DOI: 10.17976/jpps/2022.04.04

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ: НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ

В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов

НАЗАРОВ Владимир Павлович, доктор политических наук, профессор кафедры политической теории, МГИМО МИД России, Москва, email: vlnazarov1950@gmail.com; **АФИНОГЕНОВ Дмитрий Александрович**, доктор политических наук, профессор кафедры государственного управления и национальной безопасности Института права и национальной безопасности, РАНХиГС, Москва, email: afinogenov_d@inbox.ru

Назаров В.П., Афиногенов Д.А. 2022. Стратегическое планирование в России: новый этап развития. *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 32-46. https://doi.org/10.17976/jpps/2022.04.04

Статья поступила в редакцию: 18.03.2022. Принята к публикации: 12.05.2022

Аннотация. В статье рассматриваются значение и актуальные проблемы реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Анализируется роль этих документов с точки зрения совершенствования политики обеспечения национальной безопасности и развития страны, повышения качества государственного управления. Формулируются конкретные предложения, касающиеся формирования современной архитектуры документов стратегического планирования, совершенствования научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования, системы мониторинга и контроля процессов стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования. Авторы констатируют, что проблемы совершенствования государственной политики обеспечения национальной безопасности приобретают решающее значение для устойчивого развития России и повышения ее конкурентоспособности. Залогом успеха является создание эффективного механизма координации действий органов публичной власти на данном направлении.

Ключевые слова: национальная безопасность, стратегическое планирование, основы государственной политики в сфере стратегического планирования, государственное управление.

В ситуации беспрецедентного роста международной напряженности и давления на Россию со стороны коллективного Запада с начала 2022 г. принципиально новое значение приобретает ясное определение национальных интересов, целей, приоритетов и задач государственной политики, совершенствование государственного управления и стратегического планирования, которые могли бы обеспечить устойчивое долгосрочное развитие России и ее безопасность. Ключевые документы стратегического планирования, заслуживающие в этой связи пристального внимания, – это принятые в 2021 г. Указами Президента России новая редакция Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[1] (далее – Стратегия) и Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации[2] (далее – Основы).

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400.

[2] Указ Президента РФ от 8.11.2021 № 633 "Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации".

Документы сформировали новое понимание системы национальных интересов и стратегических приоритетов, зафиксировали задачи научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования. Стратегия, смещая вектор целеполагания на решение задачи сбережения народа России и развития человеческого потенциала, открывает новые горизонты в осмыслении безопасности страны и гражданского общества. Основы призваны обеспечить реализацию новых подходов к государственному управлению в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности, чтобы повысить эффективность государственной политики по достижению стратегических национальных приоритетов.

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: НОВАЯ РЕДАКЦИЯ

В Стратегии 2021 г. подводятся итоги политического и социально-экономического развития страны, перечисляются угрозы военной безопасности России, вызовы, связанные с распространением терроризма и оружия массового уничтожения, ростом экономической нестабильности, активизацией информационного противоборства, попытками фальсификации истории.

В основе корректировки документа лежит концептуальный подход, суть которого заключается в том, что в современных условиях Стратегия как система национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, целей, задач и мер внутренней и внешней политики РФ призвана стать эффективным механизмом укрепления единства российского общества, обеспечения социальной стабильности, межнационального согласия и религиозной терпимости, устранения структурных дисбалансов, модернизации экономики, повышения обороноспособности страны [Назаров 2017: 13].

Стратегия дает расширенную редакцию национальных интересов, в состав которых добавлены сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; развитие безопасного информационного пространства и защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия; укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств; устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе; охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата.

С учетом фундаментальной взаимосвязи обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации исключено деление стратегических национальных приоритетов на приоритеты национальной безопасности и приоритеты устойчивого развития. Такой подход подчеркивает равнозначность всех стратегических национальных приоритетов для обеспечения национальной безопасности.

Что представляется крайне важным для реализации положений Стратегии в практике государственного управления? Прежде всего, следует обратить внимание на последовательное углубление базового принципа “безопасность через развитие”: “Стратегия основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны” (ст. 3). Этот принцип представляет собой парадигму современной государственной политики обеспе-

чения национальной безопасности. Он позволяет избежать извечной дилеммы "пушки или масло", найти оптимальный баланс между потребностями обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития страны в условиях вызовов и угроз.

В аналогичном формате развивается и современная государственная политика в области обеспечения национальной безопасности ведущих зарубежных стран, которая помимо традиционной военной составляющей включает в себя задачи борьбы с терроризмом, организованной преступностью, эпидемиями и инфекциями, обеспечения экономической, энергетической, экологической, пограничной, продовольственной и кибербезопасности, решение основных социальных проблем, развитие науки и образования. Особое внимание уделяется нейтрализации источников нестабильности, включая изменения климата, экономическое неравенство и распространение ядерного оружия [Алексеева, Назаров, Афиногенов 2020: 8]. Такой подход в структурировании проблемного поля исследований за счет расширения границ понятия "национальная безопасность" характерен, например, для Швеции, Франции, Великобритании.

В Стратегии национальной безопасности Швеции трактовка понятия "национальная безопасность" включает в круг задач защиту от эпидемий и инфекционных заболеваний, экономическую, транспортную, продовольственную и энергобезопасность, защиту от негативных воздействий климатических изменений[3]. Со сходных позиций декларирует позицию Франции "Стратегический обзор обороны и национальной безопасности" [Чихачев 2019: 84], где отмечается необходимость поддержания долгосрочного ядерного сдерживания и сильной стратегической и оперативной автономии, обеспечения жизненных интересов и проблем глобальной национальной безопасности, в основе которых лежат целостность территории и защита населения, в том числе методом ядерного сдерживания.

В Стратегии национальной безопасности Великобритании также отражено широкое понимание концепта "безопасность" с позиций взаимосвязи задач обеспечения безопасности и развития страны. Важными новациями британского документа стали его увязка с долгосрочным планом развития экономики и нацеливание на содействие экономическому росту и инвестициям, развитию инноваций, повышению стандартов жизни, увеличению занятости[4].

В политической практике принцип "безопасность через развитие" во многом был реализован и в редакции Стратегии национальной безопасности США 2017 г., где в число национальных интересов впервые включено содействие американскому процветанию, а задачи, помимо поддержки внутреннего производственного сектора, надежной оборонно-промышленной базы и устойчивых цепочек снабжения, дополнены широким комплексом приоритетов в области экономики, включая модернизацию экономики, технологическое лидерство и защиту интеллектуальной собственности, восстановление американской экономической мощи и доверия к экономической модели США. Поэтому внутри Соединенных Штатов принимаются меры по поощрению свободного рынка, снижению налогов, отмене многих регуляци-

[3] National Security Strategy. Sweden, Prime Minister's Office. 2017.

[4] National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. P. 95.

онных мер и обременяющих ограничений, а для других стран американская администрация осуществляет противодействие свободной торговле, выходит из международных объединений, оказывает давление для обеспечения собственных преимуществ [Корчагин 2005].

Широкая трактовка задач обеспечения национальной безопасности прослеживается не только на западных примерах. Например, современная китайская политика защиты национальных интересов выстроена на доктрине совокупной мощи государства, главными компонентами которой считаются экономика, наука и техника, внутриполитическая стабильность и военная мощь с доминирующим положением экономического потенциала государства. Такой подход опирается на многовековой опыт Поднебесной, где на протяжении сотен лет центральными проблемами Китая были нехватка ресурсов и адекватных мер для поддержания социального порядка и благосостояния граждан, а также обеспечение обороноспособности и поддержание стабильности в приграничных регионах. И в Белой книге КНР по военной стратегии 2015 г. основное внимание уделяется двум аспектам деятельности – мирному развитию страны и военной стратегии "активной обороны".

Современный отечественный опыт также подтверждает актуальность и безальтернативность тренда "безопасность через развитие". Мир вступает в период нового осмысления реальности, новых технологических укладов и нового понимания значения "гуманитарного" фактора в мировой политике. В достижении стратегических политических целей все большее значение приобретает информационное воздействие на противника, сетецентрические и компьютерные войны, методы финансового и экономического давления на контрагентов. Ряд исследователей говорят уже о так называемых ментальных войнах, направленных на формирование мира "постправды" и уничтожение самосознания, изменения ментальности и самой цивилизационной основы общества противника[5] .

Сегодня философия "безопасность через развитие" предполагает более широкий спектр задач политики обеспечения национальной безопасности, когда "силовые" возможности государства по обеспечению безопасности тесно увязываются с уровнем его экономики, ресурсным обеспечением и качеством человеческого потенциала.

В Стратегии национальной безопасности РФ зафиксировано, что "настоящая Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу" (ст. 2). Такая формулировка ставит документ в центр стратегического целеполагания, так как в соответствие с положениями Стратегии в кратчайшие сроки должны быть приведены все другие документы стратегического планирования, в том числе в социально-экономической сфере.

Это принципиально важный момент, так как Законом № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" для этой сферы преду-

[5] Советник министра обороны России рассказал о новом типе войны. *РИА Новости,* 22.08.2021. https://ria.ru/20210822/mentalnye-1746750876.html (accessed 27.04.2022).

смотрен иной документ – Стратегия социально-экономического развития России на период до 2030 г. Впрочем, до настоящего времени этот документ не разработан, а введенные указом Президента России национальные цели[6] и национальные проекты не в полной мере восполняют недостаток стратегического целеполагания в социально-экономической сфере. Стратегия в редакции 2021 г. решает эту задачу и дает возможность формирования прагматичной политики реализации стратегических национальных приоритетов, позволяя ликвидировать определенную "двойственность" в стратегическом планировании. Она выражается в фактическом существовании слабо связанных между собой систем стратегического планирования: в области обеспечения национальной безопасности под руководством Президента РФ и отдельно – в сфере социально-экономического развития в ведении Правительства РФ.

Стратегия предметно формулирует задачи достижения каждого стратегического приоритета. Это прямое целеполагание должно лечь в основу концептуальных документов стратегического планирования по приоритетам и главным направлениям развития, обеспечив их увязку с бюджетными назначениями.

Так, например, в числе задач в области обеспечения экономической безопасности перечислены конкретные отрасли экономики, в которых Российская Федерация должна укрепить достигнутые позиции, в разделе "научно-технологическое развитие" – направления развития науки и высоких технологий, которые имеют для России приоритетное значение. Целевые установки сопровождаются предметно сформулированными задачами разработки механизмов, которые бы обеспечивали их выполнение.

В преамбуле Стратегии даны ключевые политические установки, показывающие роль и место России в мире "как страны, способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления" (ст. 1). Сформулирована новая парадигма политики обеспечения национальной безопасности: "Только гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России".

Как и прежняя редакция, Стратегия-2021 выстроена по девяти стратегическим национальным приоритетам, из которых только два можно отнести к составляющим "жесткой" безопасности, обеспечиваемой силовыми средствами. Остальные представляют собой приоритеты развития, состоящие из компонентов мягкой силы. Вектор стратегического целеполагания новой Стратегии смещается в сторону целей и задач развития, а высшим национальным интересом и стратегическим национальным приоритетом на долгосрочную перспективу становится сбережение народа России и развитие человеческого потенциала. Это – не внезапный поворот, а отражение целеполаганий, содержащихся в Посланиях Президента Федеральному Собранию РФ последних лет, в которых главный акцент делался на повышение благосостояния народа, опору на традиционные духовно-нравственные ценности, сбережение народа России.

Как отметил Секретарь Совета Безопасности РФ Н.П. Патрушев, "сила нашего государства – это прежде всего наши люди. Они должны иметь достойную заработную плату, хорошее образование, быть обеспечены работой,

[6] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474.

жильем, качественной медициной. В каждом из стратегических национальных приоритетов содержатся задачи, которые направлены на сбережение народа"[7]. Данное утверждение иллюстрирует ст. 22 Стратегии, которая в качестве наиболее значимых факторов положения России в мире определяет "высокое качество человеческого потенциала, способность обеспечить технологическое лидерство, эффективность государственного управления и перевод экономики на новую технологическую основу".

Говоря о человеческом капитале, различные авторы вкладывают в это понятие разный смысл. Одни считают, что это понятие можно трактовать как особый капитал в форме интеллектуальных способностей и практических навыков, полученных в процессе образования и практической деятельности человека[8]. Другие, например, первооткрыватели человеческого капитала как целостной концепции, лауреаты Нобелевской премии Т. Шульц и Г. Беккер акцентировали внимание прежде всего на инвестициях в человеческий капитал и оценке их эффективности [Корчагин 2005: 2].

Воспроизводство высококвалифицированного человеческого капитала – основа неоиндустриальной модели развития отечественной экономики. Современные высокоразвитые страны в качестве базы своего стратегического развития видят знания, идеи, инфо- и когнотехнологии. В структуре их экономики можно наблюдать доминирование сфер, ориентированных на развитие человеческого фактора [Гречко 2016: 18].

Практически все исследователи отмечают, что "назревшая смена модели экономического развития предполагает опору на то сравнительное преимущество национальной экономики, которое, во-первых, не подвержено обесценению в силу действия внешних для нашей страны факторов и, во-вторых, способно все полнее проявляться по мере прогнозируемых структурных изменений в глобальной экономике XXI в. Единственный претендент на роль главного сравнительного преимущества – человеческий капитал" [Человеческий капитал... 2016].

Приоритет "Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала" предполагает работу по целому ряду направлений – здравоохранение и социальная политика, демография, наука и образование, создание комфортной среды для проживания во всех населенных пунктах и др. Успехи в его достижении тесно связаны с реализацией всех других стратегических национальных приоритетов, благодаря чему Стратегия-2021 уже содержит в себе основные черты стратегии долгосрочного социально-экономического развития. Это относится не только к приоритету "Экономическая безопасность", где, в частности, ставятся задачи "повышения эффективности стратегического управления экономическим развитием Российской Федерации и государственного регулирования экономики" (ст. 64) при опоре "на внутренний потенциал страны, самостоятельное решение стоящих перед Россией задач при сохранении открытости для взаимовыгодного сотрудничества с другими странами" (ст. 65), но и к приоритетам "Оборона страны" ("обеспечение технологической независимости оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации, его

[7] Патрушев рассказал о приоритетах новой стратегии нацбезопасности РФ. *Известия,* 31.05.2021. https://iz.ru/1171866/2021-05-31/patrushev-rasskazal-o-prioritetakh-novoi-strategii-natcbezopasnosti-rf (accessed 27.04.2022).

[8] Нестеров А.К. Человеческий капитал. *Энциклопедия Нестеровых*. https://odiplom.ru/lab/chelovecheskii-kapital.html (accessed 27.04.2022).

инновационное развитие, сохранение лидерства в разработке и производстве новых (перспективных) образцов (комплексов, систем) вооружения, военной и специальной техники" – ст. 40.9), "Государственная и общественная безопасность", в рамках которого поставлена цель "укрепления законности и правопорядка, искоренения коррупции, защита граждан и всех форм собственности... от противоправных преступных посягательств" (ст. 46), "снижения уровня преступности в экономической сфере, в том числе кредитно-финансовой, а также в сферах жилищно-коммунального хозяйства, использования земельных, лесных, водных и водных биологических ресурсов" (ст. 47).

В Стратегию-2021 включен новый приоритет – "информационная безопасность". Его реализация призвана обеспечить суверенитет страны в информационном пространстве.

В настоящее время нет единого толкования понятия "информационный суверенитет". По мнению Н. Ромашкиной, "логично рассматривать информационный суверенитет как способность технологически и законодательно обеспечивать и защищать независимость государства и конституционные права граждан в информационном пространстве от внешних угроз, контролируя при этом происходящее в этом пространстве. Отсутствие такого полномасштабного государственного контроля приводит потенциального противника к опасному осознанию возможности безнаказанной агрессии с применением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) вплоть до уничтожения государства как института"[9].

Данное направление обеспечения национальной безопасности представляется особо актуальным. В Стратегии национальной безопасности США 2017 г. поставлена задача в целях "информационного воздействия использовать творческий и ресурсный потенциал медийных и интернет-компаний для продвижения американских ценностей и донесения до пользователей контента, отвечающего интересам национальной безопасности США"[10]. Такое неприкрытое вмешательство во внутренние дела суверенных стран с полным основанием можно считать нарушением информационного суверенитета.

Выделение информационной безопасности в стратегический национальный приоритет говорит также о том, что именно информационное противоборство становится важнейшим "полем битвы" сегодня и на длительную перспективу. По мнению советника Министра обороны России А. Ильницкого, самым актуальным фактором внешнего воздействия на Россию становятся именно информационно-идеологические и киберугрозы, целью которых является внесение хаоса и смятения в сознание людей, подрыв доверия на стыке "власть – общество", разрушение социальной и экономической инфраструктуры, а в итоге – ослабление государства[11].

---

[9] Ромашкина Н. Информационный суверенитет или почему России нужна стратегия информационной безопасности. *РСМД,* 06.08.2019. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/informatsionnyy-suverenitet-ili-pochemu-rossii-nuzhna-strategiya-informatsionnoy-bezopasnosti/ (accessed 27.04.2022).

[10] National Security Strategy of the United States of America. December 2017. https://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/ (accessed 27.04.2022).

[11] Угрозы и возможности для России в настоящем и ближайшем будущем. *ENews,* 28.01.2020. https://e-news.su/in-russia/316659-ugrozy-i-vozmozhnosti-dlya-rossii-v-nastoyaschem-i-blizhayshem-buduschem.html (accessed 27.04.2022).

Задачи обеспечения информационной безопасности напрямую связаны с реализацией еще одного нового стратегического национального интереса и приоритета – защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти.

Впервые в документе такого высокого уровня речь идет о базовых, формировавшихся на протяжении столетий отечественной истории духовно-нравственных и культурно-исторических ценностях, нормах морали и нравственности: защита человеческой жизни, достоинства, прав и свобод человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России. Как отмечает китайское издание "Хуаньцю шибао", новая Стратегия "не только расширяет сферу национальных интересов России, но и устанавливает защиту русского народа, раскрытие потенциала талантов и повышение качества жизни и благополучия граждан как высший государственный интерес"[12].

Следующий приоритет – "стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество". Его целью объявлено "создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития страны, укрепление национальной безопасности, упрочение позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира" (ст. 100).

Главное внимание должно уделяться углублению сотрудничества с государствами – участниками СНГ, Абхазией и Южной Осетией на двусторонней основе и в рамках ЕврАзЭС, ОДКБ, Союзного государства, а также партнерству с КНР, Индией, в форматах ШОС, БРИКС и РИК, поддержке развития региональной интеграции в рамках многосторонних международных институтов, диалоговых площадок, региональных объединений, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и Африке. Впервые в постановке задач в рамках международного сотрудничества даже не упоминаются США, страны ЕС и Япония. Говорится лишь о поддержании равноправного и взаимовыгодного диалога со всеми заинтересованными государствами в целях развития торгово-экономической кооперации, укрепления международной и региональной стабильности. Поставлен и ряд новых задач, из которых следует выделить содействие устранению и предотвращению возникновения очагов напряженности и конфликтов на территориях соседних с Россией государств; оказание союзникам и партнерам поддержки при решении ими вопросов, связанных с обеспечением обороны и безопасности; защиту прав и интересов граждан Российской Федерации и российских компаний за рубежом; укрепление братских связей между русским, белорусским и украинским народами; противодействие попыткам фальсификации истории, сохранение исторической памяти.

Задачи в области контроля над вооружениями ограничиваются главным образом вопросами нераспространения ОМУ, мерами доверия и предотвращения инцидентов в военной сфере. Учитывая тенденции к росту военной опасности и угрозы использования военной силы, Стратегия-2021 придает

[12] Минин Д. Кому не по нутру Стратегия нацбезопасности РФ? Москва отдает приоритет отношениям с незападными крупными державами. 12.07.2021. https://www.stoletie.ru/rossiya_i_mir/komu_ne_po_nutru_strategija_nacbezopasnosti_rf_550.htm (accessed 27.04.2022).

важное значение поддержанию на достаточном уровне потенциала ядерного сдерживания (ст. 40). Поставленные в предыдущей редакции Стратегии задачи "поэтапного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия" (ст. 100), содействия "вовлечению других государств, прежде всего владеющих ядерным оружием, а также заинтересованных в совместных действиях по обеспечению всеобщей безопасности, в процесс обеспечения стратегической стабильности" (ст. 102) или "поддержания на наименее затратном уровне потенциала сдерживания в области стратегических наступательных вооружений" (ст. 105) в новом документе отсутствуют.

Цели и задачи каждого из стратегических национальных приоритетов лежат в сфере ответственности сразу нескольких федеральных органов исполнительной власти и государственных программ. Такая раздробленность по сферам ответственности, механизмам реализации, источникам финансирования, инструментам мониторинга и оценки хода выполнения поставленных задач может негативно отразиться на общей эффективности Стратегии как документа стратегического целеполагания.

Поэтому Стратегию-2021 завершает краткий, но емкий раздел "Организационные основы и механизмы реализации настоящей Стратегии". В нем, в частности, указывается, что "реализация настоящей Стратегии осуществляется на плановой основе путем согласованных действий органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества под руководством Президента Российской Федерации за счет комплексного применения политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных, военных, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации" (ст. 103). Поставленные в рамках стратегических национальных приоритетов задачи "решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, а также их необходимого ресурсного обеспечения" (ст. 104).

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Рассмотренные выше положения ставят на повестку дня формирование по каждому стратегическому национальному приоритету документов стратегического целеполагания (стратегий), а также программно-плановых документов, оценочного аппарата (уточнение Перечня показателей состояния национальной безопасности), определение порядка взаимодействия органов публичной власти и должностных лиц, ответственных за реализацию каждого приоритета. С политической и практической точки зрения это очень сложная задача, от выполнения которой напрямую зависит эффективность не только реализации Стратегии, но и государственного управления в целом. На ее решение направлены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации[13].

Основы – это документ высшего национального уровня принятия решений, фиксирующий ключевые позиции политики государства в сфере

[13] Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633.

разработки стратегических планов обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны [Ленчук 2020: 17]. Его ключевые задачи – установление порядка организации и функционирования системы стратегического планирования и формирование механизмов координации стратегического управления и мер бюджетной политики (ст. 8б и 8г), обеспечение обязательной и своевременной корректировки документов стратегического планирования, в том числе в связи с выявлением новых внутренних и внешних угроз (ст. 8д), формирование архитектуры документов стратегического планирования (ст. 9в), а также научно-методологическое, информационно-аналитическое и кадровое обеспечение стратегического планирования.

Реализация каждого из этих направлений требует выработки отдельного комплекса мер. Поэтому остановимся только на основных из них.

Главная задача совершенствования государственного управления – выстраивание иерархически выверенной единой и непротиворечивой архитектуры документов стратегического планирования, так как "слабая сопряженность целей различных документов стратегического планирования отражает низкую требовательность различных его участников к качеству прогнозирования и определению ориентиров развития в различных сферах" [там же: 25]. Это требует формирования алгоритма сопряженности и согласованности документов стратегического планирования различного уровня.

Цели и задачи, сформулированные в Стратегии по каждому приоритету, образуют каркас будущих документов целеполагания. Последние, в свою очередь, должны подкрепляться документами планирования и программирования федерального уровня, структурированными в рамках архитектуры документов стратегического планирования, сбалансированной по целям, задачам и их ресурсному обеспечению. Таким образом, каждый национальный приоритет в Стратегии представляет собой изложение целостной государственной политики и скомпонован по схеме – политическая задача (стратегическое целеполагание), угрозы и факторы реализации данного целеполагания, задачи по достижению того или иного приоритета.

Впрочем, современная отечественная управленческая практика пока еще далека от такого ясно очерченного и, подчеркиваем, обязательного для исполнения стратегического целеполагания, прежде всего с точки зрения координации стратегического управления и бюджетной политики.

Перечень государственных программ Российской Федерации[14] предусматривает реализацию 42 государственных программ по пяти направлениям – "Новое качество жизни", "Инновационное развитие и модернизация экономики", "Обеспечение национальной безопасности", "Сбалансированное региональное развитие" и "Эффективное государство". Однако анализ показывает, что данные направления не соотносятся с национальными целями развития, определенными Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.". Включенные в Перечень программы ориентированы не на достижение стратегических национальных приоритетов, а нацелены на сферы обеспе-

[14] О перечне государственных программ Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 47. Ст. 6166.

чения национальной безопасности, на отраслевое и региональное развитие, а также на реализацию ряда управленческих функций. Они зачастую утверждены без учета или в отсутствие документа стратегического целеполагания, что представляет собой несоответствие практики формирования госпрограмм требованиям ст. 25 и 27 Основ.

Национальные цели развития и национальные проекты не могут в полной мере заместить базовые документы стратегического целеполагания по стратегическим национальным приоритетам. Как отмечает директор Института экономики РАН Е.Б. Ленчук, национальные проекты не рассматривают, например, важнейшую задачу повышения благосостояния народа – увеличение реальных доходов, преодоление бедности и связанного с этим формирования среднего класса и сокращение социального неравенства. Нет нацпроекта, направленного на обеспечение технологического прорыва в части коренного технологического перевооружения основных отраслей действующего производства [там же]. В то же время стратегические национальные приоритеты, установленные Стратегией-2021, включают целеполагания по всем национальным целям развития.

Национальные проекты также не в полной мере касаются задач развития производственного потенциала национальной экономики. По экспертным оценкам, реализация нацпроектов позволит увеличить ежегодный потенциальный рост ВВП на 0,5-0,7% в 2020-2024 гг. и станет лишь одним из факторов ускорения ВВП, не обеспечивая переход к новой модели развития[15].

Таким образом, фокус проектного управления размыт и не обеспечивает концентрацию ресурсов на главных направлениях развития национального хозяйства. Ситуация усугубляется тем, что принятая практика бюджетного проектирования не связана напрямую со стратегическими национальными приоритетами, что противоречит требованию Основ в части внедрения современных методов прогнозирования, моделирования, индикативного планирования, балансовых расчетов и информационных технологий (ст. 9б), и координации стратегического управления и мер бюджетной политики (ст. 12 в).

Следовательно, реализация Основ требует переформатировать весь пакет государственных программ в соответствии с ключевым принципом проектного управления: одна цель (приоритет) – один документ стратегического целеполагания – один программно-плановый документ – один (головной) ответственный исполнитель. Иными словами, пакет госпрограмм необходимо сформировать в строгой привязке к стратегическим национальным приоритетам. Учитывая, что последние охватывают крупные направления обеспечения безопасности и развития страны, а конкретные цели и задачи, сформулированные в Стратегии по каждому приоритету, образуют каркас будущих стратегий, доктрин и Основ государственной политики, отдельные важные области развития и обеспечения национальной безопасности в рамках таких приоритетов могут быть реализованы через подпрограммы в крупных государственных программах.

Такой подход полностью укладывается в требование ст. 28 Основ об обеспечении согласованности и сбалансированности документов стратегического

[15] Прогноз экономического развития России на 2019-2024 годы. ВЭБ РФ. Апрель 2019 г. http://inveb.ru/attachments/article/109/Прогноз%202019%2004%2016.pdf (accessed 27.04.2022).

планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам. Он также соответствует требованию ст. 104 Стратегии, в которой говорится, что задачи, предусмотренные в рамках стратегических национальных приоритетов, решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

Кроме того, исходя из требований ст. 7б Основ в части обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов и принимая во внимание, что Стратегия сегодня является основным документом стратегического целеполагания, следует предусмотреть норму, в соответствии с которой Президент Российской Федерации должен утверждать общий перечень государственных программ РФ.

Как представляется, предлагаемая методология позволит осуществить единство руководства процессами стратегического планирования и социально-экономического развития в Российской Федерации на базе принципа "безопасность через развитие", что, кстати, также предусмотрено ст. 6 Основ и даст возможность обеспечить совершенствование системы государственного управления и стратегического планирования в области национальной безопасности – а это одна из ключевых задач Стратегии, предусмотренная ст. 106.

Задача уточнения всего пакета Государственных программ, безусловно, масштабна, и ее решение возможно за счет комплексной проработки данной темы с привлечением профильных федеральных органов исполнительной власти, Правительства РФ и научных организаций РАН. Итогом такой работы мог бы стать единый перечень государственных программ Российской Федерации и национальных проектов, соотнесенных со стратегическими национальными приоритетами Стратегии, рассматриваемый Советом Безопасности Российской Федерации и вводимый в действие Указом Президента Российской Федерации. При этом речь не идет об утверждении главой государства отдельных программно-плановых документов, что является прерогативой Правительства Российской Федерации, а о реализации конституционных полномочий Президента по определению основных направлений внешней и внутренней политики страны (ст. 80 конституции РФ) и положений Основ, которые предусматривают, что документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, утверждает Президент (ст. 21в).

Что же касается научно-методологического обеспечения стратегического планирования, то на этом направлении наиболее важным представляется развитие системы подготовки кадров в интересах обеспечения национальной безопасности. Ст. 49 Основ ставит задачу подготовки специалистов в сфере стратегического планирования. Ее решение невозможно без рассмотрения государственного стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности в качестве самостоятельного научного направления со своими предметом, объектом и методологией.

Исходя из принятой в Российской Федерации научной классификации, проблемы национальной безопасности рассматриваются с позиций либо юридической, либо экономической или военной науки. Стратегическое пла-

нирование же обычно преподается в контексте управления предприятием, стратегического менеджмента.

Мировой опыт свидетельствует в пользу формирования комплексных научных направлений, объединяющих несколько различных дисциплин с целью получения синергетического эффекта. Поэтому для повышения эффективности государственного управления целесообразно выделить данную проблематику в отдельное направление общественных наук.

Новая научная специальность "национальная безопасность и стратегическое планирование" должна представлять собой продукт кооперации различных дисциплин и знаний, методов, особенностей и приемов изучения сферы обеспечения национальной безопасности России. Актуальна разработка соответствующего государственного образовательного стандарта и типовых программ подготовки специалистов [Алексеева, Назаров, Афиногенов 2020: 23].

Следует отметить, что предлагаемые решения и новации в сфере стратегического планирования и государственного управления затрагивают лишь часть масштабной и сложной работы. Сложность эта определяется тем, что сформулированные в Основах требования к механизмам государственного управления вступают в противоречие с распространенной практикой, когда ведомство само ставит задачи, планирует пути и цели их достижения и самостоятельно оценивает результаты работы.

Требования Основ в части установления порядка организации системы стратегического планирования, а также механизмов координации стратегического управления и мер бюджетной политики (ст. 8г) должны позволить уйти и от весьма удобного положения, при котором ведомство зачастую отделывается подготовкой мало к чему обязывающих декларативных документов целеполагания, не связанных с бюджетным процессом и, следовательно, не встроенных в систему управления. Реализация поставленной задачи развития системы мониторинга и контроля в стратегическом планировании (ст. 9г) должна обеспечить объективную оценку хода реализации документов целеполагания, утвержденных главой государства.

ОБЩАЯ КООРДИНАЦИЯ – ЗАЛОГ УСПЕХА

Чтобы реализовать данные задачи, необходима координация деятельности всех звеньев государственной власти, задействованных в стратегическом планировании. Поскольку, в соответствии с требованиями законодательства[16] общее руководство стратегическим планированием в России осуществляет Президент РФ, назрела необходимость создания еще одного органа при главе государства, аналогичного Совету Безопасности или Государственному Совету – Совета по стратегическому планированию и управлению при Президенте РФ. Одновременно следовало бы ввести принцип персональной ответственности за реализацию каждого стратегического национального приоритета с приданием соответствующим должностным лицам необходимых полномочий по координации работы различных ведомств на закрепленных за ними направлениях.

[16] О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.). Правовая политика и правовая жизнь. 4' 2021 36 законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5023.

В заключение подчеркнем, что масштаб и содержание рассмотренных проблем реализации Стратегии и Основ, их влияние на процессы обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития настолько значительны, что в сегодняшней крайне сложной обстановке вопросы безотлагательной реализации этих документов могут иметь для Российской Федерации определяющее значение. Речь идет о внедрении современных методов стратегического планирования и государственного управления в отечественную политическую практику в условиях многократного возрастания сложности задач отражения угроз национальной безопасности и обеспечения экономической и социально-политической стабильности. Как справедливо отмечает А.А. Кокошин, именно это "обычно дается гораздо труднее, чем подготовка и принятие решения. Проведение решения в жизнь зиждется прежде всего на контроле за тем, как оно реализуется. Нельзя не отметить, что в отечественной стратегической культуре это является одним из наиболее слабых мест" [Стратегическое управление... 2003].

Надо признать, что эта мысль отнюдь не потеряла своей актуальности.

DOI: 10.17976/jpps/2022.04.04

STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA: A NEW STAGE OF DEVELOPMENT

V.P. Nazarov[1], D.A. Afinogenov[2]

[1] MGIMO University. Moscow, Russia

[2] Russian Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

NAZAROV, Vladimir Pavlovich, Dr. Sci. (Polit. Sci.), Professor of the Department of Political Science Theory, MGIMO University, email: vlnazarov1950@gmail.com; **AFINOGENOV, Dmitri Aleksandrovich**, Dr. Sci. (Polit. Sci.), Professor of the Department of Public Administration and National Security of the Institute of Law and National Security, Russian Academy of National Economy and Public Administration, email: afinogenov_d@inbox.ru

Nazarov, V.P., & Afinogenov, D.A. (2022). Strategic planning in Russia: a new stage of development. *Polis. Political Studies*, 4, 32-46. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2022.04.04

Received: 18.03.2022. Accepted: 12.05.2022

Abstract. The article considers the significance of and actual problems linked to the implementation of two new basic documents – the National Security Strategy of the Russian Federation (Strategy) and the Fundamentals of State Policy in the Field of Strategic Planning in the Russian Federation (Fundamentals). The authors analyze how these documents contribute to improving the policy of ensuring national security and development of the country, as well as the quality of public administration in the Russian Federation. They formulate specific proposals regarding the formation of a modern architecture of strategic planning documents, including their program and planning part, the improvement of scientific, methodological, information-analytical and personnel support for strategic planning, a system for monitoring and controlling the processes of strategic planning and the implementation of strategic planning documents. Based on the findings of the study, the authors state that the problems of improving the state policy of ensuring national security are crucial for the sustainable development of Russia and increasing its competitiveness. As the key to success, the authors suggest a new coordination mechanism for all the public authorities involved in strategic planning be established.

Keywords: national security, strategic planning, the basics of state policy in the field of strategic planning, public administration.

References

Alekseeva, T.A., Nazarov, V.P., & Afinogenov, D.A. (2020). Enhancing scientific support for national security policy making. *International Trends*, 18(1), 6-28. (In Russ.) https://doi.org/10.17994/IT.2020.18.1.60.1

Chelovecheskii kapital kak faktor sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [Human capital as a factor of socio-economic development]. In Ya.I. Kuz'minov, L.N. Ovcharova, L.I. Yakobson (Ed.), *XVII April International Scientific Conference on the Problems of Development of Economy and Society, Moscow, 19-22.04.2016.* (2016). Moscow: The Higher School of Economics Publishing House. (In Russ.)

Chikhachev, A. (2019). French defense policy under president Emmanuel Macron: Major trends. *World Economy and International Relations*, 63(8), 82-90. https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-8-82-90

Grechko, M.V. (2016). Human capital as part of the neo-industrial model for development of domestic economy: significance, inconsistency, discontents. *Monitoring of Economic Processes*, 33, 16-36. (In Russ.)

Korchagin, Yu.A. (2005). Rossiiskii chelovecheskii kapital: faktor razvitiya ili degradatsii? [Russian human capital: a factor of development or degradation?]. Voronezh: Regional economic research center. (In Russ.)

Lenchuk, E.B. (2020). Strategic planning in Russia: challenges and solution. *Innovations*, 2, 24-28. (In Russ.).

Nazarov, V.P. (2017). Strategiya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: preemstvennost' gosudarstvennoi politiki, sistemy natsional'nykh interesov i strategicheskikh natsional'nykh prioritetov [National security strategy of the Russian Federation: Continuity of state policy, system of national interests and strategic national priorities]. In A.V. Shevchenko (Ed.), *Strategicheskoe upravlenie v sfere natsional'noi bezopasnosti Rossii: obespechenie natsional'nykh interesov i realizatsiya strategicheskikh prioritetov: materialy chetvertoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Moskva, 14.04. 2016)* [Strategic management in the sphere of national security of Russia: ensuring national interests and implementation of strategic priorities: materials of the fourth scientific-practical conference (Moscow, 14.04.2016) (pp. 12-17). Moscow: Prospekt. (In Russ.)

Strategicheskoe upravlenie: teoriya, istoricheskii opyt, zadachi dlya Rossii [Strategic management: theory, historical experience, challenges for Russia]. (2003). Moscow: MGIMO, ROSSPEN. (In Russ.)

Литература на русском языке

Алексеева Т.А., Назаров В.П., Афиногенов Д.А. 2020. Повышение научной обеспеченности политики в области национальной безопасности: влияние зарубежного опыта. *Международные процессы*. Т. 18. № 1. С. 6-28. https://doi.org/10.17994/IT.2020.18.1.60.1

Гречко М.В. 2016. Человеческий капитал в неоиндустриальной модели развития отечественной экономики: значения, соответствия, дисконтены. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. № 33. С. 16-36.

Корчагин Ю.А. 2005. *Российский человеческий капитал: фактор развития или деградации?* Воронеж: ЦИРЭ.

Ленчук Е.Б. 2020. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения. Стратегическое планирование. *Инновации*. № 2. С. 24-28.

Назаров В.П. 2017. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: преемственность государственной политики, системы национальных интересов и стратегических национальных приоритетов. *Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: обеспечение национальных интересов и реализация стратегических приоритетов: материалы четвертой научно-практической конференции (Москва, 14.04.2016)*. Под ред. А.В. Шевченко. М.: Проспект. С. 12-17.

Стратегическое управление: теория, исторический опыт, задачи для России. 2003. М.: МГИМО, РОССПЭН.

Человеческий капитал как фактор социально-экономического развития. 2016. *XVII Апрельская международная научная конференция. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 19-22.04.2016.* Отв. ред. Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.

Чихачев А. 2019. Военная политика Франции при Эммануэле Макроне. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 63. № 8. С. 82-90. https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-8-82-90