Известия Гомельского государственного университета
имени Ф. Скорины, № 5 (158), 2026

Право

УДК 342.91 EDN: MGPYEZ

К понятию стратегического планирования в государственном управлении

А.А. Абрамчук

В статье рассматривается сущность стратегического планирования в государственном управлении. На основе анализа сущностных характеристик данного вида планирования дается собственное определение стратегического планирования. Делается обоснованный вывод об отсутствии нормативного закрепления данного вида планирования, а также отсутствии правовой основы стратегического планирования в законодательстве Республики Беларусь. Предлагается разработать и принять отдельный нормативно правовой акт, касающийся стратегического планирования, который стал бы правовой основой для дальнейшего развития документов стратегического планирования в стране.
Ключевые слова: государственное управление, функции государственного управления, планирование, стратегическое планирование, тактическое планирование.

The article examines the essence of strategic planning in public administration. Based on the analysis of the essential characteristics of this type of planning, our own definition of strategic planning is given. A substantiated conclusion is reached regarding the lack of regulatory framework for this type of planning, as well as the absence of a legal basis for strategic planning in the legislation of the Republic of Belarus. It is proposed to develop and adopt a separate regulatory legal act concerning strategic planning, which would serve as the legal basis for the further development of strategic planning documents in the country.
Keywords: public administration, functions of public administration, planning, strategic planning, tactical planning.

Стратегическое планирование играет значительную роль в государственной управленческой деятельности, так как позволяет выделить перспективные направления деятельности государства на долгосрочный период, вокруг которых в дальнейшем будут сосредоточены имеющиеся в наличии средства и которые, в конечном итоге, позволят сплотить различные слои общества ради достижения желаемого результата.

Первоначально, с возникновением государства, вопросам стратегического планирования не сразу было уделено должное внимание, данный вид планирования применялся преимущественно в военной сфере.

Применение стратегического планирования было использовано при разработке военных операций в определенных условиях ведения боевых действий. Позже, в связи с увеличением интенсивности малого, среднего и крупного предпринимательства, появления корпораций и мировых рынков сбыта, становлением рыночных отношений и конкуренции не только в экономической, но и в политической сфере, стратегическое планирование и инновационное развитие стало объектом научного анализа [1].

Применение научного анализа привело к тому, что «основным преимуществом стратегического планирования становится большая степень обоснованности плановых показателей, большая вероятность реализации планируемых сценариев развития событий» [2, с. 129].

В настоящее время вопросы, связанные со стратегическим планированием, рассмотрены в многочисленных научных публикациях. Данная тема изучена в работах А.Г. Поршнева, З.П. Румянцева, И.А. Соломатина, Э.А. Уткина, М.А. Эскиндарова, Ю.Б. Коложвари, О.С. Виханского, В.С. Ефремова, В.С. Просаловой, Р.А. Фатхутдинова, А.И. Ильина и других авторов.

Наличие большого количества публикаций показывает актуальность данной темы научного исследования, а отсутствие единого подхода к определению стратегического планирования указывает на то, что данная тема в настоящее время все еще остается перспективной.

В то же время, вызывает удивление тот факт, что несмотря на важную роль стратегического планирования в государственной управленческой деятельности, нормативное определение стратегического планирования в законодательстве Республики Беларусь отсутствует.

Целью написания статьи является формирование авторского определения стратегического планирования, а также разработка рекомендаций по формированию правовой базы стратегического планирования в нашей стране.

В настоящее время в научной литературе существует множество определений стратегического планирования, анализ которых позволяет говорить о том, что в целом авторы схожи во мнении относительно понятия данного вида планирования, однако при этом дискуссионным является вопрос, который касается момента формирования стратегической цели.

При рассмотрении данного вопроса одна группа авторов исходит из того, что стратегическая цель формируется непосредственно в процессе стратегического планирования. Данная группа авторов под стратегическим планированием понимает:

– процесс формулирования миссии и целей организации, выбора специфических стратегий для определения и получения необходимых ресурсов и их распределение с целью обеспечения эффективной работы организации в будущем [3, с. 144]–[4 с. 126];

– процесс моделирования эффективной деятельности предприятия на определенный период функционирования, с установлением его целей и их изменений в условиях неопределенности рыночной среды, а также определение способа реализации этих целей и задач в соответствии с его возможностями [5, с. 25].

Другие авторы исходят из того, что стратегическая цель предшествует стратегическому планированию. Стратегическое планирование здесь понимается как:

– набор процедур и решений, с помощью которых разрабатывается стратегия предприятия, обеспечивающая достижение целей функционирования предприятия [2, с. 118];

– набор действий и решений, предпринятых руководством, которые ведут к разработке специфических стратегий, предназначенных для того, чтобы помочь организации достичь своих целей [6, с. 282];

– качественно определенный процесс формирования стратегии, эффективно достигающего поставленных целей предприятия в будущем [7, с. 26].

На наш взгляд, правильное понимание момента формирования стратегической цели является важным критерием при определении данного вида планирования.

В научной литературе под стратегической целью понимаются желательные состояния или результаты функционирования соответствующего объекта планирования в определенный момент будущего [8, с. 37], при этом таким объектом в государственном управлении является, на наш взгляд, определенный уровень социально-экономического развития государства.

В.С. Ефремов выделяет характерные черты стратегической цели, среди которых он выделяет ясность, измеримость, достижимость, соотношение с миссией, а также существование временных рамок их достижения. В результате им сформирована таблица из пяти слов, которую он назвал SMART-характеристикой стратегических целей:

1. Specific – быть настолько ясными и точными, чтобы не оставалось места для их неправильного или множественного толкования;

2. Measuruble – выражать количественно все, что можно, и даже в первую очередь субъективные ожидания, фиксируя то, каким может быть результат, если цель достигнута;

3. Achievable – и начальник, и подчиненный должны быть уверены, что поставленная цель достижима;

4. Related – соотноситься со стратегией, хозяйственными целями организации, интересами исполнителя;

5. Time-bound – определены на шкале времени по срокам ее достижения [9, с. 8–9].

Характеристика стратегической цели позволяет утверждать, что она является тем ключевым элементом, вокруг которого выстраивается стратегия, которая является наряду со стратегической целью одним из составных элементов стратегического планирования.

Если проанализировать имеющиеся определения стратегии в научной литературе, то, как правильно отметила В.С. Просалова, «несмотря на множество научных разработок в об-

ласти теории стратегического управления, существования школ стратегий, единой концепции по определению понятия «стратегия» не существует» [10, с. 23].

К примеру, М.Х. Мексон, М. Альберт и Ф. Хедоури под стратегией понимают детальный всесторонний план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии организации и обеспечение ее целей [6, с. 283].

Более емкое определение стратегии дает Р.А. Фатхутдинов, который под стратегией понимает не просто план, а как программу, план, генеральный курс субъекта управления по достижению им стратегических целей в любой области деятельности [11, с. 44].

В свою очередь О.С. Виханский придает стратегии еще более широкое понимание, рассматривая под стратегией долгосрочное качественно определенное направление развития организации, касающееся сферы, средств и формы ее деятельности, системы взаимоотношений внутри организации, а также позиции организации в окружающей среде, приводящее организацию к ее целям [12, с. 88].

Несмотря на различия в трактовке стратегии, общим для всех определений является то, что она направлена на достижение стратегической цели.

Другими словами, стратегия формируется на основе стратегической цели, то есть цель определяет стратегию. Отсюда закономерно вытекает вывод, что формирование стратегической цели является начальным этапом стратегического планирования.

В этой связи хотелось бы отметить позицию Э.А. Уткина и М.А. Эскиндарова, которые выделяют в процессе стратегического планирования пять последовательных этапов, при этом определение стратегической цели выступает в качестве начального этапа всего процесса планирования, а формирование стратегии выступает лишь в качестве третьего этапа:

1. Определение миссии и целей компании.
2. Сканирование окружающей среды.
3. Формирование стратегии.
4. Реализация стратегии.
5. Оценка и контроль [4, с. 128].

Наряду со стратегической целью и стратегией, одним из основных элементов при стратегическом планировании является собственно процесс планирования, результатом которого является принятие управленческого решения.

В этой связи заслуживает внимания позиция О.С. Виханского, который говорит о том, что «если установление целей отвечает на вопрос, к чему организация будет стремиться, если план действий по достижению цели отвечает на вопрос, что надо делать, чтобы достичь поставленной цели, то стратегия отвечает на вопрос, каким из возможных способов, как организация будет идти к достижению цели. Выбор стратегии означает выбор средств, с помощью которых организация будет решать стоящие перед ней задачи» [12, с. 87].

Стратегическое планирование, являясь одним из видов планирования, придерживается общих правил планирования. Л.В. Ткачук к данным принципам относит:

– *принцип комплексности,* который предполагает всесторонний подход к разработке системы планов;

– *принцип единства,* который предусматривает, что планирование должно носить системный, объединяющий характер;

– *принцип непрерывности,* который заключается в том, что планы должны приходить на смену друг другу. В силу того, что во внешней среде организации постоянно происходят изменения, процесс планирования должен осуществляться постоянно, то есть следует корректировать и уточнять планы с учетом этих изменений;

– *принцип гибкости,* который предполагает возможность внесения изменений в планы в связи с непредвиденными обстоятельствами;

– *принцип точности*, который означает, что любой план должен быть составлен с такой степенью точности, какая только возможна [13, с. 133].

По нашему мнению, целесообразно к данным принципам планирования добавить еще принцип научности и сценарности ввиду того, что в настоящее время планирование является, в том числе, объектом научного анализа.

Результатом стратегического планирования является принятие управленческого решения, которое может быть выражено в виде различных документов стратегического планирования.

Таким образом, под стратегическим планированием следует понимать деятельность по определению стратегической цели на определенный временной период, основанных на принципах комплексности, единства, непрерывности, гибкости, точности и научности с учетом вероятностных сценариев развития будущего, а также комплекса управленческих решений по достижению указанной цели.

Следует отметить, что если в научной литературе существует множество определений стратегического планирования, то в законодательстве Республики Беларусь оно отсутствует вовсе, хотя фразы к привязке «стратегический» встречаются достаточно часто.

В Законе Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» [14] термин стратегический встречается лишь три раза и касается определения стратегических целей внутренней и внешней политики.

В Военной доктрине Республики Беларусь, утвержденной решением Всебелорусского народного собрания 25 апреля 2024 г. № 6 (далее – Военная доктрина) [15], указанный термин встречается в двадцати случаях и преимущественно касается общих фраз, таких как стратегическое сдерживание, стратегическая стабильность, стратегические средства, стратегические отношения и другие.

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной решением Всебелорусского народного собрания 25.04.2024 № 5 [16], термин «стратегический» употребляется 19 раз и также без какой-либо конкретизации.

Основным документом, который касается государственного планирования Республики Беларусь, является Закон Республики Беларусь от 05 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и государственном планировании» [17]. Однако в нем не упоминается термин «стратегическое планирование» вовсе, хоть и имеется определение государственного планирования.

Как результат, отсутствие нормативного закрепления определения стратегического планирования в государственном управлении для правильного его понимания заставляет нас обратиться к имеющимся подходам к определению стратегического планирования, данного в научной литературе, и значения стратегической цели в этом процессе.

Следует обратить внимание, что в научной литературе имеется распространенное мнение, что стратегическая цель формируется на основании общей цели организации, которую зачастую называют общей целью, генеральной целью или миссией организации. Это основная идея, ориентир развития всей организации, вокруг которой структурные подразделения организации формируют свои стратегические цели, которые направлены на достижение общей цели.

С данным суждением трудно не согласиться, так как все структурные элементы организации так или иначе направлены на достижение общей цели организации, преследуя при этом свою цель в рамках стоящих перед данным подразделением задач.

Ввиду того, что в законодательстве Республики Беларусь отсутствует определение стратегического планирования, мы вынуждены обратиться к поиску данной общей стратегической цели в уже принятых документах стратегического характера.

Как видится, основным документом в данном случае является Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная решением Всебелорусского народного собрания 25.04.2024 № 5 (далее – Концепция). Причина, по которой общую цель следует искать именно в данном документе, обусловлена двумя факторами:

1. Концепция принята Всебелорусским народным собранием, которое согласно ст. 89^1 Конституции Республики Беларусь является высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь, определяющим стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающим незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

Хочется отметить тот факт, что в Конституции Республики Беларусь положение применительно к термину «стратегический» применяется лишь один раз, и оно касается направления деятельности Всебелорусского народного собрания, что говорит о том, что стратегические цели и, соответственно, генеральную стратегическую цель определяет именно данный орган.

2. В ст. 2 Концепции, принятой, как уже было сказано ранее, Всебелорусским народным собранием, прямо указано, что государственным органам (организациям) и субъектам гражданского общества в практической деятельности следует руководствоваться положениями указанного документа.

В указанном документе также закреплено, что Концепция основана на взаимосвязи национальной безопасности и социально-экономического развития Республики Беларусь и определяет единые подходы к формированию и реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности, составляет методологическую основу для разработки документов стратегического планирования и актов законодательства в данной сфере.

Таким образом, стратегическое планирование направлено на решение задач социально-экономического развития государства, что обеспечивает реализацию государственной политики обеспечения национальной безопасности, в связи с чем можно говорить о том, что решение указанных задач и является общей целью государства.

Следует отметить, что помимо общей стратегической цели каждому государственному органу в соответствующей сфере деятельности присущи свои стратегические цели, которые основываются на общей цели и в итоге способствуют ее достижению.

К примеру, деятельность Министерства внутренних дел как республиканского органа государственного управления (далее – МВД) регламентируется Положением «О Министерстве внутренних дел Республики Беларусь» [18], где под Министерством внутренних дел понимается республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска МВД, осуществляющий в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

Отсюда под стратегической целью Министерства внутренних дел можно понимать обеспечение надлежащего уровня общественной безопасности и охраны общественного порядка, которая согласуется с общей целью обеспечения национальной безопасности, закрепленной в Концепции – достижение и поддержание такого уровня защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, который гарантирует устойчивое развитие Республики Беларусь и реализацию ее национальных интересов.

Деятельность Министерства обороны Республики Беларусь регламентируется Положением «О Министерстве обороны Республики Беларусь» [19], где под Министерством обороны понимается республиканский орган государственного управления, проводящий в пределах своей компетенции государственную политику в области обороны, осуществляющий руководство Вооруженными Силами Республики Беларусь, их подготовкой по выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь.

Из данного определения логично следует вывод о том, что стратегической целью Министерства обороны Республики Беларусь является обеспечение военной безопасности и вооруженной защиты государства.

Таким образом, под стратегическим планированием в государственном управлении следует понимать деятельность органов государственного управления, наделенных государственно властными полномочиями, по достижению стратегических целей, обусловленных их функциональным предназначением, основанных на принципах комплексности, единства, непрерывности, гибкости, точности и научности с учетом вероятностных сценариев развития будущего, способствующих решению общих задач социально-экономического развития государства.

Следует отметить, что отсутствие нормативного закрепления стратегического планирования в законодательстве Республики Беларусь позволяет говорить об отсутствии правовой основы стратегического планирования в стране.

Вместе с тем, формирование правовой базы стратегического планирования … поможет создать сбалансированные условия для обеспечения достойного качества жизни и защищенности населения от противоправных посягательств [20, с. 174–177], что в свою очередь позволит эффективно решать задачи по достижению задач социально-экономического развития государства.

В этой связи видится целесообразным принятие отдельного нормативного правового акта, в котором закреплялось бы определение стратегического планирования, его цели и задачи, принципы, а также круг субъектов, участвующих в разработке документов стратегического характера.

Принятие такого нормативного правового акта позволило бы сформировать правовую базу стратегического планирования в Республике Беларусь и разработать общие подходы к разработке документов стратегического характера.

Анализ обозначенной в статье темы позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1. Под стратегическим планированием следует понимать деятельность по определению стратегической цели на определенный временной период, основанную на принципах комплексности, единства, непрерывности, гибкости, точности и научности с учетом вероятностных сценариев развития будущего, а также комплекса управленческих решений по достижению указанной цели.

2. Под стратегическим планированием в государственном управлении следует понимать деятельность органов государственного управления, наделенных государственно властными полномочиями, по достижению стратегических целей, обусловленных их функциональным предназначением, способствующих решению общих задач социально-экономического развития государства.

3. В настоящее время в законодательстве Республики Беларусь отсутствует правовая основа для разработки документов стратегического планирования государства. Существующий Закон Республики Беларусь от 05 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и государственном планировании» не содержит в своем тексте термина «стратегическое планирование» и не отражает его суть.

4. С целью формирования правовой базы стратегического планирования в Республике Беларусь видится целесообразным разработать и принять отдельный нормативный правовой акт, например, Закон Республики Беларусь «Об основах стратегического планирования в Республике Беларусь», который закреплял бы юридическое определение стратегического планирования, его цели и задачи, принципы, а также который определял бы круг субъектов, участвующих в разработке документов стратегического характера, что позволило бы в итоге разработать общие подходы к разработке документов стратегического характера и повысить эффективность решение задачи по достижению определенного уровня социально-экономического развития государства.

Литература

1. Ефанова, Е. В. Принципы стратегического планирования / Е. В. Ефанова // Актуальные проблемы современности : наука и общество. – 2020. – № 3 – С. 3–5.

2. Ильин, А. И. Планирование на предприятии. Учеб. пособие : в 2 ч. / А. И. Ильин. – Минск : ООО «Миссанта», 1998. – Ч. 1 : Стратегическое планирование. – 296 с.

3. Управление организацией : Учеб. / под ред. А. П. Поршнева, З. П. Румянцевой, Н. А. Соломатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 669 с.

4. Уткин, Э. А. Финансово-промышленные группы / Э. А. Уткин, М. А. Эскиндаров. – М. : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ», изд-во ЭКМОС, 1998. – 256 с.

5. Любанова, Т. П. Стратегическое планирование на предприятии : Учеб. пособ. / Т. П. Любанова, Л. В. Мясоедова, Ю. А. Олейникова. – М. : «Изд-во ПРИОР», 2001. – 272 с.

6. Мексон, М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мексон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. – М. : Дело, 1998. – 800 с.

7. Коложвари, Ю. Б. Стратегическое планирование деятельности корпорации : дис. … канд. экон. наук : 08.00.05 / Коложвари Юлия Борисовна. – Иркутск, 2002. – 194 с.

8. Стратегическое планирование / Под ред. Э. А. Уткина. – М. : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ», изд-во ЭКМОС, 1998. – 440 с.

9. Ефремов, В. С. Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования : Учеб. пособ. / В. С. Ефремов. – М. : Изд-во «Финпресс», 1998. – 192 с.

10. Просалова, В. С. Теоретические основы понятия «стратегия» / В. С. Просалова // Современные тенденции в экономике и управлении : новый взгляд. – 2011. – № 7 – С. 19–23.

11. Фатхутдинов, Р. А. Стратегический менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – 7-е изд., испр. и доп. – М. : Дело, 2005. – 448 с.

12. Виханский, О. С. Стратегическое управление : Учебник / О. С. Виханский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Гардарика, 1998. – 296 с.

13. Ткачук, Л. Т. Менеджмент : учеб. пособие / Л. Т. Ткачук ; под ред. М. И. Щадова. – Ростов н/Д : Феникс, 2012. – 539 с.

14. Об утверждений основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 14 нояб. 2005 г. № 60-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 11.09.2025).

15. Военная доктрина Республики Беларусь : утв. решением Всебелорусского народного собрания 25 апреля 2024 г. № 6 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 11.09.2025).

16. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь : утв. решением Всебелорусского народного собрания от 25 апреля 2024 г. № 5 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 11.09.2025).

17. О государственном прогнозировании и государственном планировании : Закон Респ. Беларусь от 05 мая 1998 г. № 157-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 11.09.2025).

18. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь : утв. Указом Президента Республики Беларусь от 04 декабря 2007 г. № 611 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 11.10.2025).

19. Положение о Министерстве обороны Республики Беларусь : утв. Указом Президента Республики Беларусь от 07 декабря 2016 г. № 719 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 11.10.2025).

20. Еремин, Э. В. О правовом обеспечении стратегического планирования в сфере общественной безопасности правоохранительными органами зарубежных стран / Э. В. Еремин // Закон и порядок. – 2021. – № 7 – С. 174–177.

Академия Министерства внутренних
дел Республики Беларусь

Поступила в редакцию 17.10.2025