

## Вопросы стратегического планирования сферы ответственности МЧС России

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.2.72

© Технологии гражданской безопасности, 2022

**Л.А. Жукова, А.О. Жуков, И.Ю. Олтян**

В статье предложены основные понятия: «концепция», «стратегия» с целью упорядочения разработки документов стратегического планирования в системе МЧС России. Приведены результаты исследования данных понятий, проведенного по различным толковым словарям. Проанализировано содержание отраслевых документов, регламентированных Федеральным законом «О стратегическом планировании». Даны предложения по внесению изменений в отраслевой документ стратегического планирования МЧС России, связанных с прогнозированием.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; отраслевой документ стратегического планирования; гражданская оборона; защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; чрезвычайная ситуация; МЧС России.

## Strategic Planning Issues of the Emercom of Russia Responsibility Sphere

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.2.72

© Civil Security Technology, 2022

**L. Zhukova, A. Zhukov, I. Oltyan**

### Abstract

The article proposes basic definitions: “concept”, “strategy” in order to streamline the development of strategic planning documents in the EMERCOM of Russia. The results of these concepts study conducted by various explanatory dictionaries are presented. The content of industry documents regulated by the Federal Law “On Strategic Planning” is analyzed. The proposals on amendments to the sectoral strategic planning document of the Emercom of Russia related to the forecasting are given.

**Key words:** strategic planning; industry document of strategic planning; civil defense; protection of the population and territories from emergency situations; emergency situation; EMERCOM of Russia.

18.08.2021

В настоящее время Россия формирует систему результативно-ориентированного, индикативного, долгосрочного стратегического планирования, основанную на программно-целевом принципе, регламентируемом Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон).

Тем не менее, практика показывает, что формирование системы происходит не такими ускоренными темпами, как этого хотелось бы.

Обзор литературы в рассматриваемой области приводит к выводу о достаточной освещенности данной проблемы в научных кругах. Так, Смирнова О.О. исследовала правовые основы стратегического планирования [1]. Методологические основы стратегического планирования в регионах рассмотрены учеными С.А. Липиной и О.О. Смирновой [2]. Проблемам стратегического планирования на федеральном уровне посвящена статья Е.Б. Ленчук [3]. Проблемы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях рассмотрены А.В. Бабкиным и Е.М. Бухвальдом [4].

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Статьи Жуковой Л. А. посвящены вопросам стратегического планирования сферы ответственности МЧС России [5–12]. Однако вопросы формирования системы стратегического планирования сферы ответственности МЧС России практически не освещены. Актуальность статьи обусловлена тем, что в ней исследуются проблемы формирования системы стратегического планирования в сфере компетенции МЧС России, выдвигаются соответствующие гипотезы и разрабатываются научно обоснованные предложения.

В статье применяются такие методы научного исследования, как системный и структурно-содержательный анализы.

Первой проблемой является то, что разработка документов стратегического планирования в системе МЧС России (далее — Министерство) происходит без четко сформированных правил по содержанию и порядку их разработки. В результате чего некоторые задачи и функции Министерства остаются в «тени» и не находят отражения в основных документах стратегического планирования. Так, например, функция защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах не нашла отражения ни в Основах государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12<sup>2</sup> (далее — Основы государственной политики), ни в Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2019 г. № 501<sup>3</sup> (далее — Стратегия). В связи с этим появилась необходимость разработки еще целой серии документов стратегического планирования, посвященных области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах. Однако целесообразность такого решения вызывает сомнение, поскольку нет четкого понимания того, какой документ должен быть разработан первоначально. Кроме того, это повлечет избыточность системы документов стратегического планирования Министерства. Таким образом, целесообразным представляется выдвигание гипотезы о том, что при условии обеспечения научно-методического сопровождения разработки и реализации документов стратегического планирования в системе МЧС России данная проблема будет решена. Тем более, что эта гипотеза нашла практическое подтверждение в приказе МЧС России<sup>4</sup> (п. 6).

Вторая проблема заключается в том, что разработанные документы стратегического планирования более широкого смыслового контекста содержат больше задач

и конкретики, нежели документы, разработанные на их основе, и призванные отражать и цели, и задачи, и мероприятия, и соответствующие индикаторы.

Выдвигается гипотеза о том, что проблема вызвана отсутствием на законодательном уровне уточненной терминологии, соответствующих формализованных понятий основных документов стратегического планирования. Например, такие понятия, как: основы государственной политики, стратегия, доктрина, концепция, в разных документах употребляются в том смысле, который вкладывает разработчик. Более того, Закон о концепции не регламентирована, хотя, на первый взгляд, может быть отнесена к «другим документам» стратегического планирования в рамках целеполагания [пп. в) п. 3 ст. 11 Закона]. Это особенно важно понимать в связи с реанимацией разработки в последнее время концепций, что, в свою очередь, может быть объяснено тем, что ранее разработанные концепции имели период действия до 2020 года.

В связи с вышеизложенным выдвигается гипотеза о необходимости введения понятийного аппарата, а для этого прежде всего необходимо договориться об определении основных понятий.

Проанализируем более подробно Закон в отношении документов стратегического планирования, разрабатываемых в сфере компетенции Министерства, и не имеющих ограничений доступа к ним.

Так, статья 11 Закона определяет документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Среди них основой для разработки документов стратегического планирования в Министерстве в рамках целеполагания является «стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [пп. 1 п. 3 ст. 11 Закона]. В рамках целеполагания Министерством разработаны:

Основы государственной политики в области гражданской обороны на период до 2030 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 20.12.2016 № 696;

Основы государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12;

Основы государственной политики в области пожарной безопасности на период до 2030 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 01.01.2018 № 2;

Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года».

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2019 г. № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года».

<sup>4</sup> Приказ МЧС России от 1 ноября 2019 г. № 639 «О стратегическом планировании».

и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2019 г. № 501.

Кроме того, Закон регламентирует «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу» [пп. 2 п. 3 ст. 11 Закона], к которым относят отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, которые являются «...определяющими развитие определенной сферы или отрасли экономики, а также могут быть основой для разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации...» [п. 2 ст. 19 гл. 5 Закона]. В соответствии с Законом: «К отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации относятся: 1) отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления;...» [п. 4 ст. 19 гл. 5 Закона].

Таким образом, к отраслевым документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания в сфере государственного управления компетенции Министерства, относится только «Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года».

Кроме того, в области национальной безопасности Закон акцентирует внимание на таких документах стратегического планирования как: Стратегия, Основы государственной политики, Доктрина и другие.

Необходимо также отметить, что, регламентируя названия документов, Закон не дает определения используемых терминов, характеризующих документы стратегического планирования. В результате чего указанные Законом документы стратегического планирования разрабатываются вольно, их содержание каждый трактует по-своему. Так, разработанные Министерством Основы государственной политики содержат разделы, более присущие стратегии как документу стратегического планирования.

В этой связи, а также с целью обоснования порядка разработки и содержания разрабатываемых в рамках целеполагания документов стратегического планирования вообще и, в частности, в Министерстве, представляется целесообразным уточнить смысл основных понятий документов стратегического планирования.

Анализ различных словарей дал возможность выбрать и предложить определения понятий, позволяющих не только уяснить целевое назначение разрабатываемых документов стратегического планирования, но

и их содержание, а также иерархию и последовательность разработки.

Концепция (от лат. *conceptio* — понимание, система), определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности<sup>5</sup>.

Концепция — система связанных между собой и вытекающих один из другого взглядов на то или иное явление<sup>6</sup>.

Стратегия — «Искусство планирования какой-либо деятельности, основанное на точных прогнозах»<sup>7</sup>.

А. Чандлер в 1962 году дал наиболее точное определение стратегии: «Стратегия — это определение основных долгосрочных целей и задач компании и выработка направления действий и распределение ресурсов, необходимых для достижения этих целей»<sup>8</sup>.

Проанализировав значение слова «политика» в 14 словарях, приходим к наиболее подходящему по контексту: политика — «Направление деятельности государства или каких-либо социальных групп в той или иной области в определенный период»<sup>9</sup>.

При подготовке документов долгосрочного периода действия, так называемых документов стратегического планирования (далее — документ СП), огромное значение обретает определение их категорий. Без систематизации этих документов невозможно понять, какие разделы они должны содержать, и следовательно, затруднена их разработка. В настоящее время действующий в России Федеральный закон о стратегическом планировании регламентирует документы стратегического планирования и их содержание.

К основным документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, относятся такие категории документов, как отраслевые документы стратегического планирования, а именно — отраслевые стратегии, в т.ч. стратегии развития сферы государственного управления.

Применительно к сфере компетенции и ответственности МЧС России — это сфера государственного управления, в частности, в области гражданской обороны, а также защиты населения Российской Федерации и ее территорий от чрезвычайных ситуаций. Соответствующий отраслевой документ стратегического планирования — Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года (далее — Стратегия), разработана МЧС России и утверждена Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2019 г. № 501.

<sup>5</sup> Энциклопедический словарь [Электронный ресурс] // URL: <https://znachenie-slova.ru/концепция> (дата обращения: 05.10.2021).

<sup>6</sup> Толковый словарь Кузнецова [Электронный ресурс] // URL: <https://gufo.me/dict/bes/ КОНЦЕПЦИЯ> (дата обращения: 05.10.2021).

<sup>7</sup> Ефремова Т.Ф. Словарь современного русского языка [Электронный ресурс] // URL: [http://slovoonline.ru/slovar\\_efremova/b-18/id-104992/strategiya.html](http://slovoonline.ru/slovar_efremova/b-18/id-104992/strategiya.html) (дата обращения: 05.10.2021).

<sup>8</sup> Chandler Alfred D., Jr. *Inventing the Electronic Century: The Epic Story of the Consumer Electronics and Computer Industries*. The Free Press, 2001

<sup>9</sup> Ефремова Т.Ф. Словарь современного русского языка [Электронный ресурс] // URL: <https://znachenie-slova.ru/политика> (дата обращения: 05.10.2021).

Статья 19 Закона гласит, что по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (в соответствии с компетенцией) отраслевые документы СП могут содержать и иные разделы.

Сравнение содержаний Стратегии, структура которой соответствует Закону и утвержденной Стратегии, приведено в табл. 1.

Приведенная сравнительная таблица позволяет прийти к выводу, что в разработанной и принятой Стратегии не нашли отражения такие важные разделы отраслевого документа стратегического планирования, как: «Показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» и «Приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования».

С целью исправления сложившейся ситуации предлагается внести соответствующие изменения

в Стратегию, как отраслевой документ стратегического планирования, в виде недостающих разделов.

Предлагаемые изменения в содержание Стратегии представлены в табл. 2.

Для сравнения стоит отметить, что Минэкономразвития России до настоящего момента не разработана Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, находящаяся в сфере ответственности названного министерства и являющаяся фундаментом для разработки других стратегий.

Для систематизации разработанных в Министерстве документов стратегического планирования и упорядочения дальнейшей их разработки предложены основные понятия документов стратегического планирования компетенции МЧС России.

Предложенные определения дают видение порядка разработки документов стратегического планирования в Министерстве и их ориентировочного контента.

Проанализировано содержание отраслевых документов, регламентированных Федеральным законом «О стратегическом планировании».

Даны научно обоснованные предложения по внесению изменений в Стратегию, касающихся добавления важнейших разделов, регламентированных федеральным законом «О стратегическом планировании», связанных с прогнозированием.

Таблица 1

Сравнительная таблица содержаний Стратегии

Раздел Стратегии в соответствии с Законом	Раздел утвержденной Стратегии
	I. Общие положения
I. Оценка состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации	II. Оценка состояния ГО, ЗНТЧС, ОПБ и ОБВО, основные проблемы, вызовы и угрозы в этих сферах
–	III. Цель и основные задачи в области развития ГО, ЗНТЧС, ОПБ и ОБВО
–	IV. Оценка результатов деятельности в области развития ГО, ЗНТЧС, ОПБ и ОБВО, контроль за реализацией настоящей Стратегии
II. Показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период	–
III. Приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности РФ, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования	–
IV. Сроки и этапы проведения мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации	V. Этапы реализации настоящей Стратегии, источники и механизмы ресурсного обеспечения мероприятий по ее реализации
V. Ожидаемые результаты проведения мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации	VI. Ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии
–	VII. Задачи, функции и порядок взаимодействия ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, ОМС и организаций при реализации настоящей Стратегии
VI. План мероприятий на среднесрочный период, в т.ч. обоснование состава и содержания государственных программ Российской Федерации в соответствующей сфере или отрасли экономики	–
VII. Иные положения	–

## Предлагаемые изменения в содержание Стратегии

№ п/п	Наименование раздела
II	Показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период
III	Приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования

В заключение отметим, что проблема упорядочения разработки документов стратегического планирования является основополагающей и от ее решения зависит создание в Министерстве оптимальной системы стратегического планирования, позволяющей

эффективно выполнять функции государственного управления в сфере своей компетенции и ответственности, в частности, в области гражданской обороны, а также защиты населения Российской Федерации и ее территорий от чрезвычайных ситуаций.

## Литература

- Смирнова О. О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii/viewer> (дата обращения: 05.10.2021).
- Липина С. А., Смирнова О. О. Стратегическое планирование в субъектах российской Федерации: методологические основы и методические рекомендации [Электронный ресурс] // URL: [https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1633336841&tld=ru&lang=ru&name=3\\_Lipina\\_Smirnova.pdf&text=Смирнова%20стратегическое%20планирование&url=https%3A%2F%2Fru.volstu.ru%2F3\\_Lipina\\_Smirnova.pdf&lr=213&mime=pdf&l10n=ru&sign=2484947e52211acedbd8e37ce430d847&keyno=0&nosw=1](https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1633336841&tld=ru&lang=ru&name=3_Lipina_Smirnova.pdf&text=Смирнова%20стратегическое%20планирование&url=https%3A%2F%2Fru.volstu.ru%2F3_Lipina_Smirnova.pdf&lr=213&mime=pdf&l10n=ru&sign=2484947e52211acedbd8e37ce430d847&keyno=0&nosw=1) (дата обращения: 05.10.2021).
- Бухвальд Е. М. Основные проблемы реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации // От рецессии к стабилизации и экономическому росту: Материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. М.: Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 2016.
- Бабкин А. В. Проблемы стратегического планирования в региональном и муниципальном звене управления Российской Федерации / А. В. Бабкин, Е. М. Бухвальд // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2015. № 4 (223). С. 25–37.
- Жукова Л. А. Анализ отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации в сфере компетенции МЧС России // Сборник статей XXX Международной научно-практической конференции «Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации», 15 января 2020 г., г. Пенза. В 2 ч. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. Ч. 2. С. 120–122.
- Жукова Л. А. Анализ правовых норм российского законодательства в отношении отраслевых документов стратегического планирования в сфере компетенции МЧС России / Л. А. Жукова // Сборник статей XXXIV Международной научно-практической

- конференции «Современная экономика: актуальные вопросы, достижения и инновации», 5 февраля 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. С. 193–196.
- Жукова Л. А. Организационные основы единой российской государственной системы гражданской защиты // Сб. статей XX Международной научно-практической конференции «Инновационные научные исследования: теория, методология, практика», 23 февраля 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. 184 с.
- Жукова Л. А. Алгоритм разработки документов стратегического планирования Российской Федерации в сфере компетенции МЧС России // Сб. статей Международной научно-практической конференции «Наука, образование, инновации: актуальные вопросы и современные аспекты», 23 марта 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. С. 47–49.
- Жукова Л. А. Научное обоснование определения системы показателей эффективности деятельности территориального органа МЧС России // Сб. статей II Международной научно-практической конференции «Теория и практика современной науки», 20 августа 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. С. 35–39.
- Жукова Л. А. Определение миссии МЧС России в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Сб. статей XV Международной научно-практической конференции «ADVANCED SCIENCE», 12 декабря 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. С. 75–78.
- Жукова Л. А. Мероприятия, осуществляемые МЧС России по реализации стратегии национальной безопасности РФ // V Международная научно-практическая конференция «Наука, образование, инновации: актуальные вопросы и современные аспекты», 17 декабря 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. С. 52–55.
- Жукова Л. А., Жуков А. О. Определение показателей состояния национальной безопасности в сфере компетенции МЧС России // Сб. статей V Международной научно-практической конференции «Наука и современное общество: актуальные вопросы, достижения и инновации», 20 декабря 2020 г., г. Пенза. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». 2020. С. 157–160.

## Сведения об авторах

**Жукова Лилия Анатольевна:** к. н. гос. упр., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), в. н. с. науч.-исслед. центра. Москва, Россия. SPIN-код: 3622-7692.

**Жуков Алексей Олегович:** к. т. н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), с. н. с. науч.-исслед. центра. Москва, Россия. SPIN-код: 3331-6376.

**Олтян Ирина Юрьевна:** к. т. н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), учёный секретарь. Москва, Россия. SPIN-код: 3476-5213.

## Information about authors

**Zhukova Lily A.:** PhD (Public Administration Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Leading Researcher, Research Center. Moscow, Russia. SPIN- scientific: 3622-7692.

**Zhukov Alexei O.:** PhD (Technical Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Senior Researcher, Research Center. Moscow, Russia. SPIN-scientific: 3331-6376.

**Oltyan Irina Yu.:** PhD (Technical Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Scientific Secretary. Moscow, Russia. SPIN-scientific: 3476-5213.