is to implement a short reflection of the Russian strategic practice, which turns 25 year in 2022. The main problems inherent in most accepted strategic planning documents are considered. The study, carried out using a system-based approach, revealed typical shortcomings in the use of strategic planning technology. It was suggested that the reason for these shortcomings is the incorrect adaptation of foreign strategic technology, the insufficiently strict definition of terms in legislation, the lack of a single methodological base for strategic planning in the country. Since the increasing complexity and tension of the current economic and political situation in the world increase the relevance of strategizing, it was concluded that it is necessary to improve the practice of strategic planning in Russia. It has been suggested that

due to radical changes in the country and the world, it is possible to adjust management activities and some shift from strategic to directive planning.

Введение

В 2022 г. исполняется 25 лет с даты принятия первого стратегического документа регионального/городского уровня — Стратегического плана Санкт-Петербурга (1 декабря 1997 г.). За четверть века деятельность по стратегическому планированию (стратегическому управлению) осуществлялась регулярно, реализовывалась на всех уровнях публичного управления; разработаны тысячи документов, что дает возможность выполнить краткий аналитический обзор. Можно констатировать, что пройденный путь оказался достаточно продуктивным, важность и полезность данной деятельности признана научным сообществом и бенефициарами — представителями органов публичного управления. Мы попытались кратко рассмотреть возникающие в ходе процесса стратегирования проблемы, оценить результаты и перспективы данной деятельности.

Не секрет, что качество стратегических документов и эффективность их реализации часто подвергаются критике [1]. Основной смысл критических сентенций состоит в том, что вместо стратегий разрабатываются декларации, а вместо действительного стратегирования осуществляется некая имитация, при которой формально используются принятые в мировой практике термины и понятия, но фактически они подменяются в лучшем случае «адаптированными», а в худшем случае вообще искаженными, извращенными ментальными конструктами.

В 2002 г., т.е. по результатам пятилетней практики, ведущий эксперт в сфере стратегирования Б.С. Жихаревич выполнил анализ разработанных на тот момент документов стратегического развития городов северо-запада страны и выделил основные их недостатки [2]. Среди них можно отметить те, которые характерны для данной деятельности и спустя 20 лет: разработчики вкладывают разный смысл в идентичные или близкие понятия, документы не ориентированы на адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды, есть проблемы с количественным выражением целей развития, стратегический выбор носит, как правило, волюнтаристский характер, нет четко прописанного механизма реализации намеченных стратегий развития [там же]. В 2018 г. тот же автор в своем анализе отмечал определенный эволюционный сдвиг от максимализма «рыночной

ориентации» 1990-х гг. в сторону большей централизации экономической политики и следующих за ней бюджетных ресурсов [3]. Реагируя на подобный сдвиг, исследователи, сравнивавшие современную российскую и зарубежную практики стратегического планирования, подчеркивали необходимость осознанного обеспечения гибкости стратегических документов, разрабатываемых в условиях рыночной экономики, в противовес детерминированности советских планов [4].

Ряд авторов указывают на недостаточную логичность, отсутствие системности в архитектуре стратегических документов [5]. К наиболее серьезным критическим замечаниям можно отнести отсутствие «стратегического стержня» в стратегических документах и слабый учет требований смены технологических укладов, что аргументировано в исследованиях А.В. Тебекина [6]. Многочисленные исследования посвящены недостаткам деятельности по стратегическому планированию, осуществляемой на региональном и муниципальном уровнях публичного управления [7; 8].

Обзор типичных изъянов, свойственных разрабатываемым стратегическим документам

В Иркутской области деятельность по стратегированию развития территорий изначально регулировалась законом Иркутской области «О системе прогнозирования и программе социально-экономического развития Иркутской области» от 16 июля 1997 г. № 35-оз. Затем в соответствии с вновь принятым федеральным законом была обновлена и законодательная база региона, принят закон Иркутской области «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области» от 5 декабря 2014 г. № 145-оз.

За постсоветский период был принят ряд документов стратегического планирования социально-экономического развития (СЭР) Иркутской области (табл. 1).

Как следует из табл. 1, первый документ такого рода был разработан силами местных экспертов при участии столичного вуза. Остальные документы выполнены привлеченными извне региона организациями, специализирующимися на оказании услуг по разработке документов стратегического планирования. При этом основным разработчиком

Документы стратегического планирования Иркутской области*

Документ (-ы)	Дата разработки	Разработчики
Программа СЭР Иркутской области до 2005 г.	2001–2002 гг.	Академия бюджета и казначейства Министерства финансов РФ (г. Москва), Иркутская государственная экономическая академия, Иркутский научный центр СО РАН
Стратегия СЭР до 2020 г.	2008 г.	Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург), ООО «Стратеджи Партнерс» (г. Москва)
Концепция СЭР на период до 2020 г. и Программа СЭР на 2011–2015 гг.	2010 г.	Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург), ООО «Стратеджи Партнерс» (г. Москва), Фонд регионального развития Иркутской области (г. Иркутск)
Стратегия СЭР до 2036 г.	2016–2021 гг.	Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург)

* Составлена по данным: Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области. URL: https://irkobl.ru/region/gov_programms/economy/strategiya.doc; Фонд регионального развития Иркутской области. URL: http://frrio.ru/uploads_files/strategy_irk_frrio.pdf; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru>.

является одна и та же организация, что по идее должно обеспечивать преемственность, логическую связанность, последовательность предлагаемых стратегических решений.

По результатам выполненного нами анализа стратегических документов Иркутской области мы выделили ряд характерных моментов (свойственных, кстати говоря, подавляющему большинству имеющихся документов подобного рода [9]):

1. Анализ внешней среды, выполненный с использованием инструментов STEP- или SWOT-анализа, был осуществлен только при разработке первого документа — Стратегии СЭР Иркутской области до 2020 г. Концепция СЭР Иркутской области и Программа СЭР Иркутской области, разработанные в 2010 г., уже не содержали анализа внешней среды. В Стратегии СЭР до 2036 г. SWOT-анализ выполнен, но он не отвечает известным правилам его проведения. Во всех трех документах отсутствует SWOT-матрица.

2. Набор ключевых преимуществ региона из документа в документ остается неизменным и никак не зависит от изменений во внешней среде, что может свидетельствовать о механистическом подходе к этому ключевому блоку стратегической работы.

3. Сценарии развития региона также определяются схематично и формально, без всякой привязки к анализу внешней и внутренней среды, а просто по аналогии с предлагаемыми в разработках других регионов вариантами.

4. Ключевые направления (стратегии) развития экономики как таковые и ориентиры деятельности органов государственной власти и бизнес-сообщества вообще в анализируемых документах не формулируются.

5. Цели и задачи формулируются с нарушением принципов SMART, т.е. не имеют

количественного измерения и временно го горизонта.

6. Приоритеты определяются волонтеристским образом, и непонятно, каким образом они связаны с конкурентными преимуществами и возможностями во внешней среде.

7. Количество и перечень целевых/ключевых показателей определены каждый раз по-разному, в результате чего абсолютно не обеспечивается преемственность документов, затрудняется возможность стратегического контроля выполнения поставленных задач и достижения запланированных целей (ожидаемых результатов) с течением времени.

8. Не производится наглядного сопоставления и анализа степени соответствия целей и приоритетов стратегического документа региона целям и приоритетам стратегических документов, разрабатываемых для административно-территориальных образований более высокого уровня (макрорегиона, страны).

9. Сформулированные в анализируемых документах приоритеты (задачи) представляют собой направления действий, реализация которых сможет обеспечить не процессы развития (т.е. некоего качественного сдвига, кардинального улучшения) в экономике региона, а процессы функционирования, т.е. поддержания жизни и деятельности в регионе на стабильном уровне, т.е. разрабатываемые документы не носят стратегического характера.

Анализ возможных источников проблем, свойственных разрабатываемым стратегическим документам

Само по себе стратегирование — это управленческая технология. Стоит напомнить, что ключевым признаком, маркером

любой технологии выступает воспроизводимость по описанию. Воспроизводимость обеспечивается точностью, строгостью, скрупулезностью описания каждого этапа и элемента технологического процесса. Воспроизводимость обеспечивается наличием качественной технологической документации, которая должна быть однозначно и одинаково понимаемой как тем, кто создает технологию, так и тем, кто является рядовым пользователем, потребителем.

Использование технологии стратегического планирования СЭР административно-территориальных образований в России явилось составной частью либеральных экономических реформ. Стратегическое планирование пришло на смену директивному, что должно было обеспечить выход из трансформационного кризиса и позволить органам публичной власти территориальных образований (регионов и муниципалитетов) самостоятельно осуществлять управление процессами социально-экономического развития своих территорий [10].

В ходе реформ их инициаторы и организаторы заимствовали данную технологию, но подошли к процессу заимствования формально, механистически, а к процессу стратегирования — чрезвычайно «творчески», не следуя логике и содержанию самой технологии.

На федеральном уровне нормативно-правовая база стратегирования включает федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (далее — 172-ФЗ) и приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» от 23 марта 2017 г. № 132. В субъектах Российской Федерации имеются собственные законы и методические разработки (рекомендации, макеты, модельные документы).

Критический анализ содержательной (смысловой) части текста 172-ФЗ позволяет высказать предположение, что устойчивое существование ряда пробелов в практике стратегирования в России обусловлено наличием определенных изъянов в самом основополагающем законе. В частности, в тексте 172-ФЗ стратегическое планирование определено как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию, т.е. просто посредством перечисления этапов процесса, а не

через прояснение его целевого назначения и практического смысла. Ряд ключевых определений выглядят недостаточно логично сформулированными и в силу этого имеют невысокую практическую ценность. Так, «планирование» определяется как «деятельность по разработке и реализации основных направлений деятельности и планов». Представляется спорным, что планирование включает в себя «реализацию планов». Еще большее недоумение вызывает формулировка термина «стратегия» — в законе это «документ, определяющий приоритеты, цели и задачи», т.е. законодательно стратегирование сводится к определению приоритетов, целей и задач, тогда как общепринятое понимание этой деятельности включает и обязательную реализацию поставленных целей.

В качестве более приемлемого варианта можно было бы предложить, например, такую формулировку: стратегия — это документ, определяющий приоритеты, цели и задачи, а также основные направления деятельности по их реализации.

Нечетко сформулированные положения документов федерального уровня, а также явно ощущаемый дефицит единообразного методического инструментария приводят к тому, что в многочисленных документах стратегического планирования имеют место типичные изъяны и наблюдается слабая связь между документами стратегического характера и оперативными актами органов управления всех уровней публичной власти.

Однако даже в том случае, когда в 172-ФЗ имеется вполне корректное определение, в практике разработки стратегических документов регулярно наблюдаются проблемы с соблюдением требований законодательства. Так, в законе дана следующая формулировка: «Цель социально-экономического развития — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями». Данное утверждение однозначно соответствует общепринятому представлению о том, что цели должны быть количественно измеримыми [11]. Хотя следует отметить, что в данной формулировке отсутствует важное указание на необходимость установления конкретных временных горизонтов для каждой цели. На практике в подавляющем большинстве стратегических документов регионального и муниципального уровня можно видеть,

насколько фактически поставленные цели и предназначенные для их измерения показатели далеко отстоят друг от друга, имеют слабо выраженную логическую связь. Например, вот как выглядит ситуация с целями и показателями в Стратегии СЭР Иркутской

области до 2036 г. (рис. 1, табл. 2). Как следует из рис. 1, в стратегии сформулированы только «тактические цели». Возникает вопрос: почему тактические, а не стратегические, если документ называется «стратегия»? Возможно, в качестве стратегических целей

Приоритет 1. «Накопление и развитие человеческого капитала»

Цель, задачи и мероприятия

Тактическая цель — повышение доступности и востребованности качественного образования всех уровней, обеспечивающего потребности социально-экономического развития Иркутской области в квалифицированных кадрах.

Тактическая задача 1. Обеспечение условий для получения качественного дошкольного образования в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов дошкольного образования.

Мероприятия:

1.1. Обеспечение доступности дошкольного образования, в том числе для детей в возрасте до 3 лет за счет...

Рис. 1. Пример формулировки цели в Стратегии СЭР Иркутской области до 2036 г.

Источник: Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области : офиц. сайт. URL: https://irkobl.ru/region/gov_programms/economy/strategiya.doc.

Таблица 2

Пример формулировки показателей в Стратегии СЭР Иркутской области до 2036 г.*

Приложение 2: Основные показатели достижения целей социально-экономического развития Иркутской области								
Цель	Показатель	Единица измерения	2018 (факт)	2019 (оценка)	2020		2021	
					Вариант 1	Вариант 2	Вариант 1	Вариант 2
<i>Приоритет 1. Накопление и развитие человеческого капитала</i>								
1.1. Повышение доступности и востребованности качественного образования всех уровней, обеспечивающего потребности социально-экономического развития Иркутской области в квалифицированных кадрах	Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от двух месяцев до семи лет	%	94,0	94,0	96,0	97,6	100,0	100,0
	Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, не получивших аттестат о среднем общем образовании	%	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2
	Доля выпускников профессиональных образовательных организаций, трудоустроенных по полученной профессии (специальности)	%	39,3	40,6	40,5	41,0	41,0	42,0
	Количество образовательных организаций высшего образования, расположенных на территории Иркутской области, вошедших в топ-100 национального рейтинга российских вузов	ед.	1	2	2	3	2	3

* Источник: Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области. URL: https://irkobl.ru/region/gov_programms/economy/strategiya.doc.

рассматриваются приоритеты? Однако это предположение сложно подтвердить или опровергнуть. Формулировка самой «тактической цели» является некорректной — она не имеет количественного выражения и никак не ориентирована во времени, т.е. не соответствует принципам SMART [11].

В табл. 2 приведены показатели, относящиеся к данной «тактической цели». И снова возникают вопросы относительно логической увязки цели и соответствующих показателей. Например, каким образом показатель «доля выпускников, получивших аттестат» свидетельствует о «повышении доступности качественного образования»? Или в какой степени «доля выпускников, трудоустроившихся по полученной профессии» зависит именно от «повышения доступности качественного образования», а не от состояния региональной экономики, структуры регионального рынка труда или общемировой экономической ситуации?

В 172-ФЗ также приводится такая формулировка результата: «Результат социально-экономического развития — фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями». Но поскольку ничего не ска-

зано о том, итогом чего должен стать такой «результат», то в рассматриваемой Стратегии СЭР Иркутской области результаты относятся к приоритетам, а не к целям (табл. 3).

В технологии стратегического планирования результаты должны быть увязаны с целями, они становятся итогом достижения целей, но в «творчески переработанной» российской практике стратегирования наблюдаются другие «логические связи», которые явно затрудняют процесс реализации стратегии и мониторинга получаемых результатов.

В качестве общераспространенного изъяна можно обозначить повсеместное некорректное использование такого управленческого инструмента, как SWOT-анализ. Типичным примером также может служить выполненный в Стратегии СЭР Иркутской области «SWOT-анализ факторов развития Иркутской области» (табл. 4). Во-первых, данный анализ практически во всех документах стратегического планирования в России представляет собой неограниченный перечень разнообразных сильных и слабых сторон, «возможностей» (на самом деле таковыми не являющихся) и угроз. Сложно представить, что представители организации-заказчика стратегического документа

Таблица 3

Пример формулировки результатов в Стратегии СЭР Иркутской области до 2036 г.*

Приложение 6: Ожидаемые результаты реализации стратегии										
№ п/п	Показатель	Единица измерения	2018 (факт)	2019 (оценка)	2020		2021		2022	
					Вариант 1	Вариант 2	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 1	Вариант 2
<i>Приоритет 1. Накопление и развитие человеческого капитала</i>										
4	Суммарный коэффициент рождаемости	Число детей в расчете на одну женщину	1,826	1,851	1,839	1,907	1,822	1,928	1,841	1,959
5	Смертность от всех причин	Случаев на 1 тыс. чел.	13,1	13,2	13,2	12,6	13,1	12,4	13,0	12,1
6	Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в Иркутской области	%	17,7	18,1	18,5	18,5	18,1	17,2	17,7	16,4
7	Реальные располагаемые денежные доходы населения (по отношению к 2018 г.)	%	99,0 (к 2017 г.)	100,0	96,1	96,1	97,9	98,6	99,0	100,3

* Источник: Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области. URL: https://irkobl.ru/region/gov_programms/economy/strategiya.doc.

Пример выполнения SWOT-анализа в Стратегии СЭР Иркутской области до 2036 г.*

Приложение 1: SWOT-анализ факторов развития Иркутской области Сильные и слабые стороны		
Фактор	Сильные стороны	Слабые стороны
Географическое положение и природно-климатические условия	1. Исторически Иркутск является крупным торговым центром, узловой точкой на пересечении маршрутов «восток — запад» и «север — юг»	1. Удаленность от рынков сбыта. 2. Холодный климат с резкими перепадами ночных и дневных температур. 3. Иркутская область — зона рискованного земледелия. 4. Ограничения хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне озера Байкал. 5. Повышенные требования по сейсмике
Образование	1. Доступность образования (в том числе сохранение 100 %-ной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет и повышение доступности дошкольного образования для детей раннего возраста). 2. Научно-методическое обеспечение развития образования (в том числе наличие механизмов государственно-общественного управления учреждениями). 3. Ориентация деятельности системы профессионального образования с учетом спроса и предложений формирующегося рынка труда	1. Проблемы кадрового потенциала (увеличение доли педагогических работников пенсионного возраста, нехватка педагогов в сельской местности). 2. Несоответствие инфраструктуры образовательных учреждений современным требованиям. 3. Недостаточная квалификация руководителей образовательных организаций в области экономики и управления. 4. Низкий уровень заработной платы младшего обслуживающего персонала. 5. Учеба детей во вторую, третью смены
Здравоохранение	1. Наличие высококвалифицированного медицинского персонала и современных медицинских технологий. 2. Опыт эффективной реализации значительного числа областных целевых медицинских программ. 3. Укрепление позиций здравоохранения региона в сфере охраны материнства и детства, кардиохирургии, онкологии, гнойной хирургии, трансплантологии (почки). 4. Сформированная система оказания высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи	1. Дефицит финансирования территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Иркутской области. 2. Социально-экономические и климатогеографические особенности различных муниципальных образований затрудняют организацию оказания медицинской помощи, позволяющую обеспечить равную ее доступность на всей территории Иркутской области. 3. Высокие показатели заболеваемости населения социально значимыми заболеваниями

* Источник: Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области. URL: https://irkobl.ru/region/gov_programms/economy/strategiya.doc.

вообще оказываются в состоянии до конца дочитать такой перечень. Во-вторых, совершенно непонятно, что является результатом формирования такого перечня. В подавляющем большинстве случаев его составление является самоцелью и заканчивается буквально ничем.

Классическая технология выполнения данного анализа предусматривает его логическое завершение путем составления SWOT-матрицы, включающей в себя в обязательном порядке не только *ограниченный* (читай — *управляемый*) перечень *ключевых* сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, но и набор стратегий (основных направлений деятельности) по задействованию сильных сторон для использования возможностей, нивелирования слабых сторон и защиты от угроз.

Требуется также пояснения наше утверждение о том, что формулируемые в доку-

ментах «возможности» по большей части таковыми не являются. На примере Стратегии СЭР Иркутской области до 2036 г. (табл. 5) можно продемонстрировать типичные ошибки при выполнении этой части аналитической работы.

По фактору «физическая культура и спорт» вместо возможностей определены цели и (или) задачи стратегии. По фактору «культура» первый пункт представляет собой описание «сильной стороны» региона. И только второй и третий пункты действительно представляют собой стратегические возможности, которые могут быть использованы в процессе достижения стратегических целей и реализации стратегических действий.

Некорректное выполнение стратегического анализа препятствует адекватной выработке стратегических направлений развития территории, не позволяет найти релевантные пути решения имеющихся проблем,

**Пример формулирования возможностей в рамках SWOT-анализа в Стратегии СЭР
Иркутской области до 2036 г.***

Фактор	Возможности
Физическая культура и спорт	1. Развитие базовых приоритетных для Иркутской области видов спорта, в том числе спортивного резерва с привлечением федерального софинансирования. 2. Интеграция с АТР — позиционирование Иркутской области как места подготовки сборных команд Российской Федерации к таким соревнованиям и формирование соответствующей спортивной инфраструктуры
Культура	1. Уникальность и разнообразие природно-культурных ландшафтов области. Байкал как зона притяжения для российских и международных деятелей культуры и искусства. 2. Устойчивый интерес к российской культуре со стороны стран АТР и, как следствие, возможности для открытия российской культуры для жителей стран АТР через использование ресурсов сферы культуры Иркутской области. 3. Наличие свободных ниш в культурном пространстве Сибири для реализации крупных межрегиональных и международных проектов в сфере театрального, музыкального искусства, кинематографии

* Источник: Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области. URL: https://irkobl.ru/region/gov_programms/economy/strategiya.doc.

обуславливает волюнтаристский характер выбора приоритетов и постановки некоторых целей. Именно точный анализ и выявление возможностей, открывающихся перед территорией во внешней среде, позволяют сделать осмысленный выбор из имеющихся стратегических альтернатив, помогают научно обосновать управленческие решения стратегического характера [12]. В противном случае выбор направлений деятельности представляет собой акт волюнтаризма и не может привести к достижению необоснованно выбранных целей.

Как уже было отмечено, в стране не принято единой методологии в отношении стратегирования, поэтому и практики («регионалы» и «муниципалы»), и даже представители научной общественности испытывают определенные трудности в процессе применения данной технологии. В настоящее время действуют специализированные институты, накоплен существенный опыт, имеются определенные методические разработки, однако итоговое качество стратегических документов по-прежнему оставляет желать лучшего.

Еще одним узким местом, проявляющимся в процессе стратегирования, является фокусирование на этапе планирования, в то время как этап реализации остается вне зоны особого внимания как организаций-разработчиков, так и самих заказчиков (и исполнителей данных документов) — органов публичной власти всех уровней. В итоге стратегические документы разрабатываются для галочки, а исполнители сосредоточены на реализации текущих документов и ориентируются в первую очередь на бюджет. Исполнители недостаточно хорошо понимают, как увязать между собой стратегические и оперативные документы.

Проблемой, вызывающей у практиков большие сомнения в необходимости и эффективности применения технологии стратегирования, является факт недостаточной интеграции данной технологии в общий контекст концепций, подходов, теорий экономического развития территорий. Можно предположить, что в основе проблемы лежит отсутствие механизма такой интеграции в базовом 172-ФЗ, однако мы полагаем, что основная ответственность лежит на разработчиках стратегических документов, поскольку от их уровня квалификации и профессиональной этики во многом зависит качество итоговых документов.

Набор понятий и инструментария, разработанных в различных подходах, концепциях, теориях развития территорий, достаточно широк и разнообразен (рис. 2–5).

Наконец, последнее по упоминанию, но, возможно, первое по значимости замечание: мы в России заимствовали западную технологию, но не учли, что между теоретическим описанием в учебниках и реальной практической деятельностью могут иметь место существенные различия. Согласно теоретическим представлениям, наиболее успешной будет та организация (территория), которая наилучшим образом адаптируется к грядущим изменениям внешней



Рис. 2. Типы развития территорий, являющиеся альтернативными при разработке стратегий

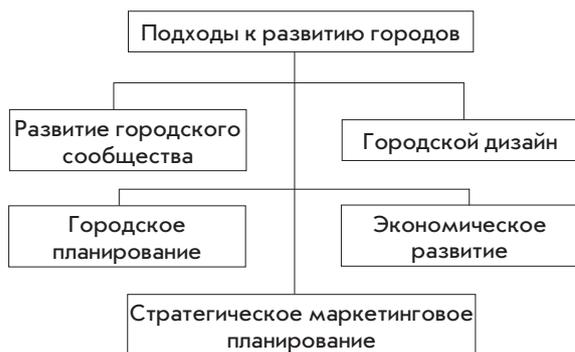


Рис. 3. Подходы к развитию муниципальных образований, которые могут использоваться как по отдельности, так и в сочетании при разработке стратегий



Рис. 4. Рамочные условия развития территорий, которые необходимо принимать во внимание при анализе внешней среды



Рис. 5. Пространственные формы организации экономической деятельности, которые можно использовать при определении основных направлений деятельности по реализации стратегий

среды [13]. В реальности, а не в учебниках наиболее успешна та организация (территория), которая наилучшим образом, т.е. наиболее эффективно, навязет свое представление о будущем конкурентам и клиентам. Соответственно, главная задача стратегического управления — не адаптироваться к будущему, а проектировать и конструировать его для себя и по возможности для и за других.

Оценка возможных перспектив стратегирования в России

Говоря о стратегировании, неизбежно следует сделать акцент на современной геополитической ситуации, которая изменилась радикальным образом, а также на меняющейся политико-экономической ситуации внутри страны. Постлиберальная повестка публичного управления актуализирует вопрос смены технологии планирования СЭР. Можно предположить, что в условиях мобилизационной экономики более релевантной и более востребованной окажется технология директивного планирования. Возможно, мы станем свидетелями смены или как минимум модернизации технологии планирования в условиях мобилизационной экономики. Так, Китай занимается программированием и планированием «в лучших традициях СССР». В стране разрабатывается стандартный набор плановых документов:

1. Комплексная стратегическая программа развития страны с разбивкой по пятилеткам.
2. Планы развития основных объектов экономики и инфраструктуры (например, сеть железных дорог).
3. Программы развития отдельных сфер (отраслей).
4. Программы развития отдельных регионов (макрорегионов).

Может быть, мы в России разворачиваемся в сторону новой версии директивного планирования, которая будет включать ряд важных документов, определяющих будущее страны и ее территорий:

1. Национальные проекты.
2. Федеральные целевые программы.
3. Стратегии СЭР макрорегионов.
4. Стратегические документы госкорпораций.
5. Программы СЭР субъектов РФ.
6. Программы СЭР муниципальных образований (останутся ли эти документы, будут ли разрабатываться самостоятельно органами местного самоуправления или станут частью стратегических документов региона, пока неясно).

Вероятно, выстраиванию системы директивного планирования будет способствовать инициированная в конце 2021 г. реформа местного самоуправления, суть которой составляют идеи укрупнения муниципальных образований и концентрации ресурсов и ответственности на одном уровне местного самоуправления вместо двух.

30 лет либеральных реформ заканчиваются. Возможно, начинается новый этап реформ, включая смену технологии планирования. Вопросов пока больше, чем ответов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Евстафьева Ю.В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации / Ю.В. Евстафьева. — EDN XDTEHL // Государственное управление. Электронный вестник. — 2019. — № 75. — С. 48–66.
2. Жихаревич Б.С. Обзор итогов оценки качества стратегического планирования в городах России / Б.С. Жихаревич // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы форума. — Санкт-Петербург : Леонтьев. центр, 2002.
3. Жихаревич Б.С. О результативности стратегического планирования / Б.С. Жихаревич. — DOI 10.15688/re.volsu.2018.1.2. — EDN XNSRDV // Региональная экономика. Юг России. — 2018. — № 1. — С. 16–22.
4. Татенко Г.И. Европейская концепция стратегического планирования развития территории / Г.И. Татенко. — EDN YLDLBF // Евразийский союз ученых. — 2017. — № 11-2 (44). — С. 68–72.
5. Митрофанова И.В. О необходимости совершенствования основ государственного стратегического планирования в РФ / И.В. Митрофанова, В.А. Авксентьев, С.Я. Суцкий. — DOI 10.15688/re.volsu.2020.2.5. — EDN ZSODKW // Региональная экономика. Юг России. — 2020. — Т. 8, № 2. — С. 44–55.
6. Тебекин А.В. Проблемы стратегического планирования при определении процессов социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года / А.В. Тебекин. — DOI 10.52957/22213260_2022_3_36. — EDN FCTLDU // Теоретическая экономика. — 2022. — № 3. — С. 36–51.
7. Доменко Ю.Ю. Методологические аспекты стратегического планирования на региональном уровне / Ю.Ю. Доменко. — DOI 10.24411/2413-046X-2020-10467. — EDN TZJCPD // Московский экономический журнал. — 2020. — № 6. — С. 30.
8. Бурянина О.А. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований в Российской Федерации / О.А. Бурянина. — EDN LHWCDT // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. — 2021. — № 1. — С. 93–98.
9. Новоселов А.С. Проблемы оценки показателей стратегического планирования социально-экономического развития региона / А.С. Новоселов, А.В. Фалеев. — EDN EDBPAH // Региональная экономика и управление. — 2020. — № 1. — С. 1.
10. Самаруха А.В. Перспективные задачи методологии долгосрочного прогноза социально-экономического развития ресурсно-сырьевого региона / А.В. Самаруха. — EDN OWNLYP // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2012. — № 1. — С. 14.
11. Morris J. Strategic Management / J. Morris. — Oregon State Univ., 2019. — URL: <https://open.oregonstate.edu/strategicmanagement>.
12. Самаруха В.И. Проблемы стратегического планирования развития городской экономики / В.И. Самаруха, Т.Г. Краснова. — EDN JVYVER // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2009. — № 1. — С. 75–78.
13. Самаруха А.В. Прогнозирование регионального развития при переходе России на инновационную модель экономики / А.В. Самаруха. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 240 с.

REFERENCES

1. Evstaf'eva Yu.V. Challenges of State Strategic Planning System Implementation in the Russian Federation. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik = Public Administration. E-Journal*, 2019, no. 75, pp. 48–66. (In Russian). EDN: XDTEHL.
2. Zhikharevich B.S. Review of the Results of Assessing the Quality of Strategic Planning in Russian Cities. *Strategic planning in the regions and cities of Russia: forum materials. Forum materials*, Saint-Petersburg, 2002. (In Russian).
3. Zhikharevich B.S. Reflections on the Efficiency of the Strategic Planning. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. South of Russia*, 2018, no. 1, pp. 16–22. (In Russian). EDN: XNSRDV. DOI: 10.15688/re.volsu.2018.1.2.
4. Tatenko G.I. Challenges of State Strategic Planning System Implementation in the Russian Federation. *Evraziiskii soyuz uchenykh = Eurasian Union of Scientists*, 2017, no. 11-2 (44), pp. 68–72. (In Russian). EDN: YLDLBF.
5. Mitrofanova I.V., Avksent'ev V.A., Sushchii S.Ya. On the Need to Improve the Foundations of State Strategic Planning in the Russian Federation. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. South of Russia*, 2020, vol. 8, no. 2, pp. 44–55. (In Russian). EDN: ZSODKW. DOI: 10.15688/re.volsu.2020.2.5.
6. Tebekin A.V. Problems of Strategic Planning in Determining the Processes of Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period Up To 2030. *Teoreticheskaya ekonomika = Theoretical Economy*, 2022, no. 3, pp. 36–51. (In Russian). EDN: FCTLDU. DOI: 10.52957/22213260_2022_3_36.
7. Domenko Yu.Yu. Methodological Aspects of Strategic Planning at the Regional Level. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal = Moscow Economic Journal*, 2020, no. 6, pp. 30. (In Russian). EDN: TZJCPD. DOI: 10.24411/2413-046X-2020-10467.
8. Buryanina O.A. Problems of Strategic Planning of Socio-Economic Development of Municipalities in the Russian Federation. *Nauchnyi ezhegodnik Tsentra analiza i prognozirovaniya = Scientific Annual Publication of the Analysis and Forecast Centre*, 2021, no. 1, pp. 93–98. (In Russian). EDN: LHWCDT.
9. Novoselov A.S., Faleev A.V. Issues of Estimating Indicators of Regional Strategic Planning of Socio-Economic Development. *Regional'naya ekonomika i upravlenie = Regional Economy and Management*, 2020, no. 1, pp. 1. (In Russian). EDN: EDBPAH.

10. Samarukha A.V. Prospective Tasks of Methodology of Long-Term Forecast of Socio-Economic Development of Raw Material Producing Region. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii (Baikalskiy gosudarstvennyi universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2012, no. 1, pp. 14. (In Russian). EDN: OWNYP.

11. Morris J. *Strategic Management*. Oregon State University, 2019. Available at: <https://open.oregonstate.edu/education/strategicmanagement>.

12. Samarukha V.I., Krasnova T.G. Problems of Strategic Planning of Municipal Economy Development. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii (Baikalskiy gosudarstvennyi universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2009, no. 1, pp. 75–78. (In Russian). EDN: JVVYER.

13. Samarukha A.V. *Forecasting Regional Development During the Transition of Russia to the Innovative Model of Economy*. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 240 p.

Информация об авторе

Метелева Елена Растиславна — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного управления и управления человеческими ресурсами, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: elenameteleva@ya.ru,  <https://orcid.org/0000-0002-9103-9247>, SPIN-код: 3669-1746, AuthorID РИНЦ: 382818.

Для цитирования

Метелева Е.Р. Четверть века практики стратегирования в Российской Федерации: краткий обзор проблем и перспектив / Е.Р. Метелева. — DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(4).690-700. — EDN UKPOFW // Известия Байкальского государственного университета. — 2022. — Т. 32, № 4. — С. 690–700.

Author

Elena R. Meteleva — D.Sc. in Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Human Resource Management, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: elenameteleva@ya.ru,  <https://orcid.org/0000-0002-9103-9247>, SPIN-Code: 3669-1746, AuthorID RSCI: 382818.

For Citation

Meteleva E.R. A Quarter Century of Strategic Practice in the Russian Federation: a Brief Overview of Problems and Prospects. *Izvestiya Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2022, vol. 32, no. 4, pp. 690–700. (In Russian). EDN: UKPOFW. DOI: 10.17150/2500-2759.2022.32(4).690-700.