ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Назаров Владимир Павлович

Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования в Российской Федерации в условиях новых вызовов и угроз

Специальность: 23.00.02 — Политические институты, процессы и технологии

Диссертация на соискание ученой степени
доктора политических наук

Научный консультант:
Алексеева Татьяна Александровна
доктор философских наук,
кандидат исторических наук,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
профессор

Москва 2021

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4

ГЛАВА 1. Стратегическое планирование государственной политики обеспечения национальной безопасности 42

1.1. Стратегическое планирование как важнейший компонент государственной политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации 42

1.2 Анализ зарубежного и отечественного опыта стратегического планирования 63

1.3. Роль и место стратегического планирования в государственной политической практике ... 91

Выводы по главе 104

ГЛАВА 2. Теоретические и методологические основы стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности 108

2.1. Методологические основы государственной политики в области обеспечения национальной безопасности 108

2.2. Стратегическое планирование и стратегическое управление в области обеспечения национальной безопасности: состояние и перспективы развития 138

2.3 Вопросы совершенствования целеполагания в стратегическом планировании 154

Выводы по главе 167

ГЛАВА 3. Оценка состояния национальной безопасности Российской Федерации как инструмент государственной политики 170

3.1 Стратегический анализ и стратегический прогноз в интересах оценки состояния национальной безопасности и стратегического целеуказания 170

3.2. Система государственного мониторинга и оценки состояния национальной безопасности 205

3.3 Инструментарий оценки состояния национальной безопасности 231

Выводы по главе 240

ГЛАВА 4. Совершенствование нормативно-правовых и организационных основ стратегического планирования в Российской Федерации 243

4.1. Система документов стратегического планирования 243

4.2. Информационная поддержка стратегического планирования 290

4.3. Общая координация государственной политики в области стратегического планирования 304

Выводы по главе 311

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 317

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 324

ПРИЛОЖЕНИЯ 382

Приложение № 1 Основные направления развития концептуальных взглядов зарубежных государств на обеспечение национальной безопасности (на примере США и Китая) 382

Приложение № 2 Основные направления совершенствования концептуальных взглядов Великобритании, Германии, Франции, Израиля, Польши на обеспечение национальной безопасности 384

Приложение № 3 Состав и основные функции Министерства внутренней безопасности США 390

Приложение № 4 Сравнительный анализ основных изменений политики США в сфере национальной безопасности, затрагивающих национальные интересы Российской Федерации 392

Приложение № 5 Состав разведывательного сообщества США 421

Приложение № 6 Система материалов и документов стратегического планирования, представляемая разведсообществом США 422

Приложение № 7 Вопросы Совета безопасности Российской Федерации 425

Приложение № 8 Тематика заседаний Совета безопасности Российской Федерации за период с 1994 по 2015 год 431

Приложение № 9 Матрица документов стратегического планирования в Российской Федерации 442

Приложение № 10 Система ситуационных центров органов государственной власти Российской Федерации 461

Приложение № 11 Иерархически-функциональная модель системы документов стратегического планирования 462

ВВЕДЕНИЕ

Динамика социально-экономического развития и практика обеспечения национальной безопасности Российской Федерации последних лет показывают, что существующий инструментарий государственного управления, основанный на принципах оперативного реагирования на возникающие угрозы и вызовы, нуждается в серьезной корректировке. Масштабные задачи, определенные Президентом Российской Федерации в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[1] и от 21 июля 2020 г. № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года"[2], требуют новых системных подходов к вопросам государственного управления, использования современных методов стратегического планирования для достижения качественного прорыва в развитии экономики, инфраструктуры, науки и технологий, в социальной сфере.

Это ставит на повестку дня научно-практическую и научно-теоретическую разработку новых механизмов государственной политики, увязывающих воедино вопросы развития экономики, социальной сферы, гражданского общества, регионов, возможности финансовой системы страны, ее демографического, производственного, интеллектуального и ресурсного потенциалов с задачами укрепления национальной безопасности. Решение этой сложной задачи возможно лишь на путях развития и совершенствования единой системы государственного стратегического планирования, способной на основе общих принципов и подходов решать задачи обеспечения устойчивого социально-экономического развития в условиях действия вызовов и угроз.

Актуальность темы диссертационного исследования и обоснования методологических основ стратегического планирования в Российской Федерации

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС КонсультантПлюс.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 21.07. 2020 г. № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" // СПС КонсультантПлюс.

как политологической проблемы в условиях новых вызовов и угроз обусловлена важностью стратегического планирования как ключевого компонента государственного стратегического управления и обеспечения национальной безопасности.

Современная международная и военно-политическая обстановка существенно расширяет диапазон угроз и стратегических рисков для Российской Федерации, вызванных политикой Запада по «сдерживанию России». На фоне массированного информационного воздействия на российское гражданское общество Западом реализуется курс, угрожающий самому существованию России как целостного государства, способного самостоятельно определять свои место и роль в мире. Ставится задача подрыва суверенных возможностей Российской Федерации в сфере обеспечения энергетической безопасности и иных конкурентоспособных отраслях и решения, за счет этого, задачи устранения с мировой арены России как важного фактора в формировании многополярного мира. С помощью политически и экономически зависимых от Запада режимов, в частности на Украине, нагнетается напряженность на границах России и инициируются новые витки антироссийских санкций. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, Западом ведется политика сдерживания России, «последовательная и весьма агрессивная». Ее цель – сорвать и затормозить развитие, создать проблемы по внешнему периметру и контуру, спровоцировать внутреннюю нестабильность, подорвать ценности. «В конечном итоге – ослабить Россию, поставить ее под внешний контроль»[3].

Как отмечает академик А.А. Дынкин, повышается риск негативного влияния на Российскую Федерацию новых вызовов и угроз, которые в ближайшие 20 лет будут сосредоточены в сфере энергетики и высоких технологий, в информационной сфере, в области экологии, развития новых средств и методов

[3] Выступление В.В. Путина на заседании коллегии ФСБ России. «Российская газета», № 40, 25.02.2021.

ведения противоборства[4]. Отмечается нарастание дефицита питьевой воды и продовольственных ресурсов. Лейтмотивом государственной политики целого ряда развитых стран становится борьба за энергетические и природные ресурсы в ключевых регионах мира, что является ключевым политическим и военно-стратегическим риском сохранения стратегической стабильности в мире.

Все это требует выработки действенных мер по парированию угроз и вызовов Российской Федерации в экономической, военной, информационной и других сферах, диктует необходимость выстраивания стратегической линии, направленной на повышение устойчивости экономики, социальной сферы, научно-технического и научно-технологического потенциала страны, ее информационных ресурсов к негативным внешним воздействиям, обеспечения конкурентоспособности России в мировой экономике и политике.

При этом реализация государственной политики обеспечения национальной безопасности, основанной на достижении стратегических национальных приоритетов, должна сопровождаться повышением эффективности государственного управления. Как определяет Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, это диктует необходимость совершенствования процедур и инструментов стратегического планирования, оптимизации системы обеспечения национальной безопасности России и обеспечения устойчивости экономики, социальной сферы, научно-технического и научно-технологического потенциала страны, ее информационных ресурсов, повышения конкурентоспособности[5].

Решение такого рода задач требует развития научно-методологических и теоретических основ стратегического планирования как важнейшей составной части общей теории национальной безопасности и стратегического управления, разработки новых мер по обеспечению стабильности гражданского общества,

---

[4] Дынкин А.А. Глобальные проблемы и международная безопасность // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2012. — Вып. 5. — С. 60–64.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

противодействия технологиям создания кризисных ситуаций в финансово-экономической и общественно-политической сферах, а также повышения возможностей системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации адекватно реагировать на новые вызовы и угрозы.

Кроме того, свое влияние на устойчивость системы обеспечения национальной безопасности оказывает и существенное усиление фактора неопределенности, так как стираются традиционные границы между внешними и внутренними опасностями, угрозами и вызовами — практически все они взаимосвязаны. Анализ внешнеполитической ситуации показывает, что процесс формирования новой полицентрической системы мироустройства сопровождается ростом нестабильности и углублением противоречий, связанных с пересмотром традиционных сфер влияния, борьбой за ресурсы, рынки сбыта и контроль над стратегическими коммуникациями, появлением новых трансграничных очагов напряженности.

Противоборство между государствами в возрастающей степени переносится в область ценностных и моральных установок, моделей развития. По словам С.В. Лаврова, налицо «мессианская одержимость насаждением ценностей» (был экспорт демократии, сейчас мы наблюдаем попытку экспорта ценностей), которые можно характеризовать как постхристианские[6].

При этом основным внешним источником угроз национальной безопасности Российской Федерации является политика мирового лидерства США, направленная на глобализацию мира по-американски. Это порождает целый ряд новых угроз национальной безопасности России. К ним можно отнести многочисленные очаги военной напряженности, часть из которых имеет тенденцию разрастания до уровня региональных международных военных конфликтов, использование экономических санкций и запретов в политических целях, а также попытки США и ряда их европейских союзников осуществить геополитический передел мира. В целом современная политика США, ставящая

[6] Лавров С.В. Мы — вежливые люди! Размышления о внешней политике — М.: Книжный мир, 2017. С. 359. — Служить России.

своей целью антиконституционное изменение власти в России, создает реальную угрозу жизненно важным национальным интересам.

Одновременно следует учитывать, что в современных условиях изменилась инструментальная сторона войны. Новыми инструментально-операционными средствами войны являются современные информационные и экономические технологии, сетевое воздействие на структуры и институты гражданского общества. Они носят тотальный характер, позволяют достигать спланированных и ожидаемых результатов войны, что должно менять устоявшиеся и привычные подходы к формированию стратегии национальной обороны государства.

В целом в условиях тотального и, по всем признакам, исторически длительного противоборства России и Запада приоритеты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации существенно меняются. Так называемая гибридная война превращает опасности и угрозы из периодически возникающих и/или обостряющихся явлений и процессов в фактор повседневной жизни. На первый план среди задач обеспечения национальной безопасности выходит не только отражение первостепенных по значимости опасностей и угроз, но и управление сопряженными с ними рисками в стратегических целях и долговременной перспективе. Все это требует формирования новых механизмов решения осуществления государственной политики на принципах и методах стратегического планирования, развития аппарата оценки состояния национальной безопасности, а также оптимизации деятельности органов государственной власти и государственного управления при решении задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Принятие Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[7] заложило основы этого процесса. Развитие его положений за счет принятия ряда нормативных подзаконных актов Президента Российской Федерации[8] и Правительства Российской Федерации[9] позволили в

---

[5] Собрание законодательства Российской Федерации № 26 от 30.06.2014 года (часть I). Ст. 3378 // СПС КонсультантПлюс.

[8] Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировке документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской

определенной степени гармонизировать процессы государственного управления. Вместе с тем практика показывает, что комплексный подход к научно-методологическому исследованию вопросов применения стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации разработан недостаточно и роль механизмов стратегического планирования в практике государственного управления пока еще не велика. В частности, сложной проблемой реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» остается координация процесса формирования и реализации документов стратегического планирования федерального и регионального уровней. Недостаточное развитие получил инструментарий стратегического целеполагания.

Проведенное под руководством Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Н.П. Патрушева 5 февраля 2019 года совещание по стратегическому планированию констатировало, что комплексный подход к реализации положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» применяется крайне редко, а такие инструменты стратегического планирования, как стратегический анализ и стратегический прогноз практически не используются федеральными органами исполнительной власти[10]. Это приводит к несогласованности и изолированности документов стратегического планирования различных сфер применения, сдерживает формирование единой системы документов стратегического планирования, не дает четкого стратегического целеполагания и стратегических ориентиров для развития бизнеса и регионов. Именно такая разбалансированность и отсутствие должной координации является на сегодня одним из наиболее важных недостатков, подрывающих главный принцип современного стратегического планирования — принцип неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности

Федерации, мониторинга и контроля их реализации. Пр. № 1180 от 15.06.2015 года // СПС КонсультантПлюс.

[9] Поручение Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2014 года № ИШ-П13-7299 // СПС КонсультантПлюс.

[10] Решение Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 года № Пр-247. // СПС КонсультантПлюс.

и социально-экономического развития страны. Особенно важно это при планировании развития «силовой» компоненты государства, так как при формировании оптимальных алгоритмов стратегического планирования критически необходимо соотносить политические решения с военными и экономическими возможностями страны. И здесь уместно вспомнить высказывание выдающегося военного стратега и мыслителя А.А. Свечина, который отмечал, что «Стратегия является одним из важнейших орудий политики; политика и в мирное время должна основывать свои расчеты на военных возможностях дружественных и враждебных государств»[11].

В целом планирование государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности вследствие многофакторности этого процесса требует комплексного политологического, социологического и правового подхода, философского осмысления сущности феномена национальной безопасности и выработки, на этой основе, новых научно-теоретических и практических шагов по развитию инструментария стратегического планирования, а также по уточнению методов и методик реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Учитывая недостаточную эффективность реактивных мер в политике обеспечения безопасности[12] и тот факт, что задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в быстро меняющемся мире возможно решать только за счет динамичного развития экономики и социальной сферы, **исследовательская мотивация автора** связана с необходимостью повышения эффективности стратегического планирования, прежде всего в части целеполагания, прогнозирования и планирования, выработки теоретических и практических мер по повышению эффективности стратегического управления процессами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. При

---

[11] Свечин А.А. Стратегия. — 2-е издание. — М.: Военный вестник, 1927. — С. 20.

[12] Назаров В.П. Стратегическое планирование развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности — важнейший компонент государственного управления // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. — Вып. 4. — С. 11.

этом определяющее значение в повышении эффективности государственного управления приобретает задача совершенствования системы документов стратегического планирования, которая должна служить приводным ремнем реализации политики обеспечения национальной безопасности.

Степень проработанности темы исследования.

На политическом уровне проблема стратегического планирования впервые была обозначена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2005 года. В документе отмечено, что «мы только недавно подошли к третьему этапу в развитии современного российского государства. К возможности развития высокими темпами, к возможности решения масштабных, общенациональных задач. И сейчас мы имеем и достаточный опыт, и необходимые инструменты, чтобы ставить перед собой действительно долгосрочные цели»[13]. По сути, эти установки Президента направлены на внедрение в отечественную политическую практику методов стратегического планирования, прогнозирования, которые во многом были утрачены в нашей стране в 90-е годы.

Среди теоретических источников, в которых поднимались проблемы стратегического планирования в общем плане, наибольшее внимание заслуживают работы и исследования Е.М. Примакова, А.А. Кокошина, Е.В. Кудряшовой, С.В. Лаврова, В.Л. Манилова, В.А. Мау, А.Д. Некипелова, Г.В. Осипова, А.А. Прохожева, С.С. Сулкашкина, В.К. Сенчагова, Ю.В. Яковца, Д.А. Афиногенова, И.И. Дрогомирецкого, Г.А. Маховникова, Е.Л. Кантора[14].

---

[13] Послание Президента РФ Федеральному собранию от 25.04.2005 «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства». — URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/36354

[14] Возженников А.В., Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность России : учебное пособие. — М.: РАГС, 1999; Афиногенов Д.А. Некоторые вопросы концептуального стратегического планирования в области обеспечения национальной обороны : научный сборник ВАГШ ВС РФ. — 2013, № 59. — С. 5–13; Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике. — М.: КомКнига, 2007; Кокошин А.А. Политико-военные и военно-стратегические проблемы национальной безопасности России и международной безопасности / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; МГУ им. М.В. Ломоносова. — М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2013; Кудряшова Е.В. К вопросу о содержании понятий «директивное» и «индикативное» планирование //

Философско-концептуальные аспекты связи обеспечения национальной безопасности, защиты национальных интересов и устойчивого развития Российской Федерации в рамках единой и сбалансированной государственной политики сформулированы в работах А.И. Демидова, В.Н. Рубанова.

Научные работы С.Ю. Глазьева, Р.С. Гринберга, Е.А. Дербина, И.И. Драгомирецкого, Г.А. Маховникова, А.М. Московского, Б.З. Мильнера, А.И. Позднякова, Т.А. Поляковой, С.Н. Сильвестрова, А.А. Стрельцова, В.Л. Шульца, на которые автор опирался при рассмотрении проблем развития методологии государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, посвящены рассмотрению отдельных методологических проблем в области обеспечения экономической, информационной, государственной и общественной безопасности, исследованию вопросов формирования концептуальных основ национальной стратегии России, соотношения стратегии и экономики[15].

В исследованиях Н.И. Ведуты, Н.П. Грибина, В.Н. Кузнецова, Н.Д. Кондратьева, Б.Н. Кузыка, Е.Л. Кантора, Н.Д. Кондратьева, В.Н. Мау, А.Д. Некипелова, Д.А. Рубвальтера, В.К. Сенчагова, С.В. Степашина, В.И. Якунина, Ю.В. Яковца рассматриваются отдельные социально-экономические и социально-политические аспекты обеспечения национальной безопасности и защиты ряда национальных интересов России, вопросы

Административное право и процесс. — 2011. — № 4. — С. 39–42; Манилов В.Л.. Теория и практика организации системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. … д-р полит. наук. — М., 1995; Сенчагов В.К. Стратегические цели и механизм обеспечения экономической безопасности // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 3. — С. 18–23.

[15] Глазьев С.Ю. О стратегии экономического развития России на ближайшую и среднесрочную перспективы // Государственная политика и управление современной России в сфере экономики: матер. науч. семинара. — М.: Научный эксперт, 2012. — Вып.3 (50); Гринберг Р. Цивилизация: императивы и риски // Стратегия России. — 2012. — № 2 (98). — С. 8; Сильверстов С.Н. О теории и практике формирования реализации экономической политики государства // Экономические науки : науч.-инфор. журнал. — 2007. — № 5 (30); Шульц В.Л., Цыганов В.В. Модернизация системы национальной безопасности; модели и механизмы федеральной, региональной, муниципальной и корпоративной безопасности / Рос. акад. наук, Центр исследований проблем безопасности. — М.: Наука, 2010; Дрогомирецкий И.И., Маковиков Г.А., Кантер Е.Л. Стратегическое планирование. — СПб.: Вектор, 2006.

стратегического планирования развития экономики и социальной сферы Российской Федерации, совершенствования государственного управления[16].

Вопросы обеспечения национальной безопасности в сфере обороны страны и формирования государственной политики на этом направлении, основанной на принципах и методах стратегического планирования, включая геополитические аспекты, методологию исследования проблем безопасности и военно-политической стабильности, разрабатывались автором с учетом исследований таких ученых, как В.Г. Барановский, О.В. Бельков, А.Д. Богатуров, А.В. Болятко, И.В. Бочарников, О.В. Золотарев, А.Т. Климович, А.В. Копылов, Н.П. Клокотов, С.М. Комаров, В.Н. Ксенофонтов, В.И. Лузянин, В.Л. Манилов, А.И. Никитин, Г.В. Осипов, Н.Д. Плотников, А.И. Подберезкин, А.И. Поздняков, С.М. Рогов, А.С. Скворцов, Н.И. Турко, В.В. Чебан и другие.

При рассмотрении проблем обеспечения международной безопасности Российской Федерации, поддержания стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства, обеспечения военной безопасности Российской Федерации, стратегического планирования в политике автор использовал наработки А.Г. Арбатова, А.А. Дынкина, А.А. Кокошина, С.В. Кортунова, Н.А. Косолапова, А.Л. Романовича, А.Д. Урсула, А.И. Уткина[17].

---

[16]Ведута Н.И. Стратегия и экономическая политика государств : учебное пособие для Высшей школы. — М.: Академический проект, 2004; Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник. — М.: Экономика, 2011. — С. 499–501; Грибин Н.П., Диденко А.В. Концептуальные основы национальной безопасности Российской Федерации : монография. — М.: Вебов и Книгин, 2011. — С. 113; Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. — М.: Экономика, 2002. — С. 511; Сенчагов В.К. Стратегические цели и механизм обеспечения экономической безопасности // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 3. — С. 18–23; Политический анализ и прогнозирование : учебное пособие : для бакалавров / под ред. В.А. Семенова, В.Н. Колесникова. — СПб.: Питер, 2014. — Стандарт третьего поколения.

[17] Арбатов А.Г. Ядерная перезагрузка и международная безопасность // Полис (Политические исследования). — 2011. — № 3. — С. 36–49; Дынкин А.А. Глобальные проблемы и международная безопасность // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2012. — Вып. 5. — С. 60–64; Проблемы глобальной безопасности: матер. в рамках науч.-исслед. и информ. программы (ноябрь 1994 – февраль 1995 г.) / ИНИОН РАН. — М., 1995; Уткин А.И., Федотова В.Г. Будущее глазами Национального совета по разведке США: глобальные тенденции до 2025 года : изменившийся мир / Институт экономических стратегий, Международная академия исследования будущего. М., 2009; Стратегический глобальный прогноз 2030 : расширенный вариант / под ред. акад.

Вопросы информационной безопасности, информатизации государственного управления и ведения аналитико-прогностической работы в интересах стратегического планирования исследовались в том числе с учетом работ Т.А. Алексеевой, Ю.М. Арского, А.И. Берга, В.А. Виноградова, Р.С. Гиляровского, В.М. Глушкова, В.Л. Иноземцева, А.А. Казанцева, Ю.Б. Кашлева, В.А. Котельникова, А.Н. Колмогорова, П.Ю. Конотопова, М.М. Лебедевой, А.В. Мальгина, А.И. Михайлова, Н.Н. Моисеева, А.С. Овчинского, Ю.С. Пивоварова, Е.Г. Пономаревой, Г.В. Попова, А.И. Ракитова, М.И. Рыхтика, А.А. Стрельцова, А.А. Сушенцова, И.Н. Тимофеева, А.В. Торкунова, И.С. Турова, А.В. Фененко, П.А. Цыганкова и других.

Проблематика стратегического прогнозирования как важнейшая составная часть стратегического планирования, а также важнейшие тренды, под влиянием которых сформируется облик мира через 20 лет, широко и достаточно всеобъемлюще представлена в исследовании «Мир 2035. Глобальный прогноз»[18].

Из зарубежных авторов по общим вопросам стратегического планирования и планирования политики следует выделить Дж. Брайсона, Р. Гленна, Д. Клеланда, У. Кинга, У. Кирби, О. Конта, Г. Крейвэгена, К. Майнцера, Дж. Малгана, Г. Саймона, Дж. Стоуэлла, Ф. Тэйлора, А. Уолферса, Р. Эйнсветлера[19]. По вопросам

А.А. Дынкина ; ИМЭМО РАН. — М.: Магистр, 2011. — С. 101; Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике / Институт проблем международной безопасности РАН ; Факультет мировой политики МГУ им. Ломоносова. — М.: Ком. Книга, 2007. — С. 8.

[18] Мир 2035. Глобальный прогноз / под ред. акад. А.А. Дынкина ; ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.— М.: Магистр, 2017.

[19] Russell W.G. Thoughts on “Hybrid” Conflict // Small Wars. — URL: https://smallwarsjournal.com/; Taylor F. Scientific Management (includes “Shop Management” /1903/, “The Principles of Scientific Management” /1911/ and “Testimony Before the Special House Committee” /1912/). — Routledge, 2003; Cleland D.I., King W.R. Systems Analysis and Project Management / McGraw-Hill College. — Subsequent Edition (January 1, 1983); Mulgan J. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good (Paperback) — Common Paperback. — 1 Sep 2010. — P. 321; Брайсон Дж., Эйнсветлер Р. Стратегическое планирование. Страсбург, 2002; Kirbi Warren E. Long-range planning. The Executive Viewpoint. Prentice-Hall. Inc., Englewood Cliffs. — New York, 1966. — P. 29–32; Cruywagen G. The Governance of Risk. — URL: https://fermlab.hse.ru/data/2012/10/30/1246460915/Moving%20from%20the%20Ma..%20Risk%20to%20the%20Governance%20of%20Risk.ppt; Meinzer K. Künstliche Intelligenz — Wann übernehmen die Maschinen? — URL: https://www.springer.com/de/book/9783662484531; Simon H.A. The New Science of Management Decision. — New York: Harper & Row, 1960; Stowell J. What is Hybrid Warfare? — Aug 1, 2018. —

стратегического анализа — Б. Боллингера, Р. Гранта, Дж. Николлса и У. Плэтта[20]. По общим вопросам анализа международных отношений – Р. Кеохейна и Дж. Найа[21]. По мониторингу и оценке состояния национальной безопасности — труды К. Барнетта, Дж. Барра, Э. Кристи, Б. Даффа, С. Хекста, М. Эгнера[22], Г. Моргентау[23]. По прогнозированию — Г. Бандхольда, М. Линдгрена, С. Ли и других[24].

Однако следует признать, что вопросы теории и методологии стратегического планирования защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности в условиях роста вызовов и угроз, особенно в увязке с задачами социально-экономического развития, пока остаются недостаточно исследованными.

Не до конца разработаны алгоритмы использования инструментария стратегического планирования в этих целях. За рамками внимания российского научного сообщества во многом остаются вопросы научно-методологического обоснования предметной области стратегического планирования государственной

URL: https://globalsecurityreview.com/hybrid-and-non-linear-warfare-systematically-erases-the-divide-between-war-peace/

[20] Robert M.G. Contemporary Strategy Analysis. — John Wiley & Sons, Ltd., 2016; Platt W. Strategic Intelligence Production: Basic Principles. — Michigan University, Praeger, 1957; Nicholls J. The MCC decision matrix: A tool for applying strategic logic to everyday activity // Management Decision. — 33(6):4–10. — August 1995; Конт О. Система позитивной политики, или Трактат по социологии, устанавливающий религию Человечества (Comte A. Systeme de politique positive, ou traite de sociologie, instituant la religion de l'humanite). — В 4 т. — С. 1851–1854; Bollinger B.S. The Necessity of Human Intelligence in Modern Warfare // United States Army Sergeants Major Academy. — July 31, 2009. — URL: https://www.hsdl.org/?view&did=721174

[21] Keohane, R.O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy / R.O. Keohane. — Princeton ; New Jersey: Princeton University Press, 1984. Keohane, R.O. Power and Interdependence / R.O. Keohane, J.S. Nye. — N.Y.: Longman, 2001.

[22] Barnett C., Barr J., Christie A., Duff B., and Hext S. Measuring the Impact and Value for Money of Governance and Conflict Programmes // ITAD (for DFID, UK Government). — December 2010; Egner M. Between Slogans and Solutions — A Frame-Based Assessment Methodology for Public Diplomacy / Rand Corporation National Defense Institute. — December 2009; Executive Management : Performance Measurement in Objective Based Budgeting Implementation of the Business Objective Concept. — EM(2012)0109; NATO UNCLASSIFIED. — 03 April 2012.

[23] Morgenthau H.J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. — Fifth Edition, Revised. — New York: Alfred A. Knopf, 1978. — 538 p.

[24] Lindgren M., Bandhold H. Scenario Planning: The link between future and strategy. — URL: www.foresightfordevelopment.org/sobipro/download-file/46-525/54; Lee S.F. Building balanced scorecard with SWOT analysis, and implementing "Sun Tzu's The Art of Business Management Strategies" on QFD methodology. — 2000. — P. 68–76.

политики в сфере обеспечения национальной безопасности как объекта политологического анализа, а также целый ряд вопросов научно-практического обоснования развития теоретических основ стратегического планирования в Российской Федерации как центрального звена реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Недостаточно проработаны такие важнейшие научно-практические проблемы, как формирование соответствующего оценочного аппарата, мер информационно-аналитической и научной поддержки стратегического планирования с целью защиты национальных интересов Российской Федерации, создания оптимального алгоритма взаимодействия участников стратегического планирования и формирования непротиворечивой архитектуры документов стратегического планирования.

Отчетливо (через формирование массива документов стратегического планирования) проявляется тенденция отхода от базового принципа – взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития («безопасность через развитие»), определенного Стратегией национальной безопасности Российской Федерации[25].

Таким образом, нивелируется не только требование Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части, прежде всего, полномочий участников стратегического планирования, но и нарушаются конституционные нормы, закрепленные ст. 80 Конституции Российской Федерации[26]. В соответствии с этими нормами, Президент, будучи гарантом Конституции, прав и свобод человека, суверенитета страны, определяет основные направления государственной военной политики, утверждает Концепцию национальной безопасности и Военную доктрину, руководит Вооруженными силами РФ, другими войсками и воинскими формированиями,

[25] Назаров В.П. О стратегическом планировании в Российской Федерации / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 5: К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. - М.: Издательство «Известия», 2012. С. 14 – 18.

[26] Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? / В.П. Назаров // Власть. 2007. № 11. 2007. № 11. С. 3-9.

органами и силами обеспечения национальной безопасности, ведет переговоры и подписывает международные договоры. Президент Российской Федерации санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности. Таким образом, именно Президент осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования. Это положение закреплено и в Законе о стратегическом планировании. Согласно пункту 1 статьи 10, руководство процессом СП в РФ осуществляется Президентом Российской Федерации[27].

В этой связи имеющий место в политической практике разрыв и отсутствие должной согласованности между руководством политикой обеспечения национальной безопасности со стороны Президента Российской Федерации и руководством обеспечения безопасности в социально-экономической сфере со стороны Правительства Российской Федерации является серьезной проблемой, требующей оперативного решения.

Все эти аспекты представляются важными, в том числе с точки зрения новизны и актуальности исследования.

Исходя из сказанного, а также учитывая, что перед системой обеспечения национальной безопасности России стоят задачи не только отражения все более многочисленных и сложных угроз и вызовов, но выработки и поддержания у общества и государства способности самостоятельно и длительно противостоять дестабилизирующим факторам, центральной **научной проблемой** данного диссертационного исследования является методология и практика построения системы стратегического планирования как наиболее универсального и действенного инструмента реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Такая научная проблема выдвигает определенную сумму требований: по развитию теоретических основ стратегического планирования, созданию эффективной системы прогнозирования и стратегического планирования в сфере

[27] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СПС КонсультатнПлюс.

национальной безопасности, мониторинга и оценки состояния национальной безопасности, по формированию оптимальной модели и методологии государственного управления, а также по оптимизации процедур реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

В качестве **объекта исследования** в работе рассматривается методология совершенствования стратегического планирования государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития в условиях новых вызовов и угроз.

Предмет исследования — деятельность субъектов государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития при реализации указанной государственной политики.

Научная гипотеза исследования заключается в том, что стратегическое планирование развития страны и обеспечения безопасности, включая вопросы создания эффективных подсистем анализа, прогнозирования, моделирования, планирования, мониторинга и контроля, является основным и зачастую безальтернативным инструментом повышения эффективности принимаемых мер при решении задач защиты национальных интересов Российской Федерации.

Исходя из научной гипотезы и научной проблемы, автором сформулирована **цель исследования**, которая заключается в разработке и научном обосновании методологии совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации в условиях новых глобальных угроз, вызовов и стратегических рисков для Российской Федерации.

Для достижения цели в диссертации определены **научные задачи**, основными из которых являются:

сравнительный историко-политологический анализ состояния объекта исследования с позиций достаточности разработки в Российской Федерации теоретических и методологических основ, механизмов стратегического

планирования как важнейшего фактора реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности;

совершенствование, на основе анализа зарубежного и отечественного опыта стратегического планирования и защиты национальных интересов, теории и методологии обеспечения национальной безопасности;

научно-практическое определение понятия «стратегическое планирование обеспечения национальной безопасности и национальных интересов Российской Федерации», которое следует трактовать как важнейший инструмент обеспечения деятельности государства (организации) на долгосрочную перспективу, составная часть и первый этап в цикле стратегического управления сложной системой, обеспечивающей на основе последовательных действий снижение рисков и рациональное достижение стратегических национальных приоритетов и обеспечения национальной безопасности страны;

научно-методологическое и научно-практическое обоснование предметной области стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе в части развития его теоретических основ, методологии, формирования новых инструментов стратегического планирования и стратегического управления;

научно-практическое обоснование развития сбалансированной и комплексной архитектуры документов стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе вопросы формирования оптимальной модели государственного управления в области защиты национальных интересов Российской Федерации на основе совершенствования стратегического целеполагания;

обоснование необходимости внесения корректив в базовые документы стратегического целеполагания (Стратегический прогноз Российской Федерации, стратегии и доктрины в той или иной предметной сфере), а также в основные программно-плановые документы стратегического планирования;

обоснование необходимости совершенствования инструментария оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации, за счет, прежде всего, развития системы показателей национальной безопасности, создания модели оценки национальной безопасности и формирования, на этой основе,

многоуровневой системы мониторинга и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации;

научно-методологическое обоснование рационального порядка выработки, согласования и реализации решений в сфере государственного управления.

Методология и методы исследования. Диссертационное исследование проведено не только в русле междисциплинарного, но и межпарадигмального подхода. Специфика поставленной научной проблемы требует не только рассмотрения вопросов планирования национальной безопасности с позиций научного реализма, предполагающего объективный анализ международной обстановки и внешнеполитической деятельности Российской Федерации в условиях новых «вызовов» и угроз, но также и конструктивистского взгляда на возможные варианты «ответов» РФ. При этом, основное внимание уделяется анализу политической составляющей данного феномена и вопросах стратегического целеполагания, лежащих в основе практической политики в области обеспечения безопасности.

Разработка темы диссертации потребовала применения многопрофильной методологии, основу которой составляют методы системного анализа, логического и статистического анализа, а также теории национальной, в том числе международной, экономической и информационной безопасности, теории стратегического планирования и государственного управления, а также научно-практические подходы и методы, применяемые в практике решения комплексных и многоуровневых задач. Таким образом, методологическую основу исследования составляют положения теории национальной безопасности; научные исследования в области теории, методологии и политики обеспечения национальной безопасности, стратегического планирования, международной, экономической и информационной безопасности, теории систем и управления, оптимального моделирования сложных общественных процессов.

В работе применяются следующие методы, используемые в теории международных отношений: методы анализа ситуации (наблюдение, изучение документов, сравнение), контент-анализ, прогностические методы (системный

подход, сценарное прогнозирование). В особенности следует отметить обращение к такому методу, как моделирование: игра вэйци рассматривается в исследовании в качестве аналоговой модели китайской геополитической картины мира. С другой стороны, поскольку работа тесно связана с философией, в ней также применяются и соответствующие методы философского исследования: герменевтический, прагматический, метод моделирования, а также общелогические методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, аналогия).

С использованием методов логического и системного анализа проведено исследование этимологического значения концепта «национальная безопасность» как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз[28]» и сделан вывод о том, что данная дефиниция не в полной мере отражает политическую суть феномена безопасности в современном мире. На этой основе предложен новый подход к объектно-субъектной сущности национальной безопасности, где термин «безопасность» интерпретируется как свойство системы, включающее в себя способность противостоять угрозам и вызовам, что имеет важное значение для развития теории национальной безопасности.

Обращение в исследовании к ряду общих методов научного познания как эмпирических, так и теоретических, в том числе, системного подхода и исторического метода, позволили выйти на обобщение, что планирование и управление необходимо рассматривать в неразрывной взаимосвязи и взаимовлиянии, а выработка как стратегических замыслов, так и стратегий их реализации должна основываться на стратегическом прогнозировании и широком применении «сценарного» подхода, дающего представление о будущих состояниях того или иного объекта исследования.

Применение в работе статистического и системно-структурного методов анализа для выявляемых закономерностей и тенденций в исследуемой области было осуществлено в рамках развития методологии стратегического

[28] Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

планирования и формирования на этой основе сбалансированной государственной политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности. В частности, научной новацией является обобщенный алгоритм процесса стратегического планирования, который должен включать в себя проведение стратегического анализа, уточнение и корректировку стратегических целей развития страны и обеспечения национальной безопасности, в том числе по стратегическим национальным приоритетам, выбор стратегических сценариев развития страны и обеспечения ее безопасности, а также проведение сводного мониторинга состояния национальной безопасности. Кроме того, был использован статистический и системно-структурный метод анализа для объяснения выявляемых закономерностей и тенденций в области обеспечения национальной безопасности РФ.

В рамках исследования нашел также широкое применение сравнительно-правовой подход, который использовался при рассмотрении проблем имплементации положений зарубежных нормативных правовых актов в области стратегического планирования в российскую правовую систему. В частности, это касается вопроса наделения Совета Безопасности Российской Федерации и его рабочих органов дополнительными функциями и полномочиями по стратегическому планированию и расширение возможностей по совершенствованию межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Использование методов математического моделирования и вероятностного (ситуационного) анализа и нашли свое применение при решении научно-практических задач совершенствования организационных основ принятия решений и оценки полноты и качества стратегического планирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, а также задачи развития агрегированного инструментария оценки состояния национальной безопасности и экспертно-аналитической модели оценки состояния национальной безопасности.

Также применены методы сравнительно-политологического (компаративного), правового, экономического, социологического анализа.

Ряд общих методов научного познания (эмпирическое исследование, теоретическое исследование), комплексный и системный подходы, а также использование методов математического моделирования и вероятностного (ситуационного) анализа и исторического метода нашли свое применение при решении научно-практических задач совершенствования организационных основ принятия решений и оценки полноты и качества стратегического планирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, а также задач развития агрегированного инструментария оценки состояния национальной безопасности и экспертно-аналитической модели и оценки состояния национальной безопасности.

Кроме того, методология исследования поставленной проблемы потребовала также обращения к некоторым аспектам конструктивистского подхода, в частности, к результатам «онтологического поворота» в конструктивизме, в частности, к акценту на качественных методах анализа, внимание к рассмотрению отдельных случаев. Конструктивисты сегодня ставят вопрос не только о том***, как*** исследовать, но и о том, ***какова природа*** исследуемой политической реальности. Отсюда – возрождение интереса к политической онтологии (Г. Мунк, Р. Снайдер и др.) и вариантам трактовки политической реальности нежели то, которое присуще сторонникам количественных методов и, в частности, статистического анализа. По мнению диссертанта, это расширяет возможности исследования поставленных научных проблем.

Обоснованность и достоверность результатов исследования базируются на использовании научной логики, широком применении конкретных методов исследования, а также обширной информационной базы исследования, в том числе большого количества общетеоретической литературы и правовых актов, включая международно-правовые. Это позволило изучить рассматриваемые вопросы во взаимосвязи: целостно, всесторонне и объективно.

Правовая база исследования основывается на положениях Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, регламентирующего отношения в области обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования защиты национальных интересов, Указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов стратегического планирования субъектов Российской Федерации в сфере территориального и пространственного развития субъекта Федерации.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования за 2005–2016 годы, материалы секции научного совета по проблемам стратегического планирования при Совете безопасности Российской Федерации, Профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. В диссертации также использованы материалы Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Финансового Университета при Правительстве Российской Федерации, ИМЭМО РАН, ИСПИ РАН, МГИМО МИД России, РАН, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, Экспертного управления Президента Российской Федерации, аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Широко использовались периодические издания авторитетных российских и зарубежных научных центров, в том числе журналы «Мировая экономика и международные отношения»[29], «Международные процессы»[30], «ПОЛИС. Политические исследования»[31], «США и Канада: экономика, политика, культура»[32], «Вестник МГИМО-Университета»[33], «Международная жизнь»[34]. Из

[29] URL: http://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=682
[30] URL: https://mgimo.ru/about/structure/period/zhurnal-mezhdunarodnye-protsessy/
[31] URL: https://www.politstudies.ru/index.php?page_id=513
[32] URL: http://www.iskran.ru/journal.php
[33] URL: https://vestnik.mgimo.ru/jour

зарубежных периодических изданий — International Organization[35], International Studies Quarterly[36], World Politics[37], American Political Science Review[38], Foreign Affairs[39], Foreign Policy[40], Geopolitical Futures[41] и др.

Результаты исследования опираются на продолжительный опыт работы автора в органах безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации на должностях, связанных с анализом и стратегическим планированием, обеспечением национальной безопасности, информационно-аналитическим обеспечением деятельности Совета Безопасности Российской Федерации.

Выводы диссертационного исследования подтверждаются участием автора в деятельности ряда государственных и межведомственных комиссий и различных межведомственных рабочих групп, связанных с вопросами совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации, обеспечением военной, государственной и общественной безопасности Российской Федерации и развитием нормативно-правовой базы в этих предметных областях.

Научная новизна исследования определяется тем, что политологическое обоснование методологических основ стратегического планирования Российской Федерации в условиях современных вызовов и угроз является новым и до настоящего времени недостаточно исследованным направлением в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Автор формулирует вывод о том, что стратегическое планирование является важнейшим звеном государственной политики обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, вследствие чего для

---

[34] URL: https://interaffairs.ru/virtualread

[35] URL: https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization

[36] International Studies Association. — URL: https://onlinelibrary.wiley.com/journal/14682478

[37] Published by Cambridge University Press on behalf of the Princeton Institute for International and Regional Studies. — URL: https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics

[38] URL: https://www.apsanet.org/apsr

[39] Published by the Council on Foreign Relations. — URL: https://www.foreignaffairs.com/

[40] Published by The FP Group. — URL: https://foreignpolicy.com/

[41] URL: https://geopoliticalfutures.com/category/analysis/

практики государственного управления формирование методологии в этой области имеет все возрастающее значение.

В исследовании поставлена и решена научная задача развития теоретических и методологических основ стратегического планирования в Российской Федерации как ключевого условия повышения оперативности и качества проводимой политики в сложных условиях нарастания угроз национальной безопасности и стратегических рисков социально-экономического развития страны.

На основе выполненных научных исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых направлена на решение комплекса задач, связанных с совершенствованием законодательства и организационных механизмов стратегического планирования обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Научно-практическая новизна и значимость исследования определяется тем, что в работе с современных теоретико-методологических позиций сформулирован методологический подход к совершенствованию стратегического планирования в Российской Федерации как взаимоувязанного единой логикой процесса мероприятий, технологий, методов и методик, направленных на повышение эффективности и качества государственной политики.

Важное значение для развития отечественной политической науки имеет проведенная в рамках исследования работа по уточнению терминологического аппарата стратегического планирования, в том числе введение в научный оборот нового прочтения концептов «национальная безопасность» и «система документов стратегического планирования», обоснование уточненной методологии формирования стратегического прогноза Российской Федерации как источника стратегического целеполагания, исходных данных для стратегического планирования и программирования.

Сформулированные в работе предложения по развитию системы документов стратегического планирования, включая обоснование содержания основных концептуальных документов на направлении «стратегическая стабильность и

равноправное стратегическое партнерство», по корректировке ряда документов стратегического целеполагания и подготовке Перечня поручений Президента Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности, по формированию Комплексных государственных программ обеспечения национальной безопасности по стратегическим национальным приоритетам, а также по совершенствованию информационно-аналитической поддержки стратегического планирования в Российской Федерации могут быть использованы в практике государственного управления.

На защиту выносятся следующие положения и выводы.

1. Современная государственная политика в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации базируется на принципе «безопасность через развитие» - тесной взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны. Этот принцип сегодня лежит в основе политики в области обеспечения национальной безопасности многих ведущих государств мира, поскольку позволяет определять цели устойчивого развития и добиваться их реализации в условиях вызовов и угроз национальной безопасности. Вместе с тем в России этот принцип, закрепленный Законом ФЗ-№ 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», на практике не соблюдается. Фактически в стране существуют две системы стратегического планирования, слабо согласованные друг с другом по целям, задачам и ресурсам.

В этой связи для повышения эффективности государственной политики в Российской Федерации необходима последовательная реализация указанного принципа в стратегическом планировании и практике государственного управления, в основе которых должно лежать единое целеполагание, определяемое стратегическими национальными приоритетами и долгосрочными целями развития.

2. Выстраивание государственной политики на основе принципа «безопасность через развитие» требует уточнения ряда теоретических положений, прежде всего понятия «национальная безопасность». Сегодня она трактуется как

«состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», что уже не отвечает философии современной государственной политики, которая призвана обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие страны в условиях вызовов и угроз национальной безопасности.

Принцип «безопасность через развитие» позволяет по-новому взглянуть на субъектно-объектные отношения в сфере национальной безопасности. Рассматривая в качестве объекта национальной безопасности всю общественно-политическую, экономическую и социально-территориальную систему, а в качестве субъекта — государство, обеспечивающее устойчивое развитие данной системы в условиях вызовов и угроз, понятие «национальная безопасность» следует определить как состояние политических и общественных отношений, ресурсных и институциональных возможностей общества и государства по реализации стратегических национальных приоритетов, гарантирующее создание условий, необходимых и достаточных для удовлетворения национальных интересов.

При этом необходимо разделять понятия «система национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности», где система национальной безопасности представляет собой совокупность органов государственной власти, правовых норм и институтов гражданского общества, реализующих государственную политику защиты национальных интересов, а система обеспечения национальной безопасности — механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

3. Поскольку Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» раскрывает понятие «стратегическое планирование» лишь через его функции, требуется уточнить сущность стратегического планирования как процесс определения стратегических целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, выбора и

согласования необходимых для достижения этих целей мер, методов, средств и ресурсов, а также последовательности их реализации в рамках стратегического управления.

В свою очередь, система стратегического планирования представляет собой совокупность объединенных единым замыслом подсистем стратегического анализа, стратегического прогноза, стратегического целеполагания, стратегического контроля, мониторинга и оценки состояния национальной безопасности, деятельность которых направлена на решение задачи «проектирования будущего» и выработку практических шагов по его достижению. Она является составной частью и первым этапом в цикле стратегического управления, обеспечивающего на основе последовательных действий снижение угроз и рисков, рациональное достижение стратегических национальных приоритетов и целей развития.

4. Стратегический анализ, который является первым этапом процесса стратегического планирования, должен базироваться на научно обоснованной методологии. В дополнение к уже применяемым за рубежом методам матричной оценки сильных и слабых сторон управляемой системы сформулирована поэтапная методика скоординированных действий участников стратегического планирования, которая включает в себя уточнение стратегических национальных приоритетов и целей развития, определение их взаимосвязей и взаимовлияния, ранжирование этих приоритетов и целей и определение текущего состояния (уровня) в процессе их достижения, оценку реальных и потенциальных угроз, вызовов и рисков по каждому приоритету и определение возможных вариантов нейтрализации этих угроз с использованием возможностей системы обеспечения национальной безопасности.

Такая методика, опирающаяся в том числе на возможности системы распределенных ситуационных центров Российской Федерации, использующей современные экономико-математические методы, позволит повысить качество стратегического анализа как основы для подготовки стратегического прогноза, выработки стратегического целеуказания, связующего звена между

стратегическим планированием и стратегическим управлением.

Поскольку стратегический анализ не упоминается в Федеральном Законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» данный вид документа и методику его формирования целесообразно закрепить в нормативно-правовом порядке в предлагаемом в диссертации документе – основы государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации.

5. Стратегический прогноз, содержащий поэтапные взаимоувязанные прогнозные оценки перспектив социально-экономического, научно-технологического, демографического развития, а также прогнозы в области обороны и государственной и общественной безопасности, в интересах его использования как инструмента стратегического целеполагания должен включать в себя сводную часть. Эта сводная часть представляет собой совокупность общих сценарных прогнозных оценок по основным направлениям развития и обеспечения национальной безопасности. Сведенные в единую логику прогнозирования, они призваны сформировать критерии выбора оптимального сценария развития и определить целостную картину облика Российской Федерации в кратко- (до 5 лет), средне- (5-10 лет) и долгосрочной перспективе (более 10 лет). Сводная часть базируется на ограниченном числе обобщенных показателей состояния национальной безопасности, при этом показатели оптимального сценария служат индикативными и пороговыми значениями для последующего использования в концептуальных (стратегиях и доктринах) и программно-плановых документах стратегического планирования.

В политическом плане формирование сводной части Стратегического прогноза важно тем, что у Президента Российской Федерации, осуществляющего руководство стратегическим планированием, для целеполагания появляется инструмент макрооценок развития ситуации, не перегруженный частными факторами и значениями.

6. В основе всей системы стратегического планирования лежит единое целеполагание. Его источником является Президент Российской Федерации,

наделенный Конституцией РФ полномочиями определять основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации. В настоящее время стратегические целеполагания исходят из посланий Президента Федеральному Собранию, решений Совета Безопасности РФ, Госсовета, других консультативных органов при Президенте, указов и поручений Президента, документов стратегического планирования (доктрины, стратегии, концепции, основы государственной политики). Порядок реализация этих установок отражается в документах программно-целевого характера (государственные программы, национальные проекты, планы действий ФОИВ и т.д.).

Новацией последних лет являются майские указы 2012 и 2018 годов, содержащие набор стратегических целей развития и укрепления национальной безопасности, поручений Правительству Российской Федерации на новый срок президентских полномочий. Эти документы свидетельствует о политической необходимости формирования стратегического целеполагания на новый электоральный цикл. Важно, чтобы эти директивные акты органично вписывались в систему стратегического планирования, опирались на единую систему исходных данных, придавая системность и последовательность развитию стратегического планирования на основе единства целеполагания.

Для этого предлагается ввести в отечественную политическую практику новый вид директивного документа, определяющего стратегические цели развития и обеспечения национальной безопасности, издаваемого в начале нового электорального цикла. Документ призван решить ключевую задачу стратегического целеполагания: сформулировать основные цели развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период президентских полномочий, определить порядок и сроки формирования документов стратегического планирования, а также источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования.

Директивный документ мог бы иметь форму Перечня поручений Президента Российской Федерации, утверждаться соответствующим нормативно-правовым

актом и включать в себя следующие содержательные блоки: оценка текущего состояния и итогов предшествующего периода; стратегические цели и задачи, приоритеты развития и обеспечения национальной безопасности, этапы их достижения; обязанности правительства и федеральных органов исполнительной власти с разбивкой по срокам и исполнителям по подготовке документов стратегического планирования.

7. Формирование сбалансированной, взаимно увязанной и согласованной единой системы документов стратегического планирования является ключевым направлением совершенствования всей системы стратегического планирования в Российской Федерации. Оптимальная по составу система документов стратегического планирования, структурированная по стратегическим национальным приоритетам и целям развития, позволит органам государственной власти осуществлять единое управляющее воздействие на субъекты стратегического планирования, повысив в целом эффективность государственной политики. Решение этой задачи требует системного подхода, предполагающего выработку и нормативно-правовое закрепление единых принципов и методологии построения системы документов, требований к каждому их виду, регламентов взаимодействия всех участников стратегического планирования.

Основным инструментом формирования указанной системы документов следует считать Перечень документов стратегического планирования на трехлетний период, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации. Принцип формирования Перечня состоит в том, что в него следует включать документы стратегического планирования федерального уровня в формате концепций, доктрин, стратегий и основ государственной политики по стратегическим национальным приоритетам и целям развития, иными словами — документы стратегического целеполагания. В свою очередь, методология подготовки Перечня документов стратегического планирования на трехлетний период, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации, равно как и формирования самой системы документов стратегического планирования, должна основываться на матрице документов стратегического планирования,

сгруппированных по стратегическим национальным приоритетам и целям развития в соответствии с общим принципом: одно стратегическое направление (приоритет) - один документ стратегического целеполагания — одна государственная программа либо национальный проект. То есть для каждого стратегического национального приоритета (цели развития) должны разрабатываться в логической последовательности документы стратегического анализа, прогноза, целеполагания и, наконец, планирования и программирования.

8. Построение единой системы документов стратегического планирования требует оптимизации всего «пакета» государственных программ Российской Федерации, которые должны формироваться по стратегическим национальным приоритетам. Кроме того, в интересах реализации «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» следует завершить работу по формированию государственных программ развития макрорегионов Российской Федерации. При этом отдельные важные направления развития и обеспечения национальной безопасности и национальные проекты могут выделяться в подпрограммы госпрограмм по стратегическим национальным приоритетам.

Перечисленные выше предложения по формированию системы документов стратегического планирования, равно как и по введению нового директивного документа целеполагания главы государства при вступлении в должность, следует закрепить в нормативно-правовом порядке путем разработки и принятия документа целеполагания президентского уровня – «Основы государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации», который дополнит пробелы, имеющиеся в Законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Это позволит избежать «развязывания» законодательного акта, работа над которым длилась более 5 лет с большими трудностями практического и политического характера. Основы также определят сущность государственной политики в сфере стратегического планирования как целенаправленную деятельность органов государственной власти и управления, совместно с институтами гражданского общества, по координации на основе

единого целеполагания, задач, приоритетов и принципов процессов социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. При этом главная цель политики в области национальной безопасности определялась бы как создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

9. Предлагаемая методология формирования системы документов стратегического планирования позволяет уточнить некоторые документы целеполагания, в частности Концепцию внешней политики, которую придется корректировать в связи с ожидаемым принятием в 2021 году новой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. С точки зрения методологии стратегического планирования было бы неправильным в пятый раз принимать Концепцию внешней политики. Концепция, как документ стратегического целеполагания, разрабатывается в том случае, если система концептуальных взглядов и управления на данном направлении обеспечения национальной безопасности или социально-экономического развития еще не сформирована (Содержание и параметры всех видов документов стратегического планирования – концепций, основ государственной политики, стратегий и доктрин - определены решением Президента Российской Федерации № Пр-1180 2015 года). В дальнейшем на смену ей приходят доктрины и стратегии.

Стратегия должна содержать конкретные целевые параметры, этапы их достижения, а также набор показателей, позволяющий оценить текущее состояние национальной безопасности в рассматриваемой области и ход реализации целевых установок. Учитывая, что в области внешней политики практически невозможно установить такие количественные показатели, оптимальной формой документа стратегического целеполагания на внешнеполитическом направлении обеспечения национальной безопасности могла бы стать Доктрина внешней политики России, утверждаемая Президентом Российской Федерации.

Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на основные положения и базовые принципы, отражающие характер

государственной деятельности в рамках отдельного направления обеспечения национальной безопасности. Она содержит оценку возможных рисков, вызовов и угроз, цели и направления государственной деятельности, задачи по достижению поставленных целей, а также порядок использования политических, дипломатических, организационных и иных инструментов при проведении государственной политики в данной предметной области. Формат доктрины позволяет уйти от указания мер, механизмов и этапов достижения поставленных целей, ресурсного обеспечения и инструментария оценки хода реализации документа. При необходимости в дальнейшем можно было бы сформировать по приоритетным направлениям внешней политики документы в формате основ государственной политики, также утверждаемых Президентом РФ, например, Основы госполитики на постсоветском пространстве, в ШОС и БРИКС и т.д. Формат основ дает возможность более эффективно реализовывать меры государственной внешней политики на приоритетных направлениях, определить порядок межведомственного взаимодействия с необходимым организационным, информационным, кадровым и финансовым обеспечением. Это – скорее, распорядительный документ, форма прямого стратегического целеполагания Президента для системного решения новых долгосрочных комплексных задач развития и обеспечения национальной безопасности,

10. Мировая практика свидетельствует о том, что задачи общей координации работы над документами стратегического планирования, обеспечения их взаимной согласованности, контроля и оценки хода реализации должны решаться централизованно, нередко – с созданием специального органа. Однако конституционно-правовое положение Совета Безопасности Российской Федерации в общей системе институтов обеспечения национальной безопасности страны дает ему возможность решать эти задачи через его рабочие органы. Нормативно-правовое закрепление этих полномочий целесообразно осуществить путем включения в Положение о Совете Безопасности Российской Федерации и Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности по проблемам стратегического планирования функций, связанных с координацией процесса

стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, а в Положение о Научном совете Совета Безопасности – с научно-методологическим обеспечением стратегического планирования и его аналитико-прогностической поддержкой. В интересах практической реализации этих задач целесообразно, в соответствии с п. «д» ст. 3 Положения об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, создать на постоянной основе межведомственную рабочую группу для оценки состояния дел в области стратегического планирования и выработки предложений в планы работы профильных МВК по проблематике стратегического планирования.

12. Обобщенный алгоритм стратегического планирования в Российской Федерации должен включать в себя следующие этапы:

1) проведение стратегического анализа, итогом которого является ежегодный доклад Президенту Российской Федерации «О состоянии национальной безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению», и разработка или уточнение стратегического прогноза с учетом динамики внешних и внутренних угроз безопасности;
2) уточнение и корректировка стратегических целей развития страны и обеспечения национальной безопасности, в том числе по стратегическим национальным приоритетам и сферам обеспечения национальной безопасности, путем разработки решения (Перечня поручений) Президента Российской Федерации о мерах по укреплению национальной безопасности по итогам рассмотрения указанного выше ежегодного доклада;
3) подготовка Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию как главного документа стратегического целеполагания, стержня планов социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности;
4) разработка стратегических целей и задач на новый электоральный цикл в форме Перечня поручений (Указа) вновь избранного Президента Российской Федерации;

5) выбор стратегических сценариев развития страны и обеспечения ее безопасности с определением граничных условий реализации этих сценариев и возможностей ресурсного обеспечения за счет издания (корректировки) документов стратегического планирования, а также корректировки программно-целевых документов во исполнение принятых руководством страны решений.
6) проведение сводного мониторинга и оценки состояния национальной безопасности и социально-экономического развития (в настоящее время мониторинг проводится отдельно в сферах национальной безопасности и социально-экономического развития) на базе единой системы исходных данных и агрегированных показателей. Формирование на этой основе комплекса оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации угроз и вызовов применительно к реализации стратегических национальных приоритетов.

Указанный порядок действий можно было бы утвердить решением Президента Российской Федерации.

Наиболее значимым обобщенным выводом исследования является то, что рассматриваемые в работе теоретико-методологические основы стратегического планирования в Российской Федерации являются на сегодня и долгосрочную перспективу базовым инструментарием формирования и реализации государственной политики как в области обеспечения национальной безопасности, так и социально-экономического развития.

Апробация результатов исследования. Настоящая диссертация обсуждалась на кафедре Политической теории Московского государственного института международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации 31 марта 2021 г.

Основные положения работы опубликованы автором в семи монографиях, учебно-методическом пособии «Основы стратегического планирования в Российской Федерации», научных статьях, а также в закрытых информационно-аналитических материалах и сборниках аппарата Совета Безопасности Российской Федерации (общим объемом более 48 п.л.). 4 научные статьи опубликованы авторов в рецензируемых научных изданиях, входящих в

международные реферативные базы данных и системы цитирования, 20 – в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией. При этом такие существенные положения работы, как принцип единства, взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, который для краткости часто называется «безопасность через развитие», методология мониторинга и оценки состояния национальной безопасности с использованием системы показателей, были опубликованы в 2007 году[42], целый ряд определений основных понятий стратегического планирования и стратегического управления, методологии стратегического анализа и стратегического прогнозирования, системы документов стратегического планирования были последовательно изложены в докладах на пяти Всероссийских научно-практических конференциях по стратегическому планированию в 2012 – 2017 гг., которые проводились под эгидой РАНХиГС при Президенте РФ[43]. Эти положения получили достаточно

[42] Назаров В.П. О системе критериев и показателей национальной безопасности / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов, И.И. Беляев // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4: К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М. : Известия, 2007. С. 33-42.

Назаров В.П. Стратегическое планирование развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности – важнейший компонент государственного управления / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4: К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М. : Известия, 2007. С. 16-23.

Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? / В.П. Назаров // Власть. 2007. № 11. 2007. № 11. С. 3-9.

[43] Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор стратегического управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии. Материалы Первой Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 5 декабря 2012 года) / Под редакцией д.п.н. С.В. Смульского, д.п.н. А.В. Шевченко. - М.: «Издательство «Проспект», 2013. - 248, стр.11 – 20.

Назаров В.П. Региональные аспекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: задачи стратегического планирования / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: Региональная безопасность. Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 23 мая 2014 года) / Под редакцией д.п.н. С.В. Смульского, д.п.н. А.В. Шевченко. - М.: «Издательство «Проспект», 2014. - 228, стр.9 – 17.

Назаров В.П. Развитие теоретико-методологических основ стратегического планирования в сфере национальной безопасности / В.П. Назаров // Теория и практика стратегического управления в сфере национальной безопасности России. Материалы Третьей Всероссийской

широкое распространение в последующий период, использовались в научных трудах, порой без ссылок на источник цитирования.

Методологические подходы к развитию общей теории обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, совершенствования терминологического аппарата на данном направлении, а также вывод о ключевом положении стратегического планирования в современной практике государственного управления нашли свое отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[44], в новой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[45]. Кроме того, вопросы методологии увязки стратегических целей развития Российской Федерации с мерами по защите национальных интересов страны были отражены в работе над Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике до 2020 года и на дальнейшую перспективу[46], Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года[47], при подготовке ряда оперативных совещаний Совета Безопасности Российской

научно-практической конференции (Москва, 22 мая 2015 года) / Под общей редакцией д.п.н. А.В. Шевченко. – М.: «Издательство «Проспект», 2016. – 244, стр. 10 – 18.

Назаров В.П. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: преемственность государственной политики, системы национальных интересов и стратегических национальных приоритетов. / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: обеспечение национальных интересов и реализация стратегических приоритетов: Материалы Четвертой научно-практической конференции. Москва, 14 апреля 2016 г. / Под ред. Д-ра полит. наук А.В. Шевченко – М.: «Издательство «Проспект», 2017. – 200 с., стр.12 – 17.

Назаров В.П. Стратегический прогноз – важнейший документ для практики государственного управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз. Материалы Пятой научно-практической конференции. Москва, 26 мая 2017 г. Сборник докладов и выступлений. / Под ред. Д-ра полит. наук А.В. Шевченко – М.: «Издательство «Проспект», 2018. – 185 с., стр.10 – 17.

[44] Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СПС КонсультантПлюс.

[45] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 263 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

[46] Решение Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969 // СПС КонсультантПлюс.

[47] Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

Федерации и поручений Президента Российской Федерации, решений выездных совещаний Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации в федеральных округах, формировании прогноза развития Российской Федерации на перспективу 10–15 лет (2005 г.).

Проблемы совершенствования организационных основ стратегического планирования нашли свое отражение в Положении о порядке разработки, экспертизы и корректировки документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации, введенных решением Президента Российской Федерации от 15.06.2015 года.

Некоторые подходы к формированию системы оценки состояния национальной безопасности были использованы в ходе подготовки Положения об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации и Перечня показателей национальной безопасности Российской Федерации[48], а также при разработке ежегодного доклада Президенту Российской Федерации «О состоянии национальной безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению» в 2005–2016 годы.

Кроме того, положения диссертационного исследования нашли свое отражение в ходе выполнения решения Президента Российской Федерации от 30 марта 2009 г. № Пр-747 об Основах стратегического планирования в Российской Федерации, Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, подготовки проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании»[49], при разработке Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р) и Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2020 года

[48] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности» // СПС КонсультантПлюс.

[49] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2012 г. № 1816-р

(распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р).

Материалы диссертации использовались при подготовке заседаний Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования, секции по проблемам стратегического планирования Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, при проведении «круглых столов» (в МГУ им. М.В. Ломоносова — 2006 год, в президиуме Академии наук Российской Федерации — 2008 год, в ходе ситуационных анализов — перспектив развития обстановки в Азиатско-Тихоокеанском регионе с точки зрения интересов национальной безопасности Российской Федерации (Волынское, 2007 год), а также ситуационного анализа новых угроз и вызовов национальной безопасности — Волынское, 2009 год, в ходе международных научно-практических конференций по проблемам Арктики (2011–2015 годы), научно-практической конференции по водопользованию, проведенной в рамках выездного совещания Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (2012 год), ряда международных встреч высоких представителей по вопросам безопасности, проводимых Секретарем Совета Безопасности Российской Федерации в 2010–2016 годах, выездных совещаний Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации в федеральных округах в период 2008–2016 годы.

Результаты исследований использовались при подготовке выступлений руководства аппарата Совета Безопасности на заседаниях (оперативных совещаниях) Совета Безопасности Российской Федерации, при подготовке лекций и конференций в ВАГШ, РАНХиГС при Правительстве Российской Федерации, Академии СВР России и Академии ФСБ России, в СМИ, а также докладов автора в ИМЭМО РАН, в ходе участия во всероссийских научно-практических конференциях (всего более 50 мероприятий).

Объем работы: Диссертация выполнена на _____ листах, содержит ___ рисунков, 4 таблицы, 11 приложений, библиографический список содержит 518 наименований.

ГЛАВА 1. Стратегическое планирование государственной политики обеспечения национальной безопасности

1.1. Стратегическое планирование как важнейший компонент государственной политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Рассмотрение проблемы стратегического планирования предполагает комплексное научно-теоретическое и научно-практическое исследование и обоснование самого предмета «стратегическое планирование» и механизма его реализации — государственной политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Планирование, как важнейший элемент управленческой деятельности[50], присуще как политической практике обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, так и практике социально-экономического развития страны. Сегодня оно предполагает интеллектуальную и организационную деятельность по формированию вариантов и поиску оптимального пути решения той или иной политической, научной либо хозяйственной задачи. Этот инструмент востребован при формировании тех или иных направлений развития и обеспечения национальной безопасности в масштабе государства и достижения стратегических национальных приоритетов, так как планирование — неотъемлемая и все более значимая для государственного управления функция.

С точки зрения использования инструмента стратегического планирования для реализации задач обеспечения национальной безопасности России достаточно отчетливо видна позитивная динамика. Так, реализация государственной политики по достижению стратегических национальных приоритетов в последние годы обеспечила решение ряда важных общегосударственных задач: способствовала выработке мер по нейтрализации угроз экономической безопасности, защите суверенитета и территориальной целостности,

---

[50] Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор стратегического управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии. Материалы Первой Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 5 декабря 2012 года) / Под редакцией д.п.н. С.В. Смульского, д.п.н. А.В. Шевченко. - М.: «Издательство «Проспект», 2013. - 248, стр.11 – 20.

противодействию политическому и религиозному экстремизму, национализму и этническому сепаратизму и поддержанию социально-политической стабильности гражданского общества России, решению задач военной безопасности.

Тем не менее практика противоборства на международной арене показывает, что имеющиеся инструменты управления не в полной мере обеспечивают решение задач национальной безопасности. Новые угрозы и стратегические риски носят длительный, системный характер, что требует разработки адекватных мер противодействия и формирования сбалансированной политики защиты национальных интересов Российской Федерации на основе реализации стратегических национальных приоритетов. В частности, в сфере обороны страны основными угрозами безопасности России являются приближение военной инфраструктуры НАТО к границам Российской Федерации, развертывание систем стратегической противоракетной обороны и стратегических неядерных систем высокоточного оружия, размещение оружия в космосе, а также использование информационных технологий в военно-политических целях.

Вместе с тем в сфере государственной и общественной безопасности отмечаются стабилизация политической и социальной ситуации в стране; преодоление страхов 90-х (гражданской войны, распада России, экономического коллапса и т.п.); высокий уровень поддержки Президента Российской Федерации, а также органов исполнительной власти (прежде всего, силовых структур). В целом можно говорить об устойчивых тенденциях стабилизации и укреплении межнационального и межрелигиозного согласия в Российской Федерации.

Ситуация на этом направлении требует постоянного контроля и эффективного механизма планирования мер, направленных на противодействие существующим рискам и угрозам. А они есть: это усиление на фоне обострения международной обстановки разведывательно-подрывной деятельности спецслужб США и стран НАТО, поддержка ими несистемной оппозиции и финансирование антироссийской деятельности. Это рост количества преступлений экстремистской направленности на фоне широкой пропаганды в сети Интернет идей

национального, религиозного и расового превосходства, рассчитанной на молодежную аудиторию, а также сохранение конфликтного потенциала в субъектах Российской Федерации с высокой концентрацией мигрантов из юго-восточных регионов Украины, стран Центральной и Средней Азии.

В 2017 году российская экономика после двух лет рецессии перешла к восстановительной стадии роста. По данным Росстата, после спада ВВП в 2016 г. на 0,2%, по итогам 2017 г. рост экономики составил 1,5%, в 2018 г. ускорился до 2,3 %.

В 2019-2020 года общей тенденцией вновь стало замедление экономического роста и итог, например, 2019 года это стагнирующий экономический рост - 1,3 % ВВП. При этом экономика России обеспечивает свою устойчивость за счет, прежде всего, сохранения объема государственного долга на крайне низком уровне (16,8% к ВВП в 2019 г. против 16,7% в 2016 г. — то есть ниже, чем практически у всех развитых стран мира, в которых государственный долг не ниже 90–100% к ВВП, низкий уровень внешнего госдолга России — около 4% к ВВП), улучшения некоторых финансовых показателей (снижение дефицита и практическая сбалансированность бюджета), а также высокого уровня объем золотовалютных резервов (на ноябрь 2019 г. они составляли 542 млрд дол.). По оценке Председателя Счетной палаты Алексея Кудрина, экономика России находится в застойной яме: «После Второй мировой войны у нас такого длинного периода в истории России, чтобы мы жили больше 10 лет с таким темпом роста — 1%, нет»[51].

Эта точка зрения во многом сходится с позицией Всемирного банка, который отмечает, что за период с 2008 года российская экономика выросла лишь на 3,6%, тогда как мировая за этот же период — на 20,3%[52].

[51] https://www.kommersant.ru/doc/3812867

[52] The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-up Xavier Cirera and William F. Maloney, World Bank Group. — URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28341/9781464811609.pdf?sequence=4&isAllowed=y

По данным Всемирного банка, уровень производительности труда сегодня в России в 3,5 раза ниже, чем в США, в 2,5 раза ниже, чем в Великобритании и Франции, более чем в 2 раза отстает от соответствующего уровня Германии и Норвегии[53]. А из стран ОЭСР Россия имеет примерно равный уровень производительности труда лишь с Мексикой.

Во многом такое положение дел является следствием проводимой политики финансовой стабилизации, консервирующей текущую денежно-кредитную и бюджетную ситуацию и не способной обеспечить приемлемые темпы экономического роста.

Президент страны В.В. Путин на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам в марте 2018 года сказал, что в целом по показателям производительности труда Россия более чем в два раза уступает эффективным экономикам[54].

Одной из основных причин низкой производительности труда в России является высокий уровень износа основных фондов и низкий технологический уровень производства. По разным оценкам на конец 2012 года износ основных фондов составил от 46% до 60%, что почти в 2 раза превосходит уровень износа по группе стран БРИКС. Ситуация осложняется санкционным воздействием коллективного Запада, сохраняющейся высокой волатильностью рубля и продолжающимся спадом реальных доходов населения: за последние три года они сократились на 10%.

Экономика по-прежнему очень зависима от цен на углеводороды. При этом базовыми приоритетами государственной бюджетной политики как на протяжении последних лет, так и на ближайшую трехлетнюю перспективу остаются сбалансированность бюджета, минимизация государственного долга и

---

[53] Производительность труда в России и в мире. Влияние на конкурентоспособность экономики и уровень жизни // Аналитический вестник Совета Федерации РФ № 29 (628) (подготовлен по итогам заседания Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 7 июня 2016 года). — URL: http://council.gov.ru/media/files/CQNOp1HscHaTulPa5BYZesqLNqUSQeHw.pdf

[54] Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21марта 2018 года. — URL: https://investfuture.ru/

снижение инфляции. Таким образом, для достижения заявленных целей из хозяйственного оборота в 2017–2019 гг. изымаются средства потенциального развития экономического и социального секторов национальной экономики в объеме более 3 трлн руб.

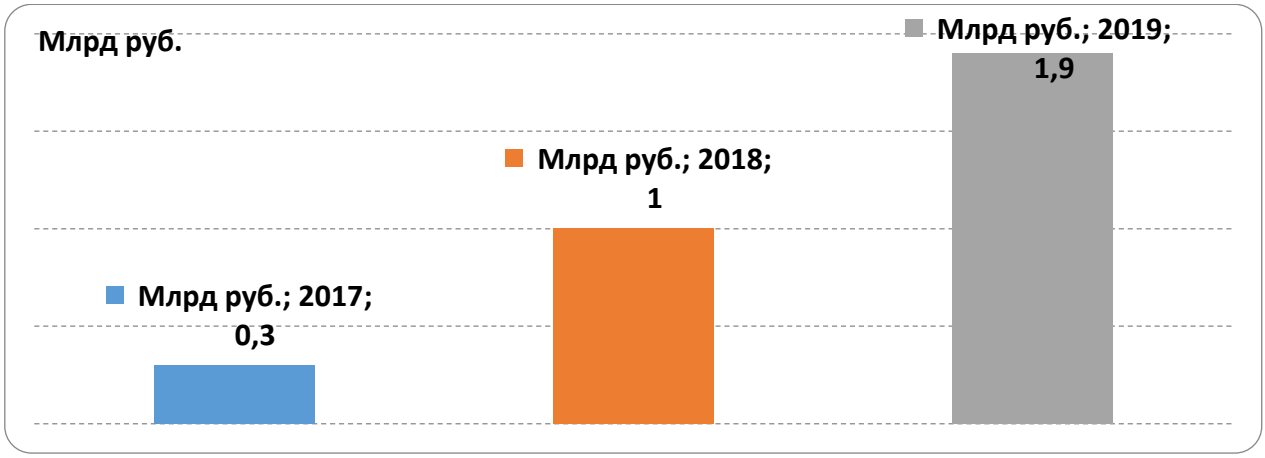


Рисунок 1 — Объемы изъятия средств из хозяйственного оборота в 2017–2019 гг., млрд руб.[55]

Исходя из диаграммы, федеральный бюджет на 2017–2019 гг. не стал инструментом развития, а сохранил все черты ограничительной финансовой политики. Он не ориентирован на достижение стратегических национальных приоритетов, не предусматривает использование экономических инструментов, способных обеспечить динамичное развитие реального и социального секторов российской экономики. В такой ситуации все более важное значение приобретают вопросы координации и гармонизации экономической и бюджетной политики на федеральном и региональном уровнях, совершенствование системы документов стратегического планирования участниками данного процесса.

Важнейшее значение в обеспечении национальной безопасности имеет региональное развитие страны и формирование взвешенной государственной политики регионального развития. На сегодня отмечается существенное усиление несбалансированности региональных бюджетов не только вследствие объективных негативных экономических процессов и уклонения от уплаты

[55] Составлено по: Министерство экономического развития Российской Федерации. Доклад «Картина экономики». Февраль 2018 года. — URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/d2387495-274c-47a7-945f-9b852864a708/180213.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d2387495-274c-47a7-945f-9b852864a708

налогов, но и значительного объема полномочий, переданных субъектам Российской Федерации, но не обеспеченных источниками финансирования. Значительно вырос уровень долговой нагрузки регионов и муниципальных образований и объем процентных платежей по кредитам коммерческих банков в расходах консолидированных бюджетах регионов. Например, из общего объема государственного долга РФ на государственный долг субъектов РФ приходится 2,496 трлн. рублей. Это является максимальным значением за последние 10 лет. Государственный долг в субъектах РФ увеличился в 48 регионах, снизился – в 25, не изменился – в 11, отсутствует – в г. Севастополь. Госдолг муниципальных образований составил 387,4 млрд. рублей[56].

На цели совершенствования государственной политики регионального развития направлена Стратегия пространственного развития Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 года № 207-р.[57] Как известно, она разработана в соответствии с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Постановления Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»[58]. Как представляется, принятие данного документа стратегического планирования повысит эффективность государственной политики регионального развития.

Риски реализации стратегического национального приоритета «экономический рост» несут в себе сохранение высокой зависимости доходной базы консолидированного бюджета от динамики цен на глобальных сырьевых

[56] https://ach.gov.ru/audit/oper-2020

[57] Стратегия пространственного развития Российской Федерации, утвержденная распоряжением правительства Российской Федерации от 13.02.2019 года № 207-р. — URL: http://static.government.ru/media/files/UVAlqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf

[58] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». — URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd

рынках, прежде всего, от изменения цен на углеводородное сырье, а также санкционное воздействие на российскую экономику.

По оперативным данным Минфина, в 2017 г. нефтегазовые доходы бюджета составили почти 6 трлн руб. По оценкам ИНП РАН, их доля в доходах бюджетной системы (включая внебюджетные фонды) составила 19,1%, в доходах федерального бюджета — 39,7%. При этом значимость нефтегазовой составляющей в общей величине доходов в 2020 году увеличилась: их доля в доходах бюджетной системы выросла на 1,9 п.п. относительно уровня 2016 г., в доходах федерального бюджета — на 3,7 п.п.[59]

Не снижается тенденция увеличения вклада добычи полезных ископаемых и нефтепереработки в рост промышленного производства.

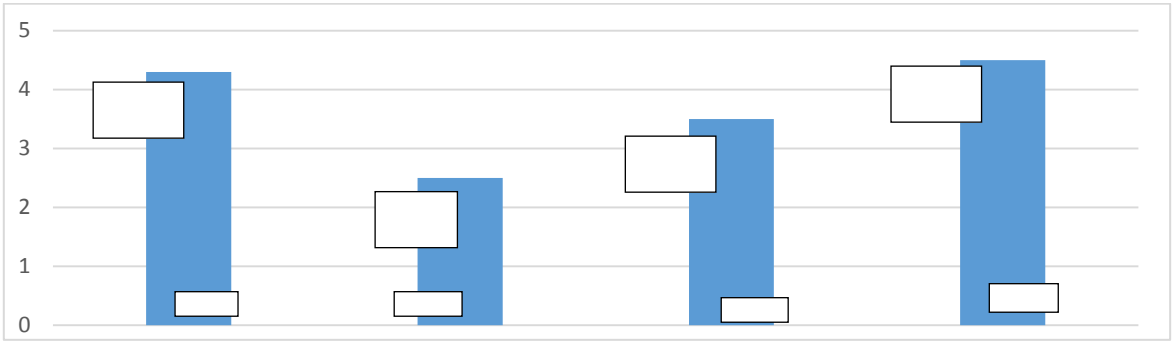


Рисунок 2 — Вклад добычи полезных ископаемых и нефтепереработки в рост промышленного производства[60]

Сложная ситуация остается на рынке труда в регионах. Несмотря на значительное снижение объемов производства в ряде отраслей экономики, уровень безработицы оставался достаточно низким: в среднем по России 5,5% (4,3 млн. человек). По данным Росстата России, в январе 2017 г. численность

[59] Доклад Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук. — URL: http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2017/10/%D0%9A%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7-%D0%98%D0%9D%D0%9F-%D0%A0%D0%90%D0%9D.pdf

[60] Зависимость российской экономики и бюджета от нефти / Институт экономики роста им. Столыпина А.П. — URL: http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/02/issledovanie-syrevaya-zavisimost-2018.01.30-2.pdf

рабочей силы составила 76,1 млн. человек, или 52% от общей численности населения страны, в их числе 71,8 млн. человек были заняты в экономике и 4,3 млн. человек не имели занятия, но активно его искали (в соответствии с методологией Международной организации труда, они классифицируются как безработные). Уровень занятости населения в возрасте 15 лет и старше сложился в размере 59,1%, уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) в январе 2019 г. составил 4,9%[61]. Самая низкая безработица на протяжении последнего десятилетия остается в Москве, на январь 2019 года она составляет 1,2%.

Вследствие высокой инфляции существенно обострилась проблема бедности. Несмотря на принятые меры по повышению заработной платы работников бюджетной сферы, размера пенсий и ряда социальных выплат, реальные располагаемые доходы населения снизились на 3,5%. При этом среднемесячная реальная заработная плата сократилась на 9,3%. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения увеличилась до 14,1% (в 2014 г. — 12,6%) и составляет 20,3 млн. человек, при этом доля детей в семьях с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляет 26 %.

Динамика изменения доли расходов на науку гражданского назначения в общем объеме расходов федерального бюджета остается критично недостаточной для технологического обновления экономики страны (в 2014 году — 2,51%, 2015 году — 2,29 %, 2016 году — 1,97 %, 2017 году — 1,79 %). В России в 2016 г. объем внутренних затрат на исследования и разработки (ИР) достиг 943,8 млрд. руб., что составляет 37,3 млрд. долларов США (в расчете по паритету покупательной способности). Россия занимает десятое место в рейтинге ведущих стран мира по величине рассматриваемого показателя -теперь уже после Бразилии[62]. Не решена задача выработки рациональных форм организации

[61] Занятость и безработица в Российской Федерации в январе 2019 года. — URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/IssWWW.exe/Stg/d04/34.htm

[62] Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт статистических исследований и экономики знаний. Пресс-информация «Наука,

фундаментальных и поисковых научных исследований в области обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такая ситуация сохраняется и по сей день. В 2021 году на научные исследования и разработки гражданского назначения будет направлено 486,1 млрд. руб. Это на 6,3% (или 32,8 млрд. руб.) меньше, чем планировалось в конце 2019 года при утверждении предыдущего бюджета[63].

На международном треке ситуация остается сложной. Современный мир претерпевает глубокие изменения. Складываются новые центры экономического и политического влияния, прежде всего вокруг Китая и Индии. Заметно усиливают свое региональное влияние Индонезия, Турция, Иран, Бразилия, Пакистан. Растет численность и влияние «среднего класса» в наиболее развитых странах «третьего мира». Однако проблемы глобального потепления и глобализации в наибольшей степени негативным образом затрагивают наименее развитые страны Африки, южнее Сахары, Ближнего Востока и Южной Азии, которые в наименьшей степени могут довольствоваться плодами научно-технического прогресса[64].

На фоне появления новых очагов военных конфликтов и неравномерности социально-экономического развития государств серьезно усиливаются миграционные процессы, межнациональная и межконфессиональная рознь, а также проявления экстремизма. Качественно новый характер приобретает глобальная террористическая угроза, усиливаются риски значительного повышения ущерба, связанного с террористическими действиями в различных регионах мира.

В этих условиях технологические прорывы в области робототехники, кибернетики, искусственного интеллекта, трехмерной печати угрожают вытеснить с рынка труда целый ряд массовых специальностей, дополнительно

технологии, инновации» 07.09.2017 года. — URL: https://www.hse.ru/data/2017/10/31/1158648883/NIIO%202017.pdf

[63] https://www.rbc.ru/newspaper/2020/10/06/5f7b372b9a7947fe8e8d644f

[64] Global Trends. Paradox of Progress, January 2017. A publication of the National Intelligence Council. — URL: www.dni.gov/nic/globaltrends

усиливая социально-политическую нестабильность в США и странах Евросоюза[65].

Перераспределение мирового потенциала силы и развития сопровождается нарастанием геополитической нестабильности и неустойчивости развития мировой экономики, обострением конкуренции между государствами. Глобальные и региональные процессы приобретают все менее предсказуемый характер, сопровождаются повышением межгосударственной конкуренции, попытками расшатать общепризнанные нормы и принципы международного права. Постепенно размываются границы между силовыми и не силовыми методами достижения политических целей, обостряется противоборство в информационном пространстве[66].

Долгосрочным глобальным вызовом является провозглашенный США переход к внешнеполитическому курсу, направленному на восстановление безусловного доминирования в мире, готовность США применять инструменты политического, военного и экономического сдерживания и принуждения к геополитическим оппонентам, к числу которых отнесены Российская Федерация и КНР.

Повышение роли и значения военной силы в международных отношениях является особенно опасным на фоне проводимой США линии на избирательное применение международного права и блоковых подходов к обеспечению международной и региональной безопасности.

США стремятся сохранить максимальную свободу действий в вопросах размещения оружия в космосе, наращивания потенциала в сфере высокоточных вооружений, развертывания глобальной ПРО. Непосредственную угрозу национальной безопасности России представляет стремление США и их союзников по НАТО усилить напряженность и свою военную деятельность по периметру российских границ.

---

[65] Burrows M.J. Global Risks 2035: The Search for a New Normal / Foreword by Brent Scowcroft // Atlantic Council Strategy Papers. — URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Global_Risks_2035_web_0922.pdf

[66] Мир 2035. Глобальный прогноз / под ред. академика А.А. Дынкина. — М.: Магистр, 2017.

Несмотря на эти трудности следует отметить, что после шока от падения нефтяных цен и санкций в 2014–2016 годах российская экономика в целом стабилизировалась. Падение ВВП остановлено, более здоровой стала структура экономики, инфляция вышла на запланированную траекторию и достигла примерно 4%.

Вместе с тем, учитывая масштабы вызовов и угроз национальной безопасности, возникает потребность повышения жизнеспособности страны, обеспечения ее защищенности от многочисленных негативных внешних и все нарастающих внутренних факторов. Все острее стоит вопрос выбора в парадигме политической стратегии универсальной и эффективной методологии, способной качественно повысить возможности страны в плане социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. По сути, речь идет о необходимости более широкого применения принципов и норм стратегического планирования, определенных законодательством Российской Федерации[67].

Это связано с необходимостью расширения горизонтов проектирования будущего, с насущной потребностью для отечественной политической практики выявлять разнофакторные события и явления, проводить структурный анализ их содержательной части. Наиболее отчетливо в последнее время это прозвучало на площадке Петербургского международного экономического форума, где, в частности, было отмечено, что Российской Федерации нужна новая экономика знаний. По оценке ряда экспертов, последние 10 лет стали для России потерянным временем, ибо доля инноваций на сегодняшний день в российской экономике не превышает 12–13%[68].

Анализ показывает, что, несмотря на имеющееся множество методологических подходов к планированию (формальное, инкрементальное и системное планирование, их сочетание), единое понимание сути стратегического

---

[67] Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

[68] О состоянии инноваций в Российской Федерации // Экономические исследования и разработки: научно-исследовательский журнал. — 26.10.2016. — URL: http://edrj.ru/article/22-03-16

планирования, как инструмента государственного управления, появилось только в середине XX века. При этом до сих пор являются дискуссионными вопросы распространения созданного практикой инструментария на сложные и разноплановые сферы, к которым относится сфера обеспечения безопасности страны, а также определение понятия «стратегическое планирование».

В отечественных и зарубежных научных публикациях можно встретить различные формулировки термина «стратегическое планирование», который трактуется как упорядоченное усилие по принятию фундаментальных решений и действий[69]; алгоритм действий, увязанных в пространстве (по исполнителям) и во времени (по срокам), нацеленных на выполнение стратегических задач; процедура определения жизненно важных и стратегических интересов, целеполагания, эшелонирования во времени и пространстве задач, средств и ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей[70], и др.

Ряд авторов трактуют «стратегическое планирование» как деятельность, связанную с определением целей управляемой системы, поиском наиболее эффективных способов их достижения, а также с разработкой показателей, позволяющих оценивать степень достижения поставленных целей[71].

С экономической точки зрения важнейшими параметрами стратегического планирования являются определение целей, задач, ресурсов, основных показателей и индикаторов того или иного направления деятельности, а также системное согласование балансов доходов и расходов производителей и конечных потребителей — государства (межгосударственного блока), домашних хозяйств, экспортеров и импортеров (внешнеэкономический баланс), отраженных в соответствующих программах и планах.

А.В. Якимов определяет, что «стратегическое планирование — это процесс оптимизации всех видов ресурсов, позволяющий организации наилучшим

---

[69] Брайсон Дж., Эйнсветлер Р. Стратегическое планирование. — Страсбург, 2002.

[70] Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике. — М.: Комкнига, 2007.

[71] Драгомирецкий И.И., Маковиков Г.А., Кантер Е.Л. Стратегическое планирование. — СПб.: Вектор, 2006.

способом исполнить ее миссию и добиться устойчивых конкурентных преимуществ»[72].

Е.Н. Мезенцева формулирует стратегическое планирование как «специфическую организационно-управленческую деятельность, ориентированную на формирование будущего видения предприятия с учетом перспектив его развития, складывающихся условий и тенденций во внешней и внутренней среде его функционирования и определяющую пути достижения и направления движения к желаемому состоянию»[73].

В ходе проработки этого вопроса в рамках Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации было выработано общее понимание, что стратегическое планирование представляет собой разработку подходов к формированию государственной политики, позволяющих на уровне государственных решений в долгосрочной перспективе адекватно реагировать на внутренние и внешние вызовы, угрозы и риски, прежде всего путем разработки планов, определяющих будущее состояние управляемой системы, путей, способов и средств его достижения[74].

Указанный подход лег в основу первой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[75], которая выстроила политику обеспечения национальной безопасности не по сферам безопасности, как раньше, а по стратегическим национальным приоритетам - основным направлениям деятельности по обеспечению национальной безопасности и защите национальных интересов Российской Федерации. Эта методология была,

---

[72] Якимов А.В. Теория и практика стратегического планирования // Бизнес-журнал. — 2010. — №5. — С. 23.

[73] Мезенцева Е.Н. Стратегическое планирование в системе управления машиностроительного предприятия : автореф. дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Мезенцева Екатерина Николаевна. — Тюмень, 2013. — С. 9.

[74] Иванов В.В. Фундаментальные исследования в системе стратегического планирования развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. — Вып. 4. — С. 30.

[75] Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СПС КонсультантПлюс.

безусловно, новаторской. Она позволяла сконцентрировать усилия государства и гражданского общества на наиболее важных для страны направлениях – обеспечение обороны страны и государственной и общественной безопасности, повышение качества жизни российских граждан с акцентом на здравоохранение, культуру и экологию, обеспечение динамичного экономического роста, а также стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства в международных делах.

Как мы видим, среди этих приоритетов только два — оборона страны, государственная и общественная безопасность — относятся к традиционному узкому пониманию понятия «национальная безопасность», которое будет рассмотрено ниже, и входят в сферу ответственности «силового блока» исполнительной власти, непосредственно курируемого Президентом Российской Федерации. Остальные затрагивают социально-экономическую сферу, находящуюся в компетенции Правительства Российской Федерации.

Важнейшей особенностью Стратегии также явилось то, что в ней впервые в отечественной политической практике были сформулированы национальные интересы России. Их ранжирование — от укрепления обороны страны, обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации до повышения международной значимости России и сохранения традиционных российских духовно-нравственных ценностей — свидетельствовало о коренном изменении государственной политики обеспечения национальной безопасности и о закреплении на государственном уровне новой философии в данной области, основанной на принципе единства, тесной взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны, которая в отечественной политической практике уже получила название «безопасность через развитие»[76].

[76] Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. — 2007. — № 11. — С. 3–10.

Эта взаимосвязь призвана обеспечить соблюдение принципа разумной достаточности ресурсов, выделяемых на нужды обороны страны, обеспечения государственной и общественной безопасности и реализацию внешнеполитических целей Российской Федерации в той мере, в какой они будут способствовать достижению главной цели обеспечению стабильного социально-экономического развития страны, но не противоречить ей. Иными словами, государственная политика в области обеспечения национальной безопасности направлена на развитие Российской Федерации как современного открытого миру государства, устойчивого перед лицом реальных вызовов и угроз, а не на строительство «осажденной крепости»[77].

Указанные выше подходы описывают стратегическое планирование как многогранный процесс, основанный на системном анализе, качественном прогнозировании и инструментарии оценки результатов через систему показателей, реализуемый определенным алгоритмом предстоящих действий, увязанных во времени (по срокам) и в пространстве (по исполнителям) для реализации поставленных стратегических целей и задач.

В научной литературе и нормативных источниках можно встретить различные определения термина «стратегическое планирование». Согласно Основам стратегического планирования в Российской Федерации под стратегическим планированием понимается «определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности»[78].

В Федеральном законе О стратегическом планировании данное понятие включает в себя не только планирование, но и отдельные его составляющие, такие как прогнозирование и контроль: «Стратегическое планирование (процесс государственного стратегического планирования) — регламентируемая

[77] Там же.

[78] Указ Президента Российской Федерации № 536 от 12.05.2009 г. «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. Документ утратил силу с принятием Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014.

законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных участников процесса государственного стратегического планирования по прогнозированию социально-экономического развития, программно-целевому планированию и стратегическому контролю, направленная на повышение уровня социально-экономического развития Российской Федерации, рост благосостояния граждан и обеспечение национальной безопасности»[79].

На наш взгляд, объединение в Федеральном законе различных по своей сути и технологии осуществления, хотя и тесно взаимосвязанных процессов (прогнозирование, планирование, контроль) в единое целое нельзя назвать в полной мере терминологически выверенным и практически целесообразным подходом, так как эффективная реализация государственной политики в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, основные направления, цели и задачи которой определены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, предполагает постоянное совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Такое достаточно широкое многообразие вариантов трактовки термина «стратегическое планирование» дает основание считать, что стратегическое планирование включает систематическое определение целей функционирования и развития государства, направлений и ресурсного обеспечения их достижения. Одновременно переход к формату стратегического планирования связан с необходимостью расширения горизонтов проектирования будущего, с насущной потребностью для политической практики выявлять различные и разнофакторные события и явления, проводить структурный анализ их содержательной части.

---

[79] П. 1 ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Обычно стратегическое управление рассматривается как управление развитием системы, а стратегическое планирование — как планирование действий по реализации стратегии развития.

Таким образом, стратегическое планирование рассматривается как процесс определения стратегических целей системы (ее функционирования и развития), выбора последовательности действий, обеспечивающих наиболее эффективное их достижение, и разработки стратегического плана. Стратегический план, как правило, содержит несколько планов (развития, функционирования, обеспечения, контроля и др.). Очевидно, однако, что в процессе существования системы могут быть периоды, которые нельзя назвать развитием (война, стихийные бедствия и т.п.) и которые требуют выработки и реализации определенной стратегии (разгрома противника, снижения тяжести последствий и восстановления инфраструктуры и т.д.).

В специализированных научных публикациях также можно встретить различные формулировки стратегического планирования, которое трактуется как:

– упорядоченное усилие по принятию фундаментальных решений и действий[80];

– алгоритм действий, увязанных в пространстве (по исполнителям) и во времени (по срокам), нацеленных на выполнение стратегических задач. При этом сущностью стратегического планирования является системное согласование балансов доходов и расходов производителей и конечных потребителей — государства (межгосударственного блока), домашних хозяйств, экспортеров и импортеров (внешнеэкономический баланс), интересов производителей и потребителей[81];

[80] Брайсон Дж., Эйнсветлер Р. Стратегическое планирование. — Страсбург, 2002.

[81] Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. — М.: Академический проспект, 2004.

– процедура определения жизненно важных и стратегических интересов, целеполагания, эшелонирования во времени и пространстве задач, средств и ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей[82] и др.

Исследования ряда зарубежных источников в этом направлении также показывают, что стратегическое планирование, как логическое развитие так называемого «перспективного планирования», позволяет повышать качество текущих решений и эффективность будущих.

В частности, интересна точка зрения К. Уоррена[83], который описал систему перспективного планирования как прообраз системы стратегического планирования, имея в виду выделение в этом процессе четырех важнейших блоков: более ясное представление о вероятных последствиях принимаемых решений, выделение предметных областей, требующих решений в будущем, увеличение скорости потока релевантной информации и обеспечение реализации принятых решений. Таким образом, стратегическое планирование служит целям системного анализа, но не может отождествляться с ним.

С учетом изложенных выше различных подходов к пониманию сущности стратегического планирования можно предложить следующее определение: «Стратегическое планирование — процесс определения и согласования во времени и пространстве необходимых для достижения стратегических целей методов, средств и ресурсов, реализованный принятием соответствующих управленческих документов».

Исходя из такого посыла, стратегическое планирование применительно к сфере национальной безопасности можно рассматривать как разработку стратегии развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, то есть определение стратегических целей, выбор последовательности действий, обеспечивающих наиболее рациональное их достижение, принятие

---

[82] Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике. — М.: Ком.Книга, 2007.

[83] Warren E.K. Long-range planning : The Executive Viewpoint. — New York: Prentice-Hall. Inc., Englewood Cliffs, 1966. — P. 29–32.

стратегического плана действий, а стратегическое управление — как систему действий по реализации этой стратегии.

При этом органы власти субъектов Федерации и бизнес получают ориентиры по задачам и приоритетам федеральной власти, необходимые для принятия инвестиционных решений. Ключевой целью стратегического планирования является выбор наиболее оптимальной модели управления, способной, при минимизации разноплановых стратегических рисков и угроз, обеспечить реализацию избранных политических, социальных и экономических национальных приоритетов и дающей возможность придать новое качество развитию страны и укреплению национальной безопасности.

Более детально и полно цель стратегического планирования была определена в «Основах стратегического планирования в Российской Федерации»[84]. Она «…состоит в разработке институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России».

Достижение указанной цели обеспечивается концентрацией разнообразных (финансовых, организационных, информационных, кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей, а также объединением усилий всех субъектов планирования (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей развития и обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с целями можно выделить горизонты планирования, обусловленные следующими обстоятельствами.

---

[84] Основы стратегического планирования в Российской Федерации введены Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536. Документ утратил силу с принятием Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014.

1. Предвидением перспектив развития, в течение которого происходят институциональные изменения в общественной жизни, которые требуют решения крупных задач, связанных со сменой поколений, с изменениями социальных и технологических укладов, траектории экономической, экологической и территориальной динамики. Оптимальным является, с этой точки зрения, долгосрочный стратегический план на 20–30 лет, при котором концептуально определяются возможности социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

2. Необходимостью корректировки долгосрочного плана на коротких этапах, имеющих свои особенности. Например, с учетом экономических циклов, достигнутых темпов роста ВВП, динамики изменения цен на нефть и др. В связи с этим долгосрочный план должен коррелироваться со среднесрочным планом, на 3–6 лет, что позволяет определить основные направления, обеспечивающие социально-экономическое развитие в концептуально заданном направлении, конкретизировать цели и способы их достижения.

3. Определением наиболее эффективных средств достижения среднесрочных планов и необходимых ресурсов для их выполнения с учетом достигнутых результатов обеспечивается за счет формирования оперативных или текущих планов от 1 года до 3-х лет.

Следовательно, стратегическое планирование включает три горизонта планирования, при этом является непрерывным процессом, что предполагает периодическую корректировку соответствующих документов в процессе их реализации.

Таким образом, в целях обеспечения и укрепления национальной безопасности Российской Федерации, а также эффективной реализации стратегических национальных приоритетов необходимы проведение анализа и выработка предложений по совершенствованию действующей нормативно-правовой базы, а также внесение ряда изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного

самоуправления, осуществляющих в том числе функции в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

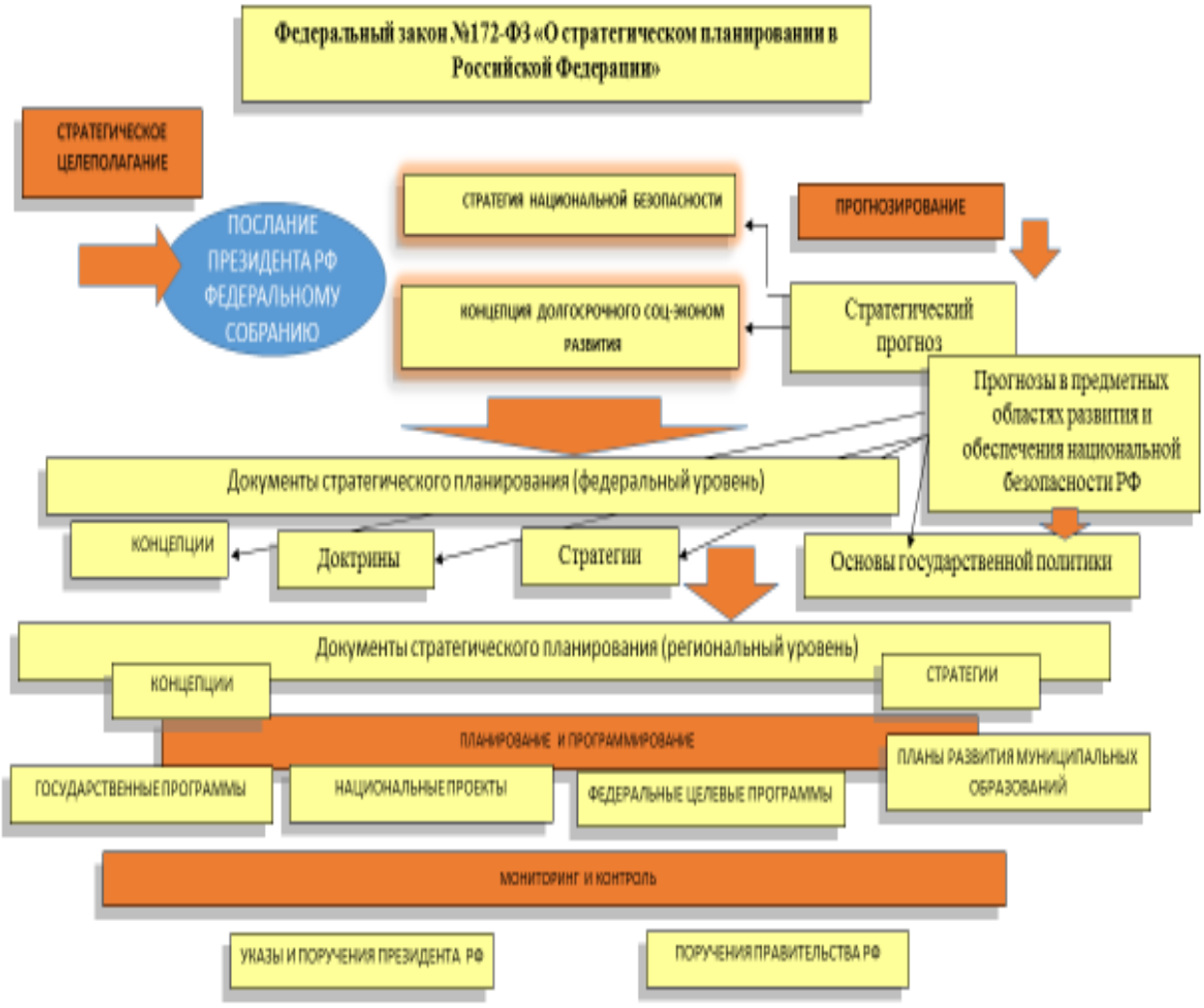


Рисунок 3 — Сущность стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации[85].

[85] Составлено на основе Федерального закона Российской Федерации «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (часть I). — Ст. 3378., Федерального закона от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 1. — Ст. 2., Указа Президента Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 590 «Вопросы Совета безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 19. — Ст. 2721., Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». — URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027

В научно-практическом плане понятие «стратегическое планирование обеспечения национальной безопасности и защиты национальных интересов Российской Федерации» может трактоваться как особый вид деятельности, обеспечивающей эффективную реализацию государственной политики защиты национальных интересов и достижение стратегических национальных приоритетов. В связи с этим стратегическое планирование является важнейшим фактором обеспечения деятельности государства (организации) на долгосрочную перспективу.

При этом для обеспечения эффективности государственной политики в целом стратегическое планирование предполагает скоординированную деятельность не только органов государственной власти, но также бизнес-сообщества и гражданского общества России в условиях неопределенности с использованием всего набора политических, экономических, военных, информационных и иных средств для достижения важнейших стратегических целей: повышения качества жизни, темпов экономического роста и конкурентоспособности экономики страны, развития фундаментальной и прикладной науки, образования и культуры, развития гражданского общества.

1.2 Анализ зарубежного и отечественного опыта стратегического планирования

Планирование и предшествующее ему прогнозирование уже многие годы служат непременной составляющей деятельности зарубежных государственных структур и корпоративного сообщества. Катализатором прогнозирования выступает желание заранее выявлять и анализировать острые проблемы экономики, политики и социальной сферы с целью заблаговременной подготовки мер реагирования.

Следует подчеркнуть, что исследование зарубежного и отечественного опыта стратегического планирования в Российской Федерации в последнее время, с учетом потребности отечественной практики в современных политических инструментах, заметно шагнуло вперед.

Во многих странах традиционной стала практика разработки планов на самые

различные сроки: от 3–4 до 5 лет с горизонтом прогнозирования на 25–30 и более лет. К ним добавляются антикризисные программы. В США, странах ЕС и Японии регулярно разрабатываются национальные и межгосударственные целевые программы осуществления научно-технологических прорывов и решения крупных социально-экономических и экологических проблем.

В настоящее время в мировой практике выделяют следующие модели стратегического планирования и государственного регулирования экономики: американскую (США, Канада), европейскую (Франция, Германия, Швеция и др.) и азиатскую (Япония, Южная Корея, Сингапур). Особняком стоят китайская, индийская и вьетнамская модели стратегического планирования и государственного регулирования. Основу данных моделей заложили пионерские работы 60–70-х годов прошлого века специалистов Римского клуба[86] и «РЭНД Корпорэйшн»[87], которые разработали методы долгосрочного количественного прогнозирования. При этом следует отметить, что и «западная», и «восточная модели» стратегического планирования в целом хорошо изучены и широко применяются.

Основные направления совершенствования концептуальных взглядов Великобритании[88], Германии[89], Франции[90], Израиля[91] на обеспечение национальной безопасности достаточно хорошо описаны, и их основные положения приведены в Приложении № 1 и Приложении № 2.

---

[86] Forrester J.W. Market Growth as Influenced by Capital Investment // Industrial Management Review. — Vol. IX. — No. 2. — 1968; Forrester J.W. Urban dynamics. Waltham, MA: Pegasus Communications., 1969; Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W. The Limits to Growth. — New York: Universe Books, 1972.

[87] Gordon T.J., Helmer-Hirschberg O. Report on a Long-Range Forecasting Study. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1964. — URL: https://www.rand.org/pubs/papers/P2982.html.

[88] Popper K. The Open Society and Its Enemies. — Vol. 1–2. — 1945.

[89] Gattermann C.H. Die neue alte Welt. Aufsätze zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland (= Universitätsdrucke Göttingen). Universitätsverlag Göttingen, Göttingen 2012; Sicherheitspolitik V.J. Eine Einführung. Wochenschau-Verlag, Schwalbach/Taunus 2009.

[90] Арон Р. Демократия и тоталитаризм = Démocratie et totalitarisme (1963) / перевод с французского Г.И. Семенова. — М.: Текст, 1993.

[91] Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М.: Национальное обозрение, 2002.

Для целей же настоящего исследования наибольший интерес представляет изучение американских взглядов на проблемы развития механизмов стратегического планирования. По данному вопросу подготовлено достаточно много научных исследований, в том числе отечественных[92]. Кроме того, обобщенные взгляды на обеспечение национальной безопасности на примере США и Китая изложены в Приложении № 2.

В целом можно сказать, что обеспечение национальной безопасности в зарубежных воззрениях и концепциях неразрывно связано с проблематикой стратегического планирования. Именно через него государством определяются важнейшие ориентиры развития и обеспечения безопасности. В частности, это приоритетные направления сосредоточения усилий общества и власти по парированию вызовов и угроз, ориентиры на то, какие перспективные технологии наиболее востребованы для поддержания американского лидерства в мире, какие рынки будут иметь приоритетное значение, а также какие негосударственные и общественные структуры целесообразно поддерживать и на каких условиях.

Для США такое видение проблем национальной безопасности имеет доктринальный характер. Стратегия национальной безопасности США, как ключевой документ стратегического планирования, рассматривается американскими специалистами в качестве интеллектуального продукта, определяющего совокупность взаимосвязанных идей в области управления тенденциями, реальными и прогнозируемыми, для защиты постоянных интересов общества и государства.

В основе американских подходов к обеспечению национальной безопасности лежит стремление к сохранению бесспорного мирового лидерства и превосходства Соединенных Штатов, которое в современной американской

---

[92] Назаров В.П. Анализ опыта стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности (российская и зарубежная практика) / В.П. Назаров. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 88 с. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 2) [Текст]: препринт WP8/2016/04 (ч. 2) / А.В. Клименко [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

политологии наиболее полно и ярко раскрыто в работах З. Бжезинского[93]. При этом еще со времен «отцов-основателей» для американского политического класса характерно мессианство[94], базирующееся на «убежденности в том, что предназначение Соединенных Штатов — не только “служить примером миру”, но и действенно “помогать” ему прийти в соответствие с американскими представлениями о добре и зле»[95].

Критика цинизма и порочности вестфальского миропорядка, основанного на Realpolitik, усиливает убежденность американской политической элиты в американской исключительности и праве на односторонние действия «во имя высшей справедливости». Хотелось бы полностью согласиться с выводами А.Д. Богатурова, который отмечает такие характерные для американского политического мышления черты, как мессианство, готовность к односторонним действиям во имя американских интересов, упоенность идеей демократизации по американскому образцу[96].

Господствующей идеологемой американской политики с начала 90-х годов — после распада СССР, окончания «холодной войны» и биполярного миропорядка — стал американоцентризм. Главной целью американской политики стало недопущение появления на мировой арене в целом и в каждом из регионов мира силы (государства), способной бросить вызов лидерству США[97]. Поскольку демократия объявляется универсальной ценностью, в последние два десятилетия утверждается понимание, что современные демократии, как правило, не ведут войн друг против друга — не вообще войн, ибо эти страны могут быть втянуты в

---

[93] Brzezinski Z. Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century. — New York: Collier Books, 1990; Brzezinski Z. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. — New York: Basic Books, 1997; Brzezinski Z. The Choice: Global Domination or Global Leadership. — New York: Basic Books, 2004.

[94] Киссинджер Г. Дипломатия [Текст] — М.: Изд-во АН РФ, 1996.

[95] Богатуров А.Д.. Истоки американского поведения // Россия в глобальной политике. — № 6. — Ноябрь-декабрь 2004.

[96] Богатуров А.Д.. Истоки американского поведения // Россия в глобальной политике. — № 6. — Ноябрь-декабрь 2004.

[97] Szayna T.S., Byman D., Bankes S.C., Eaton D., Jones S.G., Mullins R., Lesser I.O., and Rosenau W. The Emergence of Peer Competitors: A Framework for Analysis. — Santa Monica: RAND Corporation, 2001. — URL: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1346.html

них тоталитарными или авторитарными режимами, вынуждены предпринимать превентивные акции в случае угрозы в той или иной форме их безопасности — речь идет именно и прежде всего об исключении войн друг против друга.

Одним из идеологов «теории демократического мира» является Рудольф Руммель. Используя статистический метод, он сделал предположение, что вероятность вооруженного конфликта между демократическими государствами наименее вероятна, и что «демократии не воюют друг с другом»[98]. Он же автор концепции демоцида, включающей различные формы массовых убийств невооруженного гражданского населения (например, геноцид), осуществляемых правительством. Согласно его исследованиям, количество людей, погибших от демоцида только в течение одного XX века, в шесть раз больше, чем за все войны этого столетия, вместе взятые[99].

Практическим выводом из теории демократического мира стала «концепция расширения демократии», которую 21 сентября 1993 года помощник президента США по национальной безопасности Дэйвид Э. Лейк изложил в своем выступлении в Школе перспективных международных исследований Университета Джонса Гопкинса, Вашингтон. Смысл объявленной им концепции «расширения демократии» состоял в том, что содействие демократизации бывших социалистических режимов в Евразии провозглашалось приоритетом американской внешней политики[100]. В июле 1994 года идеи Лейка были положены в основу документа СНБ США — директивы «Стратегия национальной безопасности посредством вовлечения и расширения» (A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)[101]. Впоследствии концепция демократизации активно применялась Соединенными Штатами в регионе Ближнего и Среднего Востока.

---

[98] Rummel R.J. Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence. — New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

[99] Rummel R.J. Democide: Nazi Genocide and Mass Murder. — New Jersey: Transaction Publishers, 1992.

[100] Lake D.A. Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

[101] URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf

Важной чертой американской внешней политики является ее зависимость от внутриполитических, особенно предвыборных факторов. Хотя по принципиальным вопросам внешней политики, национальным приоритетам и интересам в США традиционно наблюдается двухпартийный консенсус, конкретные внешнеполитические решения, в том числе о применении военной силы, нередко принимаются, исходя из этих конъюнктурных соображений. В связи с этим импульсивность и непродуманность многих решений американских администраций в 2000-х годах, в том числе о началах военных операций в Афганистане и Ираке, следует искать не в снижении уровня американской политологической или страноведческой школы — отнюдь нет. Причина — в стремлении власти, прежде всего президентской администрации, найти такие внешнеполитические рецепты, которые бы в наибольшей степени укрепляли ее внутриполитические позиции в данный момент.

Это не новый феномен для американской политической жизни. Еще Г. Киссинджер в своем фундаментальном труде «Дипломатия» отмечал, например, что многие исследователи сильно преувеличивают роль разведки и ее влияние на принятие внешнеполитических решений. На самом деле, «когда политические деятели что-то решают, — писал он, — разведывательные службы стремятся отыскать оправдание этим решениям… В реальном мире оценки разведок чаще всего следуют за политическими решениями, а не их направляют»[102]. Тем более данный вывод применим к рекомендациям американских экспертов из академических кругов. Хотя в американских университетах и научных центрах можно найти весьма компетентных специалистов практически по любой международной и региональной проблеме, в том числе по отдельным этносам, образующим даже не самые заметные страны «третьего мира», и они привлекаются соответствующими ведомствами к проработке вариантов политических решений, сами решения нередко принимаются руководством страны без учета экспертных заключений, особенно в сложной для них внутренней ситуации.

[102] Киссинджер Г. Дипломатия. — М.: Ладомир, 1997, стр.272

Как представляется, в нынешних условиях, характеризующихся кризисным состоянием американской политической системы в целом, растущие обвинения американской внешней политики в непрофессионализме зачастую объясняются именно стремлением президентской администрации прибегать к политическому манипулированию, в том числе в области внешней политики, в интересах укрепления своих внутриполитических позиций.

Указанные черты американской внешней политики, особенно отчетливо проявившиеся после окончания «холодной войны» и биполярного мира, вызывают растущее недовольство среди американских союзников и партнеров, которых не устраивает американская формула союзничества как альянса сильного, ведущего, с менее сильным, ведомым[103], особенно в положении, когда этот лидер становится не всегда предсказуем. Именно в этих особенностях современной американской политической культуры следует искать причины усиливающихся трений в отношениях США с их союзниками и партнерами и ослаблении американского лидерства в последние годы. Данную тенденцию вынуждены констатировать сегодня многие американские исследователи, в том числе авторов концепции “Pax Americana”[104].

Следует отметить, что на государственном уровне стратегическое планирование в США в классическом понимании этого термина, как инструмента стратегического целеполагания и координации деятельности всех участников стратегического планирования на этапах подготовки и реализации тех или иных политических, военных и иных решений, прослеживалось только у «силовой» компоненты и охватывало прежде всего военную и международную сферу. Иные аспекты жизнедеятельности государства и общества, затрагивающие вопросы развития экономики, социальной сферы, науки и технологий, не освещались в официальных концептуальных и доктринальных документах США. В связи с этим

---

[103] Богатуров А.Д. Истоки американского поведения // Россия в глобальной политике. — № 6. — Ноябрь – декабрь 2004.

[104] Lake D.A. International Legitimacy Lost? Rule and Resistance When America Is First // Perspectives on Politics. — Vol. 16. — Issue 1. — March 2018. — P. 6–21. — URL: https://doi.org/10.1017/S1537592717003085

документы стратегического планирования, направленные на реализацию мер в указанных областях, можно считать носящими корпоративный или ведомственный характер.

Однако после терактов 11 сентября 2001 года и создания Совета внутренней безопасности (Homeland Security Council), Управления (октябрь 2001 года), а затем и министерства внутренней безопасности (март 2003 года)[105] отчетливо проявляется системный подход, прямо увязывающий вопросы обеспечения национальной безопасности с задачами поддержания экономической и социальной стабильности.

В частности, в соответствии с Законом о внутренней безопасности США[106], после терактов 11 сентября, а именно 25 ноября 2002 года в США было создано Управление, а затем и Министерство внутренней безопасности, включившее в свой состав ряд существовавших ранее ведомств и подразделений, ведавших различными аспектами национальной безопасности США. Структурно новое ведомство включало в себя такие ведомства, как Береговая охрана, Федеральная служба охраны, Таможенная и пограничная служба США, Секретная служба и Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях, Администрация транспортной безопасности, Агентство по кибербезопасности и защите инфраструктуры[107].

Создание данного ведомства знаменовало собой новое, расширенное, понимание правящими кругами США феномена «национальная безопасность». Впервые была создана структура органов исполнительной власти, которая консолидировала усилия как традиционных «силовых» структур, так и структур в области международной безопасности, информационной безопасности, обеспечения защиты инфраструктуры и коммуникаций и ряда иных в интересах предотвращения угрозы совершения террористических актов, борьбы с

[105] URL: http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.html
[106] Homeland Security Act of 2002. — URL: https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002
[107] Министерство внутренней безопасности США. — URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/

терроризмом и ликвидации последствий терактов и стихийных бедствий (Подробнее см.: Приложение № 3).

Следует отметить, что, например, в Стратегиях национальной безопасности США, принятых администрацией Б. Обамы (СНБ-2010, СНБ-2015) принцип «безопасность через развитие» прослеживается более отчетливо, чем во всех аналогичных документах прошлого. Набор целей и задач не сводится к одной лишь военной составляющей. К ним отнесены и экологические проблемы, и социальные, и даже недостатки в национальной системе образования.

В наибольшей же степени этот системный подход проявился в редакции Стратегии национальной безопасности США 2017 года, в которой в число национальных интересов впервые включено содействие американскому процветанию, а задачи, помимо поддержки внутреннего производственного сектора, надежной оборонно-промышленной базы и устойчивых цепочек снабжения, были дополнены широким комплексом приоритетов в области экономики, включая модернизацию американской экономики, технологическое лидерство и защиту интеллектуальной собственности, восстановление американской экономической мощи и доверия к экономической модели США. Особенно впечатляют новые формулировки задач в области энергетики: достижение энергетического доминирования, центрального положения США в глобальной энергетической системе как ведущего производителя, потребителя и инноватора в энергетической сфере[108].

Аналогичный подход к обеспечению национальной безопасности прослеживается в последних редакциях стратегий национальной безопасности Швейцарии (2016 и 2010 годов)[109] и Турции (Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi)[110].

Таким образом, расширенное понимание задач обеспечения национальной безопасности, увязывающее их с вопросами устойчивого развития экономики и

---

[108] National Security Strategy of the United States of America. — December 2017. — URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

[109] URL: https://nashagazeta.ch/node/22108)

[110] URL: http://www.hurriyet.com.tr/gundem/milli-guvenlik-siyaset-belgesi-degistiriliyor-38669437

поддержания социальной стабильности, является современной тенденцией в развитии политической теории.

Официальный Вашингтон полагает, что на современном этапе опасность возникновения вооруженного конфликта между крупными державами мира практически отсутствует. Вместе с тем, по определению Е.М. Примакова, Вашингтон не намерен отказываться от инициативного применения военной силы[111], поэтому военно-политическое руководство США тщательно подходит к оценке опасностей и угроз, способным повлиять на положение США в мире (Подробнее см.: Приложение № 4).

Основным содержанием информационно-аналитической поддержки стратегического планирования является разведывательно-информационное обеспечение национального военно-политического руководства, членов Совета национальной безопасности США. Оно осуществляется в интересах стратегического и оперативного планирования, в том числе для разработки национальной стратегии и формирования облика будущих Вооруженных сил.

В выявлении потенциальных угроз участвуют все основные федеральные органы, отвечающие за национальную безопасность страны. Кроме того, на контрактной основе привлекается ряд независимых организаций, научно-исследовательских центров и лабораторий гражданских университетов, а также частных лиц, являвшихся в прошлом видными политическими деятелями.

Информационное обеспечение формирования и реализации стратегии национальной безопасности США опирается на возможности разведывательного сообщества страны. При этом в высших эшелонах власти не создается специальных автоматизированных систем накопления и обработки информации, необходимой для принятия решений, а широко используются научно-прогностические центры страны и разведывательные органы, обладающие мощным информационным аппаратом. Они представляют конечный информационно-аналитический продукт для национального военно-

[111] Примаков Е.М. Предисловие / Внешняя политика России. 2000–2020 : науч. изд. — В 3 т. / РСМД ; под ред. И.С. Иванова. — М.: Аспект Пресс, 2012. — С. 9.

политического руководства, содержащий как требуемые обобщенные сведения, так оценки и рекомендации, т.е. совмещают в себе функции информирования и консультирования.

При этом своевременное предупреждение о возникновении (или возможности возникновения) кризисных ситуаций, принятие на его основе военно-политических и стратегических решений, последующее планирование их реализации, в том числе с применением Вооруженных сил, представляет собой непрерывный и единый процесс, осуществляемый на базе интегрированной разведывательно-информационной системы и системы оперативного управления Вооруженных сил, в которых задействованы, прежде всего, военные, а также гражданские структуры.

Разведка рассматривается в качестве одного из важнейших инструментов, обеспечивающих разработку американской внешней политики. Разведывательному сообществу США предписано обеспечивать военно-политическое руководство страны информацией, которая позволяет ему принимать своевременные и обоснованные решения по ключевым вопросам обеспечения безопасности страны; отслеживать в масштабе времени, близком к реальному[112], развитие обстановки в ходе проведения вооруженными силами США военных операций за рубежом или при возникновении кризисных ситуаций в различных регионах мира; предоставлять, исходя из характера и степени угрозы, упреждающие оценки и прогнозы, позволяющие предотвращать возможное негативное развитие событий или уменьшать ущерб интересам США на международной арене. Руководство разведсообщества США осуществляет Директор национальной разведки, опирающийся на подчиненный ему аппарат сотрудников (Подробнее см.: Приложение № 5).

Созданная организация информационно-аналитической поддержки принятия политических решений позволяет осуществлять скоординированные меры по приоритетам развития государства и обеспечения национальной безопасности. В том числе дает возможность формирования президентских директив в области

[112] Washington P. Strategic intelligence : Basic principles. — M.: FORUM, 1997.

анализа и решения стратегических задач по обеспечению национальной безопасности США (Подробнее см.: Приложение № 6).

Основой системы документов стратегического планирования является Стратегия национальной безопасности США. Новые американские подходы к обеспечению национальной безопасности вобрали в себя положения и терминологию, разработанные за последние годы такими учеными, как Дж. Най и др., концепций «мягкой силы» и «умной силы»[113]. По мнению известного американского военного аналитика генерал-лейтенанта в отставке Д. Барно, СНБ-2010 по своей универсальности можно считать национальной «Большой стратегией» для всего наступающего века благодаря главной заложенной в нее идее — необходимости постоянно корректируемого и сбалансированного использования всех инструментов американской мощи: военной, политической, экономической, дипломатической, разведывательной, информационно-пропагандистской, культурной и т.д.[114]

Еще дальше пошли авторы Стратегии национальной безопасности США 2017 года, которая исходит из необходимости переосмыслить политику последних двух десятилетий. Указанная политика основывалась на предположении, что взаимодействие с соперниками и их подключение к международным институтам и мировой торговле сделают из них полезных игроков и надежных партнеров.

В новой Стратегии, применительно к России и Китаю, делается вывод, что они являются главными стратегическими соперниками США в военно-политической сфере. Документ указывает, что Россия и Китай, бросая вызов США, начали восстанавливать свое региональное и глобальное влияние; полны решимости сделать свои экономики менее свободными и менее справедливыми; направляют свои инвестиции в развивающиеся страны в целях получения конкурентных преимуществ перед США; усиливают военный потенциал; контролируют информацию и данные; используют пропаганду для продвижения антизападных

---

[113] Nye J.S.Jr. Soft Power: The Means to Success in World Politics. — New York: Public Affairs, 2005.

[114] Barno D., Bensahel N. War in the Fourth Industrial Revolution. — URL: https://warontherocks.com/2018/06/war-in-the-fourth-industrial-revolution/

взглядов, а также внесения раскола между США и их союзниками; пытаются изменить международный порядок в своих интересах[115].

С учетом таких новых оценок особого внимания заслуживает алгоритм выработки Стратегии национальной безопасности США. В этом процессе активно задействован аппарат Совета национальной безопасности. Интерес представляет также изучение американского опыта организации мониторинга вызовов и угроз национальной безопасности.

Непосредственные угрозы национальной безопасности США выявляются в рамках мониторинга текущей военно-политической обстановки в мире. Органы, задействованные в данном процессе, отслеживая события, происходящие в различных регионах мира, выбирают среди них те, которые имеют отношение к безопасности США или продвижению их интересов.

В случае возникновения кризисной ситуации в том или ином районе мира органы разведки на местах направляют на Объединенный командный центр КНШ «Доклад по планированию операции». Представление этого доклада вышестоящим органам преследует цель обратить внимание руководства страны на потенциально кризисную ситуацию, в которой, возможно, потребуется применение американских Вооруженных сил.

В рамках министерства обороны США предусмотрена также подготовка табельных документов, связанных с отслеживанием текущей военно-политической обстановки в мире[116]. При этом важнейшим элементом управления обеспечением безопасности страны в США является процесс планирования применения ВС США. Такой процесс представляет собой скоординированные действия различных военных и гражданских органов по подготовке решений на боевое применение группировок войск при выполнении различных задач в целях обеспечения национальной безопасности. Главным инструментом планирования

---

[115] National Security Strategy of the United States of America (December 2017). — URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

[116] Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America Sharpening the American Military's Competitive Edge. — URL: http://pentagonus.eng/_ld/18/1835_2018-National-D.pdf

применения ВС США является объединенная система оперативного планирования и исполнения.

В целом анализ американского опыта, а также опыта ряда других развитых стран в функционировании системы обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования позволяет вычленить несколько важнейших направлений деятельности политического и военного руководства.

Первое связано с тем, что области государственного руководства развитием и использованием военной силы (военная стратегия), а также ее всестороннего обеспечения рассматриваются в США как оборонная политика.

Вместе с тем ввиду той роли и места, которые традиционно занимают вопросы обороны в общей политике обеспечения национальной безопасности, понятия «политика национальной безопасности» и «военная (оборонная) стратегия» иногда употребляются как синонимы. В этой связи на политическом уровне произошло четкое расслоение стратегий на высший, низший и подчиненный уровни.

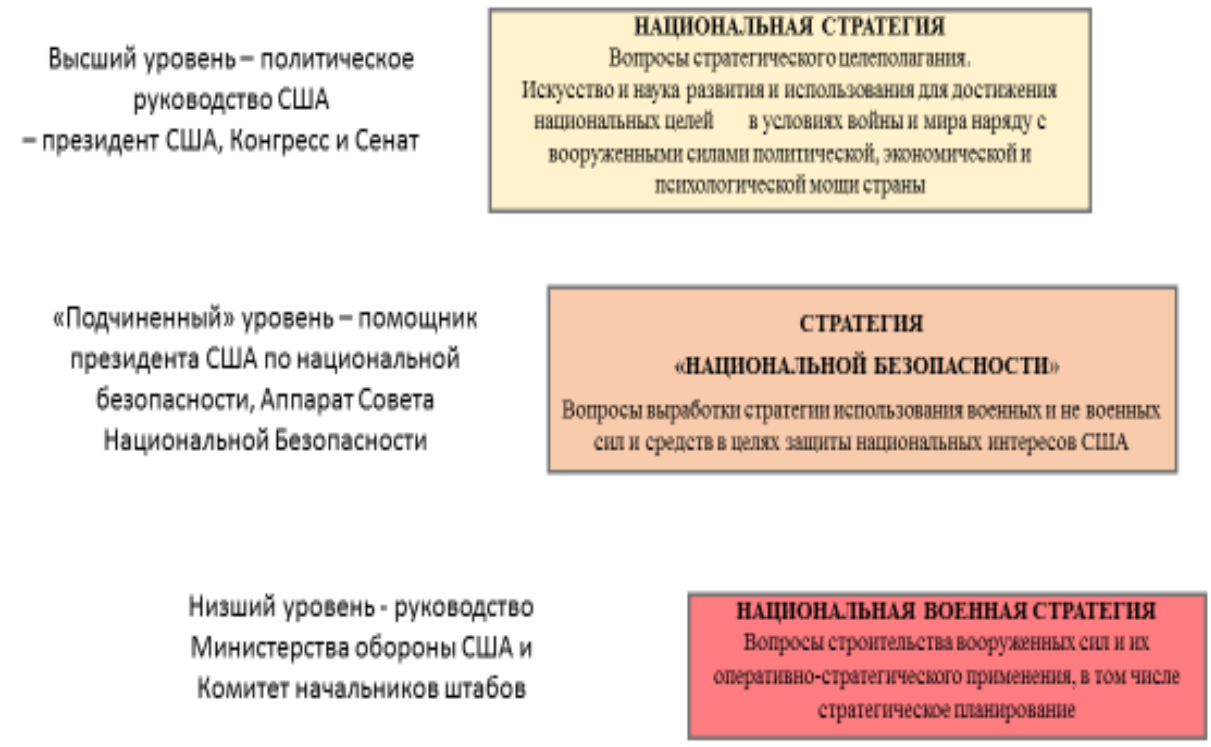


Рисунок 4 — Принципиальная иерархия уровней основных документов стратегического планирования США[117]

Вторым важнейшим направлением можно считать подготовку главного документа стратегического планирования в США, а именно ежегодного доклада президента Конгрессу США о стратегии национальной безопасности США (закон «О национальной безопасности» от 1947 года, ст. 108), в котором определяются цели, задачи и направления деятельности американской администрации главным образом в сфере внешней и военной политики на предстоящий год. Данный доклад объективно является основой долговременной стратегии формирования всего пакета концептуальных и программных документов стратегического планирования и несет в себе важнейшую организационную функцию.

При этом Стратегия национальной безопасности является связующим звеном между внешнеполитической, военной и иными стратегиями, служит их идейно-теоретической платформой. На ее основе министр обороны США готовит ежегодный доклад о состоянии дел в области обороны и направлениях военного строительства, а Комитет начальников штабов — доклад, в котором характеризуются в том числе стратегические планы на будущее. Аналогичные мероприятия проводятся более чем 70 американскими ведомствами.

И наконец, важно отметить также внимание политического руководства к прикладной и фундаментальной науке, позволяющей сформировать целостный взгляд на суть проблемы обеспечения национальной и военной безопасности, вырабатывать параметры долгосрочной стратегии и текущей деятельности государства в области внешней и военной политики, а также обеспечивать тесное взаимодействие между соответствующими элементами организационной структуры в интересах выполнения общих задач.

---

[117] Разработано с учетом: Военно-политические аспекты прогнозирования мирового развития : аналитический доклад / А.И. Подберезкин [и др.] ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России ; Центр военно-политических исследований. — М.: МГИМО-Университет, 2014.; Дынкин А.А. Глобальные проблемы и международная безопасность // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2012. — Вып. 5. — С. 60–64.

Исходя из анализа американского опыта, можно более четко описать сущность стратегического планирования в сфере обеспечения безопасности, которая состоит в том, что планирование и управление рассматриваются в неразрывной взаимосвязи и взаимовлиянии, а выработка стратегических замыслов базируется на прогнозировании. Для выбора наиболее рационального варианта используется единый критерий — обеспечение максимума безопасности системы в процессе достижения управляемой системой целевого состояния.

Как видно, в данном подходе важное место отводится методам управления, моделирования и прогнозирования. Это необходимо для оценки опасности реализации каждого варианта стратегии путем моделирования процесса достижения управляемой системой целевого состояния с учетом возможности в каждой точке «целевой траектории» изменить стратегию дальнейшего движения к цели, что представляет существенный интерес для отечественной практики стратегического планирования.

С точки зрения политической практики для совершенствования российской системы стратегического планирования целесообразно было бы, учитывая оценки, данные России в базовом документе стратегического планирования США — Стратегии национальной безопасности, существенно скорректировать стратегическое целеполагание в таких важнейших документах стратегического планирования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция внешней политики России, Военная доктрина России, Доктрина информационной безопасности, Стратегия экономической безопасности и в ряде других. Речь идет о необходимости уточнить задачи по обеспечению национальной безопасности и соотнести оценки и требования этих документов с текущими и перспективными политическими, экономическими и военно-стратегическими реалиями, основанными на долговременном и последовательном курсе США на «сдерживание России».

Практический интерес с точки зрения развития отечественной системы стратегического планирования представляет американский опыт мониторинга и

оценки состояния национальной безопасности[118], механизм реагирования органов государственной власти на его изменения, а также алгоритм подготовки и структура директивы президента по национальной безопасности, которая является исполнительным документом Стратегии национальной безопасности и определяет внешнюю, военную, экономическую политику США, включая задействование всего спектра «мягкой силы», по конкретным вопросам обеспечения национальных интересов.

Что касается отечественного опыта стратегического планирования, то он тоже имеет богатую и самобытную историю, так как вопросы стратегического прогнозирования и планирования традиционно занимали видное место в государственной политике социально-экономического развития и защиты национальных интересов Российской Федерации.

В частности, в СССР удалось сформировать и внедрить в политическую практику важнейший принцип стратегического прогнозирования и планирования — принцип перспективного стратегического целеполагания.

Стратегическое целеполагание, которое составляло основу долгосрочного политического курса страны, формировалось высшим партийным руководством СССР, рассматривалось на пленумах ЦК КПСС и заседаниях Верховного Совета СССР. На его базе формировалась стратегия — долгосрочный план действий, выработка которого являлась прерогативой Совета министров СССР. В данной стратегии определялись долгосрочные цели, сроки и этапы развития страны и сфер ее жизнедеятельности (социально-экономической, военной, научно-технической, культурной и др.), а также различного рода ограничения для реализации такой стратегической линии. При этом прогнозирование развития внутренней и внешней ситуации, как основы для формирования избранной стратегической линии, проводилось профильными организациями академической и отраслевой науки в сфере международных отношений, экономики, науки,

[118] Назаров В.П. О системе критериев и показателей национальной безопасности / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов, И.И. Беляев // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4: К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М. : Известия, 2007. С. 33-42.

техники и т.п. Такое прогнозирование осуществлялось на основе анализа общемировых и региональных процессов и их реакции на реализацию СССР текущего политического курса и выполнялось при координирующей роли Совета министров СССР.

Формирование стратегии осуществлялось в форме общегосударственных, отраслевых, региональных планов и программ при головной роли Государственного планового комитета Совета министров СССР (Госплан СССР), осуществлявшего разработку системы частных целей и задач, показателей, индикаторов, плановых заданий, оценку эффективности и реализуемости плановых решений, а также распределение ресурсов. Разработка отраслевых, региональных и других планов и программ проводилась соответствующими органами республик СССР, министерствами и ведомствами с привязкой их к общегосударственным планам по целям, срокам и ресурсам.

С точки зрения исторического анализа следует отметить, что советский опыт стратегического прогнозирования и планирования во многом базировался на работах русских ученых. В частности, идеологические и философские основы стратегического целеполагания и стратегического планирования прослеживаются в работах великого русского мыслителя, патриота, философа и ученого И.А. Ильина.

По его образному выражению, только ответственная идея государственно-исторического, государственно-национального, государственно-патриотического и государственно-религиозного переустройства может спасти Россию[119]. Иными словами, во главу масштабных преобразований уже в то время российскими учеными закладывалась идея необходимости формирования стратегической цели, что соответствует важнейшему компоненту стратегического планирования — стратегическому целеполаганию.

Эти идеи получили развитие в работах известного ученого Н.Д. Кондратьева, которым в начале XX века были разработаны теоретические основы

[119] Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве / Собр. соч. в 10 тт. — Т. 4. — М.: Русская книга, 1994.

прогнозирования и методология перспективного (стратегического) планирования в регулируемой рыночной экономике. Ученый, в частности, писал: «Показатели плана должны составляться на основе прогноза хода событий и возможного эффекта от намеченных мероприятий»; «…методы построения планов должны быть в достаточной степени согласованы с возможностями такого предвидения»[120]. Указанные наработки были применены на практике в 1922 году при разработке основных положений плана восстановления и развития сельского хозяйства.

Первоначальный этап формирования теоретико-методологических основ развития системы государственного стратегического планирования представлял ряд разрозненных исследований отдельных проблем. Он охватывает период с первых лет после революции 1917 года до 50-х годов. Немаловажное значение в развитии теории и практики стратегического планирования в СССР играло использование разработанного В.В. Леонтьевым в 20-х годах XX века балансового метода «затраты — выпуск», идей Г.М. Кржижановского, определившего основной принцип в методологии стратегического планирования — «принцип непрерывности планирования»[121], впоследствии названный «цепочкой Кржижановского», а также разработок С.Г. Струмилина, выдвинувшего еще в 1923 году идею прогнозного баланса народного хозяйства[122].

В рамках создания общей теории системы плановой экономики, которая диктовалась социально-экономическими преобразованиями, проведенными в 20–30-е годы в народном хозяйстве, и задачами построения социализма, на практике первый в мире государственный стратегический план был разработан еще в 1920 году в РСФСР. План был разработан Государственной комиссией по электрификации под руководством Г.М. Кржижановского и получил название

---

[120] Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. — М.: Экономика, 2002.

[121] Кржижановский Г.М. Избранное. — М.: Московский рабочий, 1989.

[122] Струмилин С.Г. Избранные произведения. Воспоминания и публицистика. — М.: Наука, 1968.

«План ГОЭРЛО», который был утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 года[123].

Кроме того, с 1926 по 1928 год под руководством П.С. Осадчева и В.А. Базарова комиссия Госплана СССР разработала генеральный план развития народного хозяйства СССР на 1928–1940 гг. Данные работы были неоценимым вкладом в становление теории и практики стратегического планирования.

Формирование системы прогнозных предплановых обоснований, как основного элемента стратегического целеполагания, обеспечивалось включением в работу практически всех научных институтов АН и отраслевых исследовательских центров. Базовыми документами являлись Комплексная программа научно-технологического прогресса (КП НТП) в СССР (ответственный — АН СССР), Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР (ответственный — Госплан СССР), а также Генеральная схема систем расселения, аналогичные республиканские схемы и другие документы, относящиеся к классу «физического планирования» (районные планировки, генпланы городов и т.п.).

При этом следует отметить, что в СССР сложилась наиболее продвинутая в мире на тот период прогностическая школа. В период конца 60-х – начала 90-х гг. XX века в СССР появилось свыше 500 научных монографий по прогнозированию, не считая тысяч статей и публицистики. Однако вершиной работы этой школы стала Комплексная программа научно-технического прогресса. Формирование такой программы безусловно было новым словом в прогнозировании. Руководили разработкой КП НТП академики Котельников В.А. и Тихомиров С.М.

Программа состояла из Сводного документа, отражающего основные направления прогресса науки, техники и технологии производства и ряда основных разделов, таких как сводный том «Научно-технический прогресс» (редакция: академики Кириллин В.А., д-р экон. наук Фальцман В.К.), сводный

[123] Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации [Текст]: монография. — М.: Наука, 2013.

том «Наука» (Котельников В.А., Салтыков Б.Г., Анчишкин А.И.), сводный том «Народное хозяйство» (Яременко Ю.В, Анчишкин А.И.).

Одновременно под руководством Ю.В. Яременко и В.В. Ивантера прогнозировалось развитие народного хозяйства в целом и развитие агропромышленного комплекса страны. Это был сводный том «Машиностроение» (Целиков А.И., Фальцман В.К.), сводный том «Сельское хозяйство» (Можин В.П., Крылатых Э.Н.) и др. Основной «Сводный документ» КП НТП готовили академики Федоренко Н.П. и Анчишкин А.И.

Важнейшим и принципиальным отличием данной Программы от ранее принятых документов была ее четкая целевая ориентация, предполагающая формулировку целей, на достижение которых направлена разработка как всей программы, так и ее структурных составляющих, а также взаимное согласование показателей Программы в самых различных аспектах и направлениях, в том числе согласование технических и социально-экономических показателей и согласование частных и комплексных показателей научно-технического развития.

Комплексная программа научно-технического прогресса разрабатывалась не только по СССР, но и по союзным республикам и экономическим районам. Ее прогнозные оценки стали важнейшим фактором, позволившим преодолеть разобщенность отдельных направлений исследований, выявить межотраслевые взаимодействия в системе «наука — техника — экономика» и обеспечить качественный прирост, прежде всего в передовых военных технологиях[124]. В этой связи «Комплексная программа научно-технического прогресса СССР на 1991–2010 годы» заслуженно считается выдающимся документом стратегического прогнозирования и планирования[125].

Что касается вопроса территориального развития страны, то проект Генеральной схемы рассматривался экспертной комиссией Госплана СССР и Коллегией Госплана СССР.

---

[124] Немчинов О.А. Отечественный опыт применения технологий предвидения будущего // Молодой ученый. — 2014. — №21. — С. 385–388. — URL: https://moluch.ru/arive/80/14445/

[125] Комплексная программа научно-технического прогресса СССР на 1991–2010 годы. — URL: https://ecfor.ru/publication/kompleksnaya-programma-nauchno-tehnicheskogo-progressa-sssr/

Логика построения планов имела многоэтапную структуру, при которой на первом этапе уточнялись контрольные цифры плановых заданий предыдущего периода, на втором — разрабатывались плановые проектировки, прежде всего с точки зрения привлечения инвестиций и трудовых ресурсов, на третьем — осуществлялось отраслевое планирование, взаимоувязанное с общим народнохозяйственным планом и планами развития экономик национальных республик. Таким образом, в практике государственного управления преобладал метод не стратегического планирования, а планирования от полученных результатов.

В целом в системе стратегического планирования СССР можно выделить несколько ключевых блоков. Это, в частности, планирование социально-экономического развития (развития народного хозяйства СССР); планирование в сфере обеспечения безопасности, включая военную безопасность; планирование развития науки и техники и планирование специальных работ.

Таким образом, к середине 70-х годов XX века в СССР сложилась весьма разветвленная система стратегического прогнозирования и планирования, основанная, с одной стороны, на многоуровневой системе предплановых обоснований, включающих в себя Комплексную программу научно-технического прогресса СССР, Генеральную схему системы расселения СССР, Генеральную схему развития и размещения производительных сил СССР, Комплексную программу социального развития СССР и Основные направления экономического и социального развития СССР, а с другой стороны — на директивных политических и партийных установках.

Основным преимуществом системы, сложившейся в советское время, было то, что она создавала условия для увязки макроэкономического, отраслевого и территориального аспектов развития, при этом в определенной мере учитывались научно-технические, естественно-природные, социальные и демографические факторы.

Основным недостатком данной системы было то, что практике стратегического прогнозирования и планирования СССР был в большей степени

присущ «восточный», авторитарный стиль принятия решений, в рамках которого стратегические императивы на развитие страны и обеспечение ее безопасности формировались ЦК КПСС и вводились в действие через программы и решения съездов КПСС, постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР.

Принятый за основу государственного управления директивный метод планирования «от достигнутого» жестко регламентировал все сферы жизни и деятельности государства и гражданского общества, фундаментальной и отраслевой науки в проработке и обсуждении тех или иных проблем социально-экономического развития и программ. Фактически власть планировала не свои действия, оценивая их влияние на состояние экономики, военной сферы, науки, образования и т.п., а жизнь самого общества.

Одновременно следует отметить, что практики формирования долгосрочной стратегии развития страны в виде того или иного документа стратегического целеполагания (Концепция национальной безопасности, Стратегия национальной безопасности), как это принято в настоящее время, не было. Роль такого документа стратегического целеполагания играли, как правило, программы КПСС и постановления ЦК.

Анализ показывает, что созданная в СССР система долгосрочного прогнозирования и нормативного планирования далеко не в полой мере отвечала требованиям именно стратегического планирования. Она имела серьезные недостатки, связанные с приоритетом политических целей, чрезмерной детализацией прогнозируемых и планируемых процессов и показателей, безальтернативностью прогнозирования, отсутствием глубокой проработки механизмов реализации. Такие важнейшие элементы стратегического планирования, как определение стратегического целеполагания и формулирование общей концепции действий, проведение стратегического анализа внешней среды, сильных и слабых сторон системы, в интересах которых проводилось планирование, а также оценки стратегий достижения поставленных целей, как правило, не выполнялись.

В теории прогнозирования и планирования основное внимание было сосредоточено на прогнозировании в сферах науки и техники, экономики и градостроительства. Технологический характер планирования оставлял «за скобками внимания» вопросы государственной социальной политики, демографии и культуры, науки и образования, развития международной обстановки. Гипертрофированная значимость придавалась темпам роста и показателям производства, объемам инвестиций — без должного учета структурных сдвигов, качества экономического роста, нормативно-правового, налогового регулирования и т.д.

Комплексный подход к учету всего спектра угроз и вызовов развитию страны и обеспечению безопасности применялся явно недостаточно. В итоге в стране сложилась административно-командная модель управления, которая в целом опиралась на систему оценок экономического развития на основе валовых объемных показателей.

Рассматривая исторический опыт с современных позиций, следует отметить, что вопросы планирования, несмотря на переход России к рыночной экономике в 90-е годы XX века, не потеряли своей актуальности. В частности, с упразднением государственной плановой системы (положение о государственном плановом комитете РСФСР утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. № 540) потребовалось заложить правовую основу для системы государственного стратегического планирования. Для этого был разработан и 20 июля 1995 г. принят закон о государственном прогнозировании и программах социально — экономического развития[126].

В соответствии с данным законом осуществлялось государственное прогнозирование социально-экономического развития, была разработана концепция социально-экономического развития Российской Федерации и программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, формировалось ежегодное Послание Президента

[126] Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально — экономического развития Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации Федеральному собранию и на его основе — подготовка проекта федерального бюджета.

Закон предусматривал прогнозирование на долгосрочный (10 лет), среднесрочный (от 3-х до 5 лет) и краткосрочный (1 год) периоды на вариативной основе с учетом демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. На основе долгосрочного прогноза должна была разрабатываться концепция развития (раз в 5 лет на 10-летний период), в которой конкретизируются варианты и определяются возможные цели социально-экономического развития Российской Федерации, пути и средства достижения целей.

Существенное развитие системы стратегического планирования связано с принятием майских 2012 года указов Президента Российской Федерации, которые установили основные целевые показатели социально-экономического развития и перечень мероприятий, обеспечивающих достижение этих показателей[127]. Важность данного этапа развития стратегического планирования определялась тем, что система стратегического планирования была дополнена рядом нормативных актов Президента Российской Федерации, определивших ключевые параметры государственной политики по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем, повышению качества жилищно-коммунальных услуг, решению социальных задач, повышению заработной платы работникам бюджетной сферы, улучшению демографической ситуации. Существенное обновление получили и такие направления жизни и деятельности государства, как развитие образования и науки, здравоохранения, обеспечения межнационального согласия, совершенствования системы государственного управления.

Кроме того, для федерального и регионального уровней было введено 39 целевых показателей социально-экономического развития, что позитивно отразилось на формировании системы мониторинга уровня развития Российской

[127] Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596-606 // СПС КонсультантПлюс.

Федерации и состояния национальной безопасности и обеспечило повышение объективности оценок состояния национальной безопасности.

Принятие закона о стратегическом планировании в Российской Федерации[128] ознаменовало собой создание общенациональной системы стратегического планирования. Важность принятия такого нормативно-правового акта для системы государственного планирования и управления заключалась в том, что данный Федеральный закон впервые на законодательном уровне сформировал «пакеты» документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней, а также определил полномочия органов государственной власти всех уровней в сфере стратегического планирования.

Также закон существенно развил систему стратегического целеполагания в области стратегического планирования, определив в качестве важнейших документов стратегического целеполагания на федеральном уровне ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Стратегию национальной безопасности Российской Федерации и Стратегию социально-экономического развития России.

Крупным шагом на пути создания системы документов стратегического планирования можно считать развитие прогнозной части системы документов стратегического планирования за счет включения в данный закон положения о разработке Стратегического прогноза Российской Федерации, а также совершенствование программно-планового блока системы документов, прежде всего в виде государственных программ и планов деятельности федеральных органов исполнительной власти.

С точки зрения планирования регионального развития закон позволил унифицировать процедуру стратегического планирования на региональном уровне, выстроил единую вертикаль разработки документов стратегического планирования в регионах с учетом долгосрочного бюджетного прогноза субъекта

[128] Федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации, определил алгоритм работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации наделил субъекты федерации полномочиями по осуществлению стратегического планирования и разработке документов стратегического планирования[129].

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что совершенствование системы стратегического планирования и системы документов в ее рамках в течение практически всей истории развития Советского Союза и современной России всегда оставалось важнейшей научно-практической задачей государственной власти.

В целом ключевым отличием созданной в настоящее время в Российской Федерации системы стратегического планирования от опыта СССР является ее нормативно-правовое оформление (Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Стратегическое планирование в современной России опирается не на директивный, а на индикативный метод планирования. Власть планирует не жизнь и деятельность каждого хозяйствующего субъекта и общества в целом, добиваясь выполнения запланированных нормативов преимущественно административно-командными методами. Ею планируются теперь собственные действия в виде мер налогового и нормативно-правового регулирования, которые подкрепляются бюджетной политикой, чем обеспечивается достижение запланированных индикативных значений.

Кроме того, в политическую практику постепенно вводится такой ключевой для эффективного государственного стратегического планирования принцип, как взаимосвязь и взаимозависимость социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности. Как будет показано ниже, этот принцип пока внедряется недостаточно последовательно, но его соблюдение призвано обеспечить социально-экономическое развитие страны, устойчивое к вызовам и угрозам национальной безопасности. Эта взаимосвязь и взаимозависимость должна обеспечить разумную достаточность планируемых для обеспечения

[129] Там же.

национальной безопасности мер и выделяемых ресурсов, не допуская их избыточности, наносящей ущерб интересам развития.

Важным отличием современного стратегического планирования от советского опыта является также введение в политическую практику стратегических национальных приоритетов как основных направлений обеспечения национальной безопасности, опора в стратегическом планировании на национальные цели развития, определенные Указом Президента Российской Федерации № 204, а также формирование на основе данных национальных целей развития единой социально-экономической модели, описывающей траектории выхода показателей на целевые уровни с раскладкой на ключевые факторы, и перечень всех инструментов и механизмов, направленных на их достижение.

В целом система стратегического планирования в Российской Федерации еще находится в стадии становления и нуждается в серьезном совершенствовании. Достаточно сказать, что за время действия Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. было принято более 62 тыс. документов стратегического планирования, большей частью — муниципальных стратегий, планов и программ, которые зачастую плохо согласуются друг с другом, не опираются на единую методологию. Многие концептуальные и программно-плановые документы федерального, регионального и отраслевого уровней не имеют необходимого ресурсного обеспечения, а стратегические национальные приоритеты — эффективного механизма реализации. В совершенствовании нуждается также система мониторинга и оценки состояния национальной безопасности, да и сама система политического целеуказания.

Что касается общих недостатков, присущих как советскому времени, так и сегодняшней практике стратегического планирования, то к ним можно отнести фрагментарность научных исследований в области государственного управления и стратегического планирования, недостаточность научного обеспечения и сопровождения системы стратегического планирования и слабую методологическую основу этого процесса, отсутствие системного подхода к организации стратегического планирования.

Подготовка конкретных предложений по совершенствованию и развитию современной системы стратегического планирования в нашей стране и является основной целью данной работы. Как показывает анализ отечественного и зарубежного опыта, совершенствование системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации должно идти по пути развития механизмов централизации управления, координации и взаимодействия на основе единых алгоритмов и процедур, с одной стороны, в сочетании с принципами коллегиальности в выработке и принятии решений, прочным и адекватным научным и нормативно-правовым обеспечением, применением современных методов управления, моделирования и прогнозирования — с другой.

1.3. Роль и место стратегического планирования в государственной политической практике

Стратегическое планирование является сложной научно-практической задачей, требующей для своего решения анализа противоречий, взаимосвязи и взаимозависимости национальных интересов Российской Федерации и ее партнеров, определения стратегических национальных приоритетов, а также развития принципов, форм и методов стратегического планирования.

Внедрение практики стратегического планирования связано с насущной управленческой потребностью выявлять и прогнозировать разнообразные вызовы и угрозы, тенденции развития, проводить структурный анализ их содержательной части, а также с ростом рисков для экономики России в условиях санкций и ухудшения международной ситуации. В частности, принятие любого стратегически выверенного решения руководством страны невозможно без глубокого анализа самого широкого спектра угроз национальной безопасности.

Например, в области обеспечения военной безопасности пристального внимания заслуживают тенденции создания новых средств вооруженной борьбы. На этом направлении наиболее чувствительными для Российской Федерации вызовами являются рост роли и значения обычных вооружений и высокоточного оружия в решении политико-стратегических задач ведущих западных стран,

возможное снижение «порога» применения ядерного оружия, рост значения кибероружия и приближение военной инфраструктуры НАТО к границам Российской Федерации.

Введение международных санкций в финансово-экономической сфере явилось серьезной угрозой национальной безопасности Российской Федерации. Значительные макроэкономические дисбалансы, низкая инновационная восприимчивость экономики и небольшая доля современных высокотехнологичных производств сформировали высокую зависимость России от внешних политических и экономических условий, в первую очередь на мировых рынках нефти и газа, технологий и капитала.

Нейтрализация этих угроз требует принятия энергичных мер по импортозамещению и поиску новых партнеров в технологическом и экономическом сотрудничестве.

Из анализа предлагаемой ниже таблицы следует, что изменения объемов доходов и расходов бюджета к ВВП как в номинальном измерении, так и в процентном отношении весьма незначительны. Это означает, что с учетом инфляции и доходы, и расходы бюджета в реальном измерении в 2017–2019 гг. снизятся примерно на 15%, что существенно сократит влияние государственных финансов на развитие российской экономики.

Показатель	2016	2017	2018	2019
	оценка	проект бюджета и прогноз социально-экономического развития		
Бюджет				
Доходы, трлн руб.	13,4	13,5	14,0	14,8
В % к ВВП	16,1	15,0	15,2	15,0
Нефтегазовые, трлн руб.	4,8	5,1	5,1	5,3
Расходы, трлн руб.	16,4	16,2	16,0	15,9
В % к ВВП	19,8	18,7	17,4	16,2
Дефицит (-), трлн руб.	-3,0	-2,7	-2,0	-1,1
В % к ВВП	-3,7	-3,2	-2,2	-1,2
Темпы роста по Прогнозу социально-экономического развития, %				
ВВП (по данным Минфина РФ)	99,4	100,6	101,7	102,1
Промышленности	100,4	101,1	101,7	102,1
Инвестиций в основной капитал	96,3	99,5	101,2	102,0
Розничный товарооборот	95,4	100,6	100,9	101,6
Реальные денежные доходы населения	96,4	100,2	100,3	100,6
Инфляция	5,8	4,0	4,0	4,0

Примечание: в таблице представлены данные полученные на основании расчетов сектора экономической безопасности ИЭ РАН.

Таблица 1 — Главные параметры федерального бюджета 2017 г. и прогноза социально-экономического развития (базовый вариант) на 2017–2019 гг.[130]

Нефтегазовые доходы в номинальном выражении, пусть незначительно, растут, несмотря на то, что в бюджет заложена невысокая цена на нефть (40 долл./бар). Это означает, что в предстоящем трехлетии в федеральном бюджете и в базовом варианте прогноза социально-экономического развития не предусмотрены действенные меры по преодолению деформированной структуры промышленного производства и снижению зависимости отечественной экономики от ситуации на мировом рынке углеводородов. Особенно беспокоит провальное положение в такой инновационной сфере промышленного производства, как машиностроение.

[130] Составлено с учетом: Картина экономики : доклад / Министерство экономического развития Российской Федерации. — Февраль 2018 года. — URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/d2387495-274c-47a7-945f-9b852864a708/180213.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d2387495-274c-47a7-945f-9b852864a708.; Федеральный закон № 362-ФЗ от 05.12.2017 г. (ред. от 29.11.2018) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СПС КонсультантПлюс.

Политика снижения расходов бюджета в реальном выражении (при незначительном номинальном росте) проводится ради резкого снижения дефицита бюджета и сокращения темпов роста инфляции. По экспертным оценкам, за три года в этих целях из экономики изымается в 2017 г. — 0,3 трлн. руб., в 2018 г. — 1 трлн. руб. и в 2019 г. — 1,9 трлн. руб., то есть более 3 трлн. рублей за три года[131]. Такая государственная политика объективно тормозит экономический рост.

Чрезмерная зависимость отечественной экономики от экспорта углеводородов в условиях невысоких цен на них существенно сокращает возможности роста экономики за счет добывающих отраслей. Главными причинами этого являются низкая рентабельность освоения значительного числа разведанных месторождений в условиях относительно низкой конъюнктуры на мировых рынках, отсутствие национальных технологий и техники для глубокой и комплексной переработки добытого сырья.

Одновременно в топливно-энергетическом комплексе России критично высоки угрозы в электроэнергетике, связанные, прежде всего, с высокой степенью износа основного оборудования, который в четверти субъектов Российской Федерации превысил уровень 45–50%, а 5% регионов имеют уровень износа более 60%[132], с нерешенностью вопросов диверсификации российского нефтегазового потенциала на новые мировые рынки, с происшедшей сланцевой революцией в топливно-энергетическом секторе ряда развитых стран, прежде всего США. Кроме того, проводимая сегодня политика импортозамещения в основном направлена на формирование аналогов западных производств и поэтому не способна обеспечить инновационные прорывы, как того требуют установки Президента Российской Федерации.

---

[131] Социально-экономическая безопасность в контексте решения задачи ускорения роста российской экономики / И.В. Караваева, Е.А. Иванов, В.И. Павлов [и др.] ; Институт экономики РАН ; сектор экономической безопасности Центра исследований проблем государственного управления. — М., 2017.

[132] Пыхов П.А. Диагностика энергетической безопасности регионов России / материалы 10-го бизнес-форума общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (26 мая 2015 г.) ; Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург. — URL: https://fundamental-research.ru/pdf/2014/6-2/34158.pdf.

Следует также учитывать, что для значительной части импортируемого сложного технического оборудования и технологий в России отсутствуют отечественные аналоги, а также компетенции по их созданию. Так, например, доля импорта в потреблении в авиационной промышленности (гражданские самолеты) составляет около 90%, в станкостроении — около 88%, радиоэлектронной и медицинской промышленности — более 80%, в тяжелом и нефтегазовом машиностроении — около 60%. Доля зарубежного телекоммуникационного оборудования и средств связи у российских операторов достигает 95%[133].

Нельзя обойти вниманием и такие угрозы национальной безопасности, как терроризм, экстремизм, незаконная миграция. В России основная доля незаконных мигрантов приходится на иностранцев, нарушающих порядок пребывания и занятости. Этому благоприятствует безвизовый режим въезда в Россию жителей стран СНГ, допускающий пребывание мигрантов в стране в течение 90 дней, по окончании которого многие приезжие, судя по результатам рейдов МВД России, незаконно оседают в нашей стране. По данным МВД, в России насчитывается от 2 до 4,3 млн. незаконно находящихся в стране мигрантов[134]. Эти колебания носят сезонный характер и пиковых отметок достигают в летнее время.

Поскольку главными донорами рабочей силы, в том числе и нелегальной, в ближайшие годы останутся государства Центральной Азии, массовые потоки оттуда чреваты серьезными этнокультурными сдвигами и исламизацией регионов страны, в которых доля мусульманского населения традиционно была невелика. По прогнозу американского социологического исследовательского центра Pew

[133] Составлено на основе материалов Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере (апрель 2017 года).

[134] Данные сгенерированы Государственной информационной системой миграционного учета и не включают иностранцев, нелегально пересекших границы России. См.: ФМС РФ: нелегальных мигрантов за полгода стало вдвое меньше. — 18.02.2015. — URL: http://ria.ru/society/20150218/1048430777.html

Research, доля мусульман в населении России к 2050 г. достигнет почти 17%[135]. Увеличение численности мигрантов и их давления на рынок труда и социальную инфраструктуру, особенно в регионах Юга и Центрального Черноземья, чревато ростом межэтнических конфликтов.

Указанные факторы требуют научной проработки основ российского законодательства в области миграционной политики, так как анализ действующего российского законодательства в сфере миграции дает основания утверждать, что в настоящее время оно не носит системного характера, содержит большое количество отсылочных норм, пробелов и противоречий и находится в процессе активного изменения. Высок удельный вес подзаконных актов, регулирующих данную сферу отношений.

Оценивая характер внешних вызовов и угроз Российской Федерации с позиций обеспечения международной безопасности, академик А.А. Дынкин справедливо отмечает значение стратегического планирования, возрастающего в условиях формирования многополярного миропорядка[136]. Мир вступил во второй этап глобализации, где в число главных игроков входят Китай и Индия. Кроме этого, все большее значение приобретает развитие инновационной экономики[137].

Основные внутренние угрозы Российской Федерации приведены на рисунке.

---

[135] Religious Composition by Country, 2010–2050. The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010–2050. April, 2. — URL: http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projection-table/

[136] Тезисы доклада на пленарном заседании Научного Совета при Совете Безопасности Российской Федерации (Москва, 24 апреля 2013 г.).

[137] Мир 2035. Глобальный прогноз / под ред. акад. А.А. Дынкина ; ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. — М.: Магистр, 2017. — С. 37.

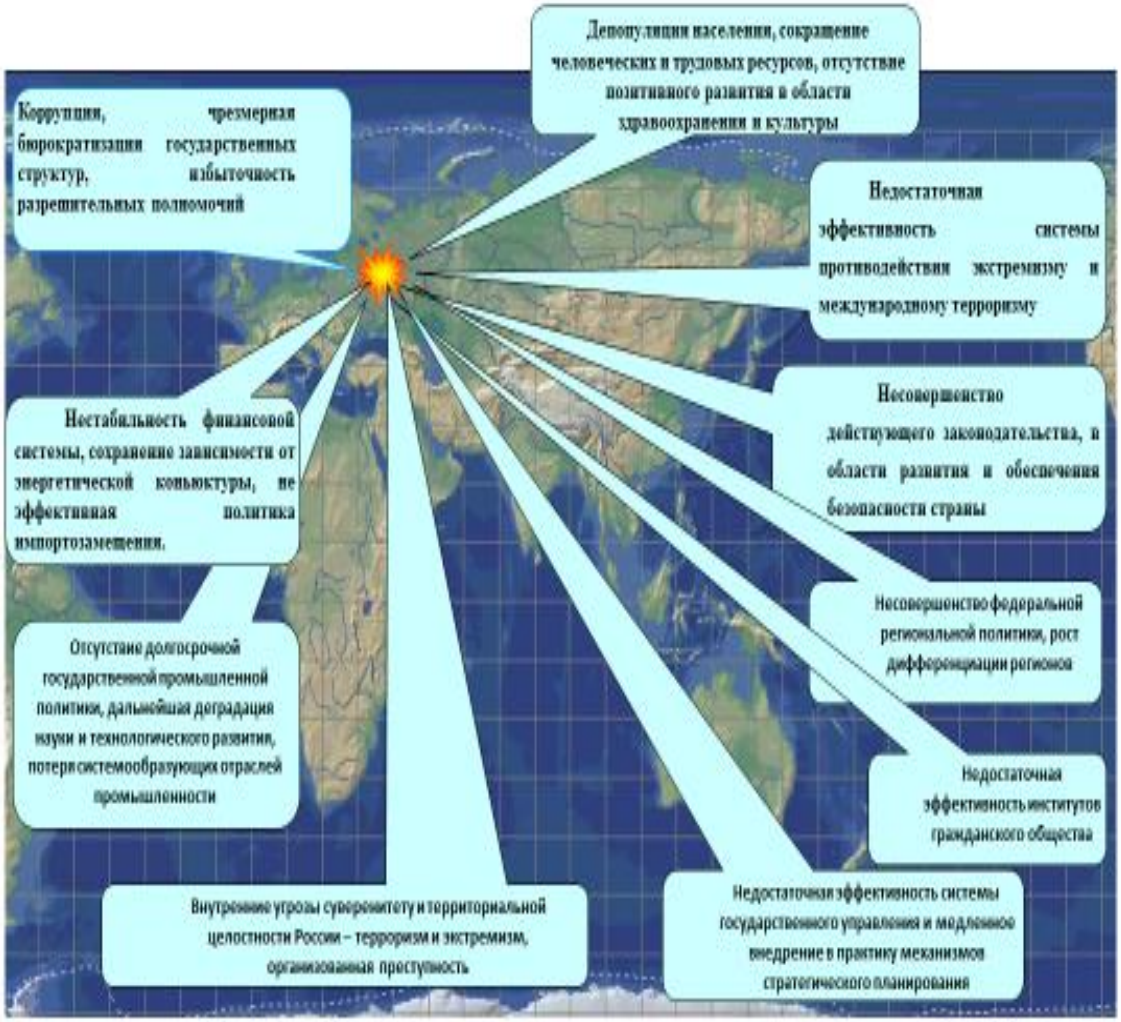


Рисунок 5. Основные внутренние угрозы Российской Федерации[138]

В этих условиях важнейшими критериями конкурентоспособности стран становятся обеспечение экономической безопасности, научно-инновационный потенциал, состояние инфраструктуры, качество человеческого капитала, а также эффективность системы управления. Достижение данных критериев возможно за счет повышения эффективности прогнозирования и планирования, устойчивости государственной системы к воздействию системных угроз и вызовов национальной безопасности.

Широкое применение методов и инструментов стратегического планирования дает возможность перехода к проектной деятельности в решении крупных комплексных задач развития транспортной и энергетической инфраструктуры

[138] Мир 2035 : глобальный прогноз / под ред. А.А. Дынкина. — М.: Магистр, 2017. — 352 с.

Российской Федерации, обеспечения территориальной связанности страны и сбалансированного развития регионов России. При этом задачи устойчивого социально-экономического развития страны должны согласовываться с вопросами обеспечения национальной безопасности.

Переход к управленческой практике, основанной на принципах и методах стратегического планирования, позволяет субъектам Федерации более полно использовать свои конкурентные преимущества, создавать для бизнес-сообщества более выгодные организационные и институциональные условия, а также прогнозировать стратегические риски при формировании инвестиционных решений.

Ключевым аспектом определения вектора внешней и внутренней политики России, нуждающегося в приоритетном развитии и обеспечении различного рода ресурсами, является методология их выбора, включающая в себя ряд последовательных шагов.

Исходя из нарастания противоречий в мире и низкой эффективности международно-правовых инструментов их разрешений, расширения круга угроз национальной безопасности, а также принимая во внимание значение возможного ущерба для суверенитета и территориальной целостности, социально-экономического развития страны, качества жизни граждан, можно сформулировать вывод о том, что на первое место (по значимости для решения задач защиты национальных интересов) выходят стратегические национальные приоритеты: «национальная оборона» и «государственная и общественная безопасность»[139]. На практике это обеспечивается через приоритетное бюджетное финансирование этих сфер.

Вместе с тем только силовыми методами и средствами обеспечить национальную безопасность невозможно. Учитывая базовый для современной философии безопасности принцип системного подхода («безопасность через развитие»), необходима увязка задач социально-экономического развития с

[139] Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. — 20.02.2012. — №35 (5708).

интересами обеспечения национальной безопасности. Для Российской Федерации такая увязка означает прежде всего использование конкурентных преимуществ страны и выбор приоритетов развития: энергоэффективность и энергосбережение, ядерные и космические технологии, медицинские технологии и лекарственные средства, стратегические информационные технологии, а также выработка адекватных мер упреждения и реагирования на кризисные ситуации[140].

В этой связи для реализации задачи уточнения приоритетов следующим шагом методологии должен стать учет мировых трендов развития. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, наибольший прирост качества получается в результате концентрации усилий общества и государства на прогнозировании, развитии науки и технологий, обеспечении перехода экономики страны к пятому технологическому укладу.

При этом в мире различается несколько основных моделей инновационного развития и стимулирования инновационной деятельности. Для США, например, характерна минимальная роль государства, которая заключается главным образом в поддержке фундаментальной науки, образования и малого бизнеса; критические периоды преодолеваются с помощью венчурного капитала, предпринимательского духа, граничащего с авантюризмом и, конечно, благодаря толерантному отношению к неудаче, «умению падать и вставать»[141]. В государствах Евросоюза американская модель не сработала из-за дефицита предпринимательского духа. Важнейшим элементом европейской системы стали так называемые технологические платформы (ТП). ТП — это объединение представителей государства, бизнеса, науки и образования вокруг общего видения научно-технического развития и общих подходов к разработке соответствующих технологий в той или иной научно-технической сфере. Функционирование ТП начинается с определения 3 приоритетных направлений научно-технологического развития, стратегических целей и разработки стратегического плана их

[140] Медведев Д.А. Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России (13 мая 2010 г.). — URL: http://www.kremlin.ru

[141] Greenhalgh Ch., Rogers M. Innovation, intellectual property, and economic growth / Ch. Greenhalgh. — Princeton ; Oxford : Princeton Univ. Press, 2010.

достижения. Ключевым участником является государство, что отличает европейскую модель от американской, но инициатива в образовании ТП принадлежит ассоциациям частного, как правило, крупного бизнеса, что роднит ее с американской[142].

Китайские инновационные системы весьма эффективны, но основываются на других принципах. Китайские территории научно-технологического развития, технопарки и инкубаторы создаются не снизу, как в Западной Европе и особенно в США, а сверху, под строгим руководством китайского правительства и коммунистической партии. Можно сказать, что в Китае синергия инновационных систем возникает «по приказу». Все инновационные начинания получают чрезвычайно щедрое государственное финансирование. Благодаря жесткой централизации (в конечном счете — китайскому менталитету), в Китае удалось создать уникальный инвестиционный механизм, обеспечивающий норму накопления (долю инвестиций в валовом внутреннем продукте — ВВП) 40–50% (в США — около 20%)[143].

Именно научно-технический прогресс создает надежную основу для долгосрочного глобального развития и роста. Кроме того, развитие систем вооружений и военной техники, их качественные характеристики, как основа вооруженной борьбы, также напрямую зависят от научно-технологического прогресса. Вышесказанное объективно требует включения науки, технологий и образования в число стратегических национальных приоритетов, с соответствующим бюджетным обеспечением.

В целом можно сделать вывод, что только через определение приоритетов развития и гарантии безопасности в современных условиях можно обеспечить адекватные действия государства и общества по реагированию на весь спектр вызовов и угроз.

---

[142] Глазьев С.Ю. [и др.]. Инновационное развитие экономики: международный опыт и проблемы России ; редкол.: А.А. Масленников (отв. ред.) [и др.] / ; Ин-т Европы Рос. акад. наук. — СПб.: Нестор-История, 2012.

[143] Колесникова Т.В. Инновационная составляющая китайской экономики // Экономический журнал. — 2012. — № 4. — С. 31–39.

Исходя из изложенного, в научно-практическом плане понятие «стратегическое планирование обеспечения национальной безопасности и национальных интересов Российской Федерации» может трактоваться как важнейший инструмент обеспечения деятельности государства (организации) на долгосрочную перспективу, составная часть и первый этап в цикле стратегического управления сложной системой, обеспечивающая на основе последовательных действий (стратегического анализа, стратегического прогнозирования, стратегического целеполагания, мониторинга и оценки состояния) снижение рисков и рациональное достижение стратегических национальных приоритетов. Одновременно в рамках стратегического планирования осуществляется скоординированная деятельность органов государственного управления, гражданского общества и корпоративного сектора экономики страны, нацеленная на решение стратегических задач развития страны.

В широком плане стратегическое планирование организуется в целях разработки долгосрочной стратегии и выделения перспективных задач развития общества и государства, определения последовательности (этапности) и способов их решения, форм и методов мобилизации ресурсов в интересах устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

В узком понимании стратегическое планирование определяет принципы, порядок, сроки и последовательность выполнения всеми субъектами планирования (государственными институтами и учреждениями, предпринимательским сообществом России, институтами гражданского общества и т.д.) программных мероприятий по развитию системы обеспечения национальной безопасности, а также сил, средств и органов, входящих в эту систему. По сути, это деятельность органов государственной власти, преломленная через систему документов стратегического планирования.

Принципиальной новацией в становлении и развитии системы стратегического планирования и стратегического управления в нашей стране являются изданные в рамках полномочий Президента Российской Федерации, согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации (Глава государства

определяет основные направления внешней и внутренней политики)[144], указы Президента Российской Федерации о национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года[145] и о национальных целях развития России до 2030 года[146]. Эти два нормативных акта, разработанных во исполнение положений Посланий Президента Российской Федерации Федеральному собранию[147], конкретизируют национальные цели развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу и являются важным элементом проектного управления по решению задач развития Российской Федерации, улучшения качества и уровня жизни российских граждан, защиты национальных интересов Российской Федерации на мировой арене.

Указ № 204 от 07.05.2018 представляет собой набор стратегических целеполаганий на новый срок президентских полномочий или электоральный цикл. Он содержит 9 национальных целей, 38 целей и целевых показателей, 79 задач и 26 мероприятий по 12 стратегическим направлениям. Важно отметить, что они касаются вопросов как социально-экономического развития, так и ряда иных направлений обеспечения национальной безопасности (стратегических национальных приоритетов). Таким образом, документ закрепляет принцип «безопасность через развитие», который лежит в основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[148].

Указ Президента Российской Федерации 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития России до 2030 года» развивает важнейшие принципы стратегического планирования – преемственность, непрерывность и

---

[144] Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

[145] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС КонсультантПлюс.

[146] Указ Президента Российской Федерации 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития России до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

[147] Послание Президента Российской Федерации от 01.03.2018. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/42902

Послание Президента Российской Федерации от 15.01.2020. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582

[148] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

сбалансированность системы стратегического планирования – и знаменует собой следующий этап развития стратегического планирования и стратегического управления – этап перехода к проектному управлению при решении крупных общенациональных задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Результативность усилий по реализации поставленных в данных Указах амбициозных задач прежде всего будет зависеть от скоординированности действий Администрации Президента, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации и местного самоуправления, бизнеса и всех звеньев общества, а значит — от качества и эффективности стратегического планирования и стратегического управления.

В то же время следует отметить, что эти указы прежде всего восполняют отсутствие целостного стратегического целеполагания в области социально-экономического развития, которое должно быть определено Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации. Работа над ней, как известно, серьезно затянулась. Поэтому с полным основанием можно считать, что сегодня данные указы, вводя в политическую практику новые виды документов стратегического планирования – Национальные проекты – по сути играют роль стратегического целеполагания в социально-экономической области.

Издание такого рода документов стратегического целеполагания влечет за собой корректировку и основных документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что сегодня реализуется на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и иными участника процесса стратегического планирования. Важно, что Национальные проекты базируются на положениях Стратегического прогноза Российской Федерации.

С точки зрения научного подхода в методологическом плане такого рода управленческие инструменты наиболее эффективно могут быть разработаны с

помощью матричного метода стратегического планирования. Данный метод предполагает разбивку всего пространства защиты того или иного национального интереса Российской Федерации на ряд типовых сетевых матриц функционального уровня, предназначенных для исследования факторов, влияющих на функциональные направления защиты того или иного национального интереса, из которых наиболее важными являются управление процессами (явлениями). Классификация матриц необходима для выявления закономерностей и особенностей применения матричного метода в стратегическом планировании.

При этом внедрение матричного инструментария в процесс стратегического планирования, например, матрицы SWOT[149] (анализ сильных, слабых сторон, возможностей и угроз; происходит от сокращения слов: Strengths — силы, сильные стороны; Weaknesses — слабости; Opportunities — возможности; Threats — угрозы) для анализа сильных и слабых сторон предприятия, возможностей и угроз), матрицы MCC[150] (Mission and Core Competencies — Миссия и Ключевые компетенции) для анализа соответствия целям и возможностям управляемой системы и ряда других, дает возможность более качественно осуществлять первичный стратегический анализ.

Выводы по главе

В качестве главных выводов по главе можно отметить, что формирование и реализация концептуальных основ государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности на принципах и методах стратегического планирования является важнейшим приоритетом органов государственной власти Российской Федерации, основой государственного управления в условиях нарастания новых угроз и рисков устойчивому социально-экономическому развитию Российской Федерации и обеспечению национальной безопасности.

---

[149] Strength, Weakness, Opportunity, and Threat (SWOT) / Reviewed by M. Grant. — Apr 27, 2019. — URL: https://www.investopedia.com/terms/s/swot.asp

[150] Nicholls J. The MCC decision matrix: A tool for applying strategic logic to everyday activity // Management Decision 33(6):4-10. — August, 1995.

В рамках рассмотренных в исследовании концептуальных основ государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности стратегическое планирование занимает особое место. С позиции защиты национальных интересов стратегическое планирование на долгосрочную перспективу остается фактически безальтернативным инструментом повышения качества и эффективности государственной политики, решения задач стратегического развития и достижения стратегических национальных приоритетов, повышения конкурентоспособности страны и защиты ее национальных интересов, надежного обеспечения национальной безопасности.

Распространяясь на все уровни власти (федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой, включая развитие военной сферы), стратегическое планирование должно системно увязывать механизмы комплексного и долгосрочного прогнозирования развития страны со стратегическими целями и задачами государственной политики, реализуемыми в рамках стратегических национальных приоритетов, обеспечивать развитие государственной системы управления, включая президентскую вертикаль, а также реализацию ряда ее важнейших функций: информационно-аналитической, научно-организационной и подготовки кадров.

При этом серьезным стратегическим риском развития Российской Федерации следует считать консервацию сложившихся взглядов и методов государственной политики в вопросах развития и обеспечения безопасности, в том числе в части закрепления фактически существующих в стране, несмотря на принцип «безопасность через развитие», закрепленный в Стратегии национальной безопасности и декларированный в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 г., двух систем документов стратегического планирования — в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, недостаточно взаимоувязанных между собой, в том числе по задачам и

выделяемым ресурсам[151]. Кроме того, значимым стратегическим риском следовало бы считать недостаточное внимание к таким стратегическим национальным приоритетам, как наука, технологии, образование; экономический рост; повышение качества жизни российских граждан. Ответственность за их реализацию находится в ведении Правительства Российской Федерации.

Очевидно, что недостаточная способность России создавать и эффективно использовать инновационные прорывы влечет за собой угрозу отставания России от группы стран-лидеров. В условиях «новой холодной войны» эти государства могут использовать возможности интеллектуальной собственности и нематериальных активов для формирования новой политической, технологической, информационной и военной реальности, противоречащей национальным интересам России.

Таким образом, стратегическое планирование как составная часть и первый этап в цикле стратегического управления сложной системой должно стать основой алгоритма выработки и проведения государственной политики, в центре которого было бы определение стратегических целей, выбор последовательности действий, обеспечивающих наиболее рациональное их достижение, а также стратегического плана мероприятий по реализации избранной стратегии защиты национальных интересов.

Одновременно исследование самого процесса стратегического планирования как важнейшего инструмента достижения политических и экономических целей Российской Федерации показало, что одной из ключевых проблем при реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности является формирование концептуальных основ политики в области социально-экономического развития. На государственном уровне требуется определение долгосрочной линии действий, приоритетов, а также принципов, задач и форм деятельности органов государственной власти по достижению стратегических целей. В настоящее время Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018

[151] Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. — 2007. — № 11. — С. 3–10.

года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» де-факто частично восполняет отсутствие в стране стратегического целеполагания, однако не решает в полной мере задач формирования сбалансированной и завершенной системы взглядов в сфере развития страны и обеспечения национальной безопасности[152].

Позитивный опыт в части составления, согласования и корректировки планов, формирования научно обоснованных методов анализа и прогноза, обеспечения плановой сбалансированности, мобилизации сил и ресурсов для решения крупных и долгосрочных государственных задач можно почерпнуть из анализа отечественной и зарубежной практики стратегического планирования. Учет указанных факторов необходим для формирования в Российской Федерации сбалансированной системы документов стратегического планирования федерального, регионального и отраслевого уровней.

С точки зрения оценки зарубежного опыта особое значение для современной практики государственного управления играет необходимость учета самого широкого спектра явлений и событий (политических, торгово-экономических, военных, социальных, экологических и т.д.), которые оказывают или способны оказать воздействие на национальные интересы страны. Кроме того, важное значение имеет зарубежный опыт информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и формирования единой системы исходных данных, создания сбалансированной системы взаимоувязанных на всех уровнях власти и управления органов планирования, развития инструментария стратегического анализа и стратегического прогноза.

---

[152] Назаров В.П., Афиногенов Д.А. О перспективных задачах совершенствования механизмов стратегического планирования и стратегического управления. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2019. — № 2 (61). — С. 106–111.

ГЛАВА 2. Теоретические и методологические основы стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности

2.1. Методологические основы государственной политики в области обеспечения национальной безопасности

При рассмотрении вопроса об оценке эффективности государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, следует исходит из того, что сама методология этой политики, которая должна обеспечить последовательный переход от императива безопасности, построенного на принципе защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, к политике обеспечения их безопасности на основе устойчивого социально-экономического развития, увязанного с прагматичной стратегией предупреждения опасностей и угроз, сформирована пока лишь частично. Во многом это связано с тем, что исследованиям проблем национальной безопасности серьезное внимание в России стало уделяться лишь в последние годы. Долгое время задачи обеспечения национальной безопасности рассматривались исключительно с точки зрения задействования силовой компоненты и преимущественно в контексте противодействия внешним угрозам.

Современная наука рассматривает всю сферу обеспечения национальной безопасности как сложную комплексную систему, включающую в себя ряд взаимосвязанных подсистем: «человек — гражданское общество — государственная власть — международное сообщество». Наиболее отчетливо такой подход прослеживается в труде «Мир 2035. Глобальный прогноз» под редакцией академика А.А. Дынкина[153]. Вместе с тем вопросы взаимодействия и взаимовлияния этих подсистем в условиях новых вызовов и угроз, а также изменения элементов и связей в мировой политической системе требуют более детального анализа.

[153] Мир 2035. Глобальный прогноз / под ред. акад. А.А. Дынкина / ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН.— М. : Магистр, 2017.

Среди западных политологов наибольшей популярностью[154] пользуется концепт безопасности, сформулированный американцем немецкого происхождения Арнольдом Уолферсом. По его мнению, общие представления различных стран о национальной безопасности определяются целым рядом элементов, таких как особенности национального характера, предпочтения и предрассудки. Но в основе концепта безопасности лежит отсутствие угрозы ценностям данной нации. Иными словами, политика в области обеспечения национальной безопасности основывается на страхе и имеет своей целью ликвидировать угрозу, вызывающую этот страх[155].

Однако на вопрос о том, как добиться устранения угрозы, ответ на который определяет само содержание политики в области обеспечения национальной безопасности, современная политология дает самые различные ответы. Среди них можно выделить три основные школы: рационализм, рефлективизм и конструктивизм[156].

Рационализм базируется на философии позитивизма[157]. Классиком позитивизма считается французский философ О. Конт, который пришел к выводу, что точность научного знания достигается не интерпретацией фактов или их объяснением, а просто их фиксацией, причем неважно, идет ли речь о естественных или общественных и гуманитарных науках[158]. Базируясь на этой методологии, он основал социологию, методология которой сегодня широко используется для оценки состояния национальной безопасности. Приверженцы О. Конта — это прежде всего представители американской политологической школы — исходят из того, что социальные и политические процессы могут быть изучены

---

[154] Baylis J., Smit S. International and Global Security in Post-Cold War Era. The Globalization of World Politics: An Introdoction to International Relations. — New York, Oxford University Press, 2001.

[155] Wolfers A. National Security as an Ambiguous Symbol // Political Science Quarterly 67. — No. 4. — 1952. — P. 481–502.— URL: http://www.jstor.org/stable/2145138.

[156] Soltani F. Concept of Security in the Theoretical Approaches // Research Journal of International Studies. — Issue 1 (2012). — URL: http://www.eurojournals.com/international_studies.htm

[157] Rohmann C. The World of Ideas. — New York: Ballantine Books, 1999.

[158] Comte A. Systeme de politique positive, ou traite de sociologie, instituant la religion de l’humanite. — Vol. 1–4. — P. 1851–1854.

и объяснены подобно тому, как ученые объясняют природные явления, строго отделяя друг от друга факты и ценности, анализируя только факты[159]. Таким образом, считают они, законы общественного развития могут быть выявлены путем внимательного изучения и эмпирической оценки фактов.

Адепты современной рационалистической школы, которые называют себя реалистами, полагают, что безопасность может быть обеспечена прежде всего на основе односторонних действий, поскольку в современных условиях ни одна из крупных держав не может доверять кому-либо из других мировых игроков. Классическим представителем этой школы является Эдвард Карр[160]. Он сделал вывод о том, что утопическая вера великих держав в надежность созданной после Первой мировой войны системы коллективной безопасности, которой придерживались представители европейской либеральной школы рационализма[161], явилась главной причиной цепи трагических ошибок, приведших в конечном итоге ко Второй мировой войне. Однако впоследствии опыт «холодной войны» и гонки вооружений конца 40–80-х годов прошлого века выявил серьезнейшее уязвимое звено в политологических концепциях, основанных на теории рационализма. Оно заключается в том, что в обстановке всеобщего недоверия усилия одной из держав по укреплению собственной безопасности порождают страх и чувство угрозы со стороны других государств. Этот феномен получил в западной политологии название «дилемма безопасности»[162].

Изучение угроз и вызовов, создаваемых указанной дилеммой, привело к разработке концепции неореализма (или «оборонительного рационализма»)[163]. Ее автор, Кеннет Уолтц, был убежден, что только баланс сил, причем тот, который поддерживается двумя сверхдержавами, наилучшим образом обеспечивает

[159] Dunne T., Schmidt C. Realism. Globalization of World Politics. — Oxford University Press, 2001.

[160] Carr E.H. The Twenty Years Crisis. — London, Macmillan, 1946.

[161] Griffits M. Fifty Key Thinkers in International relations. — London ; New York ; Routledge, 1999.

[162] Herz, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma // World Politics. — 2(2): 24. — 1951.

[163] Waltz K. Theory of International Politics. — New York: Random House, 1979.

мировую стабильность. Эта концепция «равновесия страха» имела широкую популярность. Однако ее практическая реализация не только не останавливала, а, скорее, провоцировала две сверхдержавы на раскручивание гонки вооружений.

Естественно, с распадом биполярного миропорядка произошел возврат к теориям реализма. Претензии США на единоличное мировое лидерство подкреплялись американскими неореалистами. По мнению Дж. Миршаймера, в условиях слома биполярного миропорядка и «глобальной анархии» великая держава может обеспечить собственную безопасность, только достигнув положения неоспоримого мирового лидерства[164].

В противовес реализму западноевропейская политология развивалась в большей степени на путях идей либерализма, согласно которым политика в области обеспечения национальной безопасности, помимо баланса сил, должна учитывать нематериальные факторы — ценности и убеждения, которые игнорируются реалистами (Д. Эйзенхауэр: «Сомоса — сукин сын, но это наш сукин сын!»). Политический либерализм исходит из того, что страны и правительства должны проявлять сдержанность и избегать действий, которые нарушают суверенитет других государств, международное право и личные права и свободы, провоцируют недоверие и напряженность. Либералы верят, что государства могут выстроить отношения друг с другом таким образом, чтобы установить и развивать взаимное доверие, на котором можно сформировать систему безопасности[165]. На этой идейной основе разработана концепция неолиберального институционализма, обосновавшая принципы обеспечения безопасности через многосторонность, международные институты и правовые нормы[166]. Идеи неолиберализма во многом легли в основу создания и развития Евросоюза, НАФТА, Договора о всеобщем запрещении ядерных испытаний,

---

[164] Mearshiemer J. Back to the future: Instability in Europe after the Cold War // International security. — 15(1): 52. — 1990; Mearshiemer J. The Tragedy of Great Power politics. — New York: Norton Company, 2001.

[165] Griffits M. Fifty Key Thinkers in International relations. — London ; New York ; Routledge, 1999.

[166] Keohane R. After hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy. — New Jersey: Princeton University Press, 1984.

Конвенции о запрещении химического оружия, РКРТ и других многосторонних режимов.

На базе концепции неолиберализма американские политологи Роберт Кеохейн и Джозеф Най обосновали тезисы о взаимосвязи и взаимозависимости членов мирового сообщества в эпоху глобализации[167], согласно которым мир непрерывно меняется, и действия каждого из игроков на мировой арене влияют на других, побуждая их соответствующим образом реагировать на эти изменения, вызывая дальнейшие трансформации. Отталкиваясь от этих тезисов, Кеохейн и Най разработали концепцию «мягкой силы». Следует отметить, что во многих последующих исследованиях «мягкая сила» часто рассматривается как один из компонентов «гибридных войн»[168], инструмент агрессивного внешнего вмешательства с целью оказания выгодного влияния невоенными средствами на государства — объекты такого манипулятивного воздействия[169].

Для целей же данного исследования важно, однако, то, что авторы концепции «мягкой силы» рассматривают ее как наиболее эффективный и дешевый способ обеспечения национальной безопасности[170]. По их мнению, развитие экономики и технологий, социальной и духовной сфер, демократических институтов внутри страны, а во внешней политике — соблюдение принципов политико-дипломатического урегулирования конфликтов, опора на многосторонность и международные институты, поддержка демократии и защита прав человека укрепляют внутреннюю стабильность и безопасность, оздоровляют международную обстановку и в целом уменьшают угрозы национальной безопасности. При этом поддержка действий власти внутри страны и государства на международной арене достигается не принуждением, а силой положительного примера и притягательности идей и результатов политики.

---

[167] Keohane R.O., Nye J.S. Power and Interdependence. — New York: Longman, 2001.

[168] Glenn R.W. Thoughts on “Hybrid” Conflict // Small Wars Journal. — 2009. — URL: https://smallwarsjournal.com/

[169] Кувалдин С. Бархатная перчатка для железного кулака // Стратегия России. — Май 2004. — URL: http://sr.fondedin.ru/new/admin/print.php?id=1084173688&archive=1086854170

[170] Nye J.S. Limits of American Power // Political Science Quarterly. — 117(4):15. — Winter 2002–2003.

Однако с практической реализацией политиками этих благих пожеланий возникли проблемы, обусловленные эйфорией глобальной гегемонии однополярного мира, захватившей в 90-е и 2000-е годы и демократические, и республиканские администрации США. Многие американские политологи стали с тревогой отмечать резкое ослабление «мягкой силы» Америки под влиянием многочисленных военных авантюр, прямолинейной односторонности США в международных делах, политических скандалов внутри страны[171]. Следствием этого, по их мнению, явились повсеместный рост антиамериканских настроений, который затронул и ближайших союзников Вашингтона, враждебных проявлений против американских представительств и объектов за рубежом, включая террористические акты, усиление социально-политической напряженности, террористических и иных новых вызовов и угроз в самих США.

Причем риски и угрозы нарастают по всему спектру, все больше затрагивая финансово-экономическую сферу. Инициируемые Соединенными Штатами в политических целях санкции и «торговые войны» негативно влияют на американскую экономику, все больше стран отказываются от использования доллара в международных расчетах, падает доверие к американским ценным бумагам, что, в частности, выражается в снижении их доли в валютно-финансовых резервах ряда ведущих государств мира[172].

Таким образом, налицо парадокс, который заключается в том, что угрозы и риски национальной безопасности США усиливаются на фоне беспрецедентного, абсолютного и все возрастающего американского военного превосходства.

Отмеченный парадоксальный дисбаланс в тенденциях развития «мягкой» и «жесткой силы», сопровождающийся резким возрастанием угроз национальной безопасности США, который можно назвать «новой дилеммой безопасности», наглядно демонстрирует важность таких компонентов обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также защиты национальных интересов, как

---

[171] Kurlantzick J. The Decline of American Soft Power // Current History. — December, 2005.

[172] Nye J.S.Jr. The Decline of America's Soft Power // Foreign Affairs. — May/June 2004. — Vol. 83. — Number 3.

развитие экономики, социальной сферы, образования, науки, технологий и культуры, совершенствования институтов демократии и гражданского общества, проведения внешней политики, направленной на политико-дипломатическое урегулирование спорных вопросов, улучшение и развитие отношений, прежде всего с соседними государствами, расширение круга союзников и партнеров. Надо сказать, что осознание этого вывода сыграло важную роль в выработке современных российских подходов к обеспечению национальной безопасности, в том числе в практическом плане, при разработке Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в ее первой (2009 г.) и последующей (2015 год) редакциях.

Определенный пересмотр основных положений современной науки в сфере обеспечения национальной безопасности происходит в связи с тем, что под влиянием внешних и внутренних факторов нарастают противоречия между, например, верховенством международного права и принципами политико-дипломатического урегулирования спорных вопросов, с одной стороны, и притязаний на гегемонию с позиции силы — с другой. Вследствие этого могут возникнуть критические ситуации в отдельных звеньях, которые способны представлять угрозу безопасности всей управляемой системы и которые требуют корректирующего вмешательства со стороны субъектов обеспечения безопасности, о чем говорил еще Л.М. Семашко в своем труде «Сферный подход»[173]. В частности, этот подход, сформированный в 90-х годах XX века, рассматривается в общественных науках в качестве метафизической оппозиции диалектико-материалистическому подходу.

Суть такого подхода заключается в том, что все многообразие общественно-политического бытия либо многофакторного события канализируется и рассматривается с позиций четырех сфер общественной жизни - социальной, информационной, организационной и технической. Такой подход дает возможность вычленения в любой сложной системе или процессе, к коим

---

173 Семашко Л.М. Сферный подход : философия, демократия, рынок, человек. — СПб.: Нотабене, 1992.

относится и обеспечение национальной безопасности, отдельных сфер деятельности и рассмотрения их без увязки с другими сферами.

С точки зрения исследования процессов национальной безопасности в рамках ее общей теории представление о сфере национальной безопасности через подход Л.М. Семашко позволяет критически подойти к существовавшему ранее в российской политической науке положению о привязке отдельной сферы безопасности к определенной области знаний. Современная политическая наука должна рассматривать сферу обеспечения национальной безопасности как сложную комплексную систему, включающую в себя ряд взаимосвязанных и взаимообусловленных подсистем: «человек – гражданское общество – государственная власть – международное сообщество». Очевидно, что такая сложная и комплексная система как «национальная безопасность» не может рассматриваться лишь отдельными науками, поэтому необходимо выделить предмет «национальная безопасность» в самостоятельное научное направление в системе общественных наук. При этом наука «национальная безопасность» призвана вырабатывать теоретические знания путем изучения закономерностей, особенностей, проблем формирования и развития в этой предметной области общественно-политических, экономических, информационных и иных отношений[174].

Такой вывод подтверждается и рядом исследований. Например, данные социологических опросов[175] свидетельствуют, что в первую очередь россияне ждут от государственной власти следования действующим законам и выполнения социальных обязательств. Результаты проведенного Институтом социологии Российской академии наук социологического исследования «Анализ оценки российскими гражданами и средствами массовой информации деятельности правоохранительных органов и спецслужб Российской Федерации»

[174] Т.А. Алексеева, В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов // Использование зарубежного опыта при совершенствовании научного обеспечения государственной политики в области национальной безопасности / // «Международные процессы», 2020. Т. 18. № 1 (60). С. 6-28.

[175] Вестник общественного мнения. — № 1–2 (117). — 2014. — URL: http://www.levada.ru/books/vestnik-obshchestvennogo-mneniya-3-4-118-za-2014-god

свидетельствуют, что среди «консервативных» ценностей россиян ведущее по степени важности место занимают: безопасность (59%), стабильность (47%), порядок (28%), защита (17%). При этом безопасность воспринимается гражданами преимущественно в двух аспектах: как личная безопасность (защищенность от террористических угроз, уличной преступности, несчастных случаев) и государственная безопасность (защищенность государства от внешних и внутренних угроз, беспорядков, коррупции и организованной преступности)[176].

Говоря о развитии теории и методологии политики в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, следует также отметить, что в Российской Федерации длительное время вопросы обеспечения национальной безопасности отождествлялись с вопросами государственной безопасности. Еще в конце XIX века в юридическую практику и практику деятельности различных органов российского государства прочно входят понятия «государственная безопасность» и «общественная безопасность», «государственный и общественный порядок», которые в своей совокупности сводятся к обобщенным понятиям: «безопасность государства» или «охрана безопасности царской России».

Анализ нормативных правовых документов и научных исследований проблемы безопасности рассматриваемой эпохи позволяет сделать вывод, что под обеспечением государственной безопасности Российской империи понималась деятельность государственных органов, наделенных специальными полномочиями, а также негосударственных организаций, направленная на непосредственную борьбу с политическим противником в интересах поддержания государственного порядка и общей безопасности[177]. При этом обеспечение государственной безопасности рассматривалось в качестве одной из функций государства по обеспечению общей безопасности Российской империи.

---

[176] Майоров В.И., Дунаева О.Н. Полиция и общество: быть или не быть социальному партнерству // Социологические исследования. — 2017. — № 4. — С. 43–51.

[177] Доронин А.М. Отдельный корпус жандармов в системе обеспечения государственной безопасности Российской империи : монография. — СПб.: Издательство СЗФ РПА Минюста России, 2014.

Среди органов и учреждений, перед которыми в тот период ставилась задача обеспечения государственной безопасности Российского государства, можно отметить Военное и Морское министерства, где эти функции выполняли органы разведки и контрразведки, военной жандармерии, военно-окружных и военно-полевых судов, а также специальные команды и карательные отряды, участвовавшие в подавлении народных выступлений. В МВД такими органами являлись департамент полиции с подчиненными ему органами политического сыска, общей полиции и губернской администрации; корпус жандармов и особое совещание. В Министерстве юстиции — судебно-прокурорские органы и тюремные учреждения.

В советский период термин «государственная безопасность» был введен в политический оборот в апреле 1934 года при образовании в составе НКВД СССР Главного управления государственной безопасности. При этом термин «государственная безопасность» в известной мере отражал официальную точку зрения о том, что именно советское социалистическое государство выражает и защищает главные интересы личности и общества в целом. В 1936 году термин «государственная безопасность» был официально включен в текст Конституции СССР (пункт «и», статьи 14, главы 2) и начал употребляться в политических документах и нормативных правовых актах различных органов государственной власти и управления СССР.

Задача обеспечения государственной безопасности в советский период состояла в защите общественного и государственного строя от подрывной деятельности внешних и внутренних противников Советского государства. Ее реализация была организована в рамках концепции защиты Отечества, которая предусматривала обеспечение обороноспособности страны и государственной безопасности, т.е. ограждение государства от подрывной деятельности иностранных государств и враждебных элементов.

В научных разработках того времени превалировало мнение, что обеспечение государственной безопасности сводится к совокупности мероприятий по предупреждению, раскрытию и пресечению враждебной деятельности

империалистических государств, их разведок и агентуры, а также антисоветских элементов внутри страны, направленной на подрыв или ослабление Советской власти, государственной независимости, территориальной целостности и неприкосновенности, военной и экономической мощи СССР, морально-политического единства советского общества[178].

Таким образом, обеспечение государственной безопасности представляло собой сложную и многоплановую систему государственных мер: организационно-политических, идеологических, воспитательных, правовых, военных, разведывательных, контрразведывательных и иных, направленных на обеспечение безопасности Советского государства и общества от подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций, а также враждебных элементов внутри страны.

В период распада Советского Союза и становления в нашей стране новой системы политических, экономических и социальных отношений термин «государственная безопасность» сохранил свое значение и в этом качестве был использован в Конституции Российской Федерации (ст. 114), в законе «О безопасности» (ст. 13), в наименовании управления аппарата Совета безопасности Российской Федерации (Управление государственной и общественной безопасности), в первоначальном варианте закона «О федеральных органах государственной безопасности» 1992 года.

Необходимо обратить внимание, что на толкование понятийного ряда, связанного с категорией «государственная безопасность», а также с функционированием системы обеспечения государственной безопасности России сильное влияние оказал естественный процесс выявления недостатков и пороков советского опыта обеспечения государственной безопасности в период «перестройки и гласности» конца 80–90-х годов. В частности, комментируя сущность обеспечения государственной безопасности в советское время, Ю.М. Козлов пишет, что «приоритет отдавался защите интересов государства,

[178] Государственная безопасность России: история и современность: [монография] / [С.В. Степашин и др.] ; под общ. ред. Р.Н. Байгузина. — М.: РОССПЭН, 2004. — С. 814.

иногда вопреки и за счет частных интересов, так как официальная идеология и общественная мораль ставили общественные интересы выше и считали их значимее, чем интересы конкретной личности. Государство поглощало, подавляло, подчиняло общество, не допуская его самостоятельности, а тем более контроля над государством, который способно осуществлять лишь достаточно зрелое гражданское общество»[179].

Надо добавить, что негативное отношение к органам государственной безопасности и к самой деятельности по ее обеспечению усугубилось под влиянием их «демонизации» в российских средствах массовой информации в тот период, когда, например, перебежчики и осужденные в СССР за измену Родине в форме шпионажа, а затем оказавшиеся на Западе в результате помилования или обмена бывшие сотрудники советских спецслужб получали в новой России самый широкий доступ к СМИ.

В.А.Опалев, рассматривая вопросы становления и развития системы государственной безопасности в СССР и России, отмечал, что «характерной чертой последнего десятилетия в исследовании проблем безопасности стало то, что в российской научной, в том числе специальной, литературе понятие национальной безопасности фактически вытеснило понятие государственной безопасности. Вследствие этого сам термин “государственная безопасность” попал “в опалу”. В результате возникли сложности не только теоретического, но, прежде всего, практического плана»[180].

Постепенно ситуация стала выравниваться. Опросы общественного мнения, проведенные в 2007–2011 гг., уже показывали, что преимущественным доверием россиян пользовались президент страны, церковь и армия, значительно меньшим — Правительство России, политические партии, предпринимательские круги,

---

[179] Козлов Ю.М. Основы теории обеспечения национальной безопасности. — 2-е изд., доп. — Н. Новгород, 2009. — С. 28.

[180] Опалев А.В. О некоторых базовых категориях закона Российской Федерации «О безопасности» и Концепции национальной безопасности Российской Федерации // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации : научно-практический комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. — М., 2006. — С. 207.

профсоюзы[181]. Возрастал и авторитет силовых ведомств и специальных служб. Если в начале 90-х годов прошлого века целесообразность деятельности специальных служб по обеспечению внешней безопасности и противодействию иностранным разведкам у значительной части россиян вызывала сомнения, то в настоящее время она воспринимается как необходимость. Более того, в условиях проведения США и их союзниками политики «сдерживания» России и возрастания фактора силы в международных отношениях укрепление роли органов безопасности готовы поддержать 63% опрошенных россиян.

В ходе опроса, проведенного Левада-Центром в 2016 году, 72% россиян заявили, что политика властей должна быть, в первую очередь, ориентирована на укрепление суверенитета. 69% респондентов высказались за укрепление роли государства во всех сферах жизни, национализацию предприятий и отраслей, жесткое подавление коррупции, ограничение вывоза капитала и потребительского аппетита элит. О либерализации всех сфер жизни говорят только 22% россиян[182]. Кроме того, более 70% граждан считают эффективными меры правительства, направленные на укрепление и модернизацию российской армии, а более двух третей опрошенных согласны, что Вооруженные силы РФ играют все большую роль в жизни нашей страны, влияют на развитие экономики и общественную жизнь[183].

Причины подобной трансформации общественного сознания видятся в повышении негативного влияния всех видов посягательств на национальные интересы Российской Федерации, что следует учитывать при разработке концептуальных основ деятельности государства в рассматриваемой сфере.

Нельзя обойти вниманием зарубежный опыт в сфере обеспечения государственной безопасности. Под государственной безопасностью и иными ее

---

[181] Исследование Левада-Центра: Доверие жителей России институтам власти и общества в 2016 году // Центр гуманитарных технологий. — 08.10.2016. 14:00. — URL: https://gtmarket.ru/news/2013/10/08/6297.

[182] URL: https://mirtesen.aif.ru/blog/43703186414/Opros:-rossiyane-predpochitayut-stabilnost,-bezopasnost-i-suvere

[183] Данные социальных опросов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). — URL: https://nation-news.ru/238982-grazhdane-uvereny-chto-vooruzhennye-sily-rossii-gotovy-zashchitit-stranu-vciom

синонимами в ведущих государствах мира понимается определенное состояние общественных отношений, которое обеспечивает сохранение государственного и общественного строя, военной мощи, территориальной целостности и суверенитета государства, его независимости во внешней и внутренней политике.

В частности, столь широкий взгляд присущ американским воззрениям. Стратегия национальной безопасность редакции 2017 года концентрируется на четырех «жизненно важных» национальных интересах: защита страны, содействие процветанию Америки, сохранение мира с помощью силы и усиление влияния США в мире. Новая Стратегия значительно отличается от политики администрации Обамы. В СНБ-2015 особое внимание уделялось продвижению и защите демократии и прав человека[184]. Сейчас выдвигается иной подход: «мы не навязываем наш образ жизни, не навязываем демократию». Главная цель декларируется в усилении глобального лидерства и превосходства США. При этом значительное место отведено укреплению экономической составляющей американского доминирования. Сильный акцент сделан и на наращивание военной мощи: модернизации всех компонентов Вооруженных сил, необходимых для отражения любых угроз — на суше, воде, в воздухе, космосе и киберпространстве.

Россия и Китай названы «ревизионистами», которые хотят подвергнуть ревизии мировой порядок. В описании ключевых вызовов для США именно этим странам отводится в новой Стратегии больше всего места. При этом «нынешние вызовы свободным обществам» выглядят в интерпретации Стратегии-2017 «более разнообразными», чем «во время холодной войны, при тоталитарной угрозе со стороны Советского Союза». Отмечается, что Китай и Россия стремятся формировать мир, который противоречит американским ценностям и интересам[185]. Соответственно, политику «сдерживания России» теперь предполагается вести более открыто и ожесточенно до тех пор, пока Россия будет

[184] National Security Strategy of the United States of America. — February, 2015. — URL: http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf

[185] National Security Strategy of the United States of America. — December, 2017. — URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

оставаться преградой на пути к главной американской цели — сохранению позиции США как единственного мирового лидера[186].

Помимо России и Китая, новая Стратегия в качестве основных вызовов национальной безопасности выделяет Северную Корею и Иран, которые называются режимами-изгоями, угрожающими соседям, распространяющими террор и желающими получить оружие массового уничтожения. Это в свою очередь дестабилизирует регионы. Угрозой безопасности называются и международные террористические организации, прежде всего джихадистские движения, и транснациональная организованная преступность. Серьезное внимание уделяется кибербезопасности. Указывается, что «киберпространство стало весьма критичным полем боевых действий. Америка в основном обеспечивала защиту своей территории на сухопутных, воздушных, морских и космических полях сражений. Но сегодня ущерб может быть нанесен хакерами, действующими как в пределах страны, так и за ее границами. Враждебные намерения такого рода будут всячески пресекаться всеми доступными средствами»[187].

При этом вновь, как в Стратегии 2002 года, говорится о возможности для США вести «превентивные» войны против стран, от которых исходит угроза американским национальным интересам. Как известно, именно этот документ впоследствии обосновал вторжение Соединенных Штатов в Ирак.

Как подчеркивают представители администрации Трампа, Стратегия национальной безопасности США 2017 года построена на концепции политического реализма: в ней признается ведущая роль «жесткой силы» в международной политике, подтверждается, что сильные и суверенные

[186] Report to Congress on 2017 U.S. National Security Strategy. — URL: https://news.usni.org/2018/01/05/ report-congress-2017-u-s-national-security-strategy

[187] National Security Strategy of the United States of America. — December, 2017. — URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

государства являются основой миропорядка, и четко определяются национальные интересы США.[188]

При этом в качестве новых угроз национальной безопасности американские политологи называют «косвенную агрессию», под которой понимается не прямое насилие, а подчинение противника путем идейного и экономического разложения, а также создание ситуаций для внутреннего восстания, беспорядков и т.п. В качестве средств косвенной агрессии могут быть использованы шпионаж, подрывная деятельность, пропаганда, дезинформация, запугивания и т.п. Широкое распространение получило понятие «гибридная война», которое предполагает комплексное использование «мягкой силы» и традиционных силовых инструментов для достижения политических целей[189]. Так, американский политолог Дж. Стоуэлл полагает, что «гибридная» или «нелинейная война» ведется государством с помощью обычных и нерегулярных воинских формирований и с использованием широкого спектра психологических, политических, экономических средств и методов противоборства, включая кибератаки: «Общее смятение и беспорядки вызывает использование направленной и злонамеренной информации, которая сеет панику среди населения и настраивает друг против друга различные в политическом, социальном и культурном отношении группы населения»[190].

Таким образов, краткий обзор современных взглядов на проблемы обеспечения национальной безопасности позволяет сделать ряд выводов.

Прежде всего, следует отметить серьезное расширение спектра вызовов и угроз национальной безопасности, с которыми сталкивается большинство государств. Это, в свою очередь, требует формирования и реализации

---

[188] President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests. National Security & Defence. December 18, 2017. — URL: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/

[189] Russell W.G. Thoughts on "Hybrid" Conflict // Small Wars. — URL: https://smallwarsjournal.com/

[190] Stowell J. What is Hybrid Warfare? — Aug 1, 2018. — URL: https://globalsecurityreview.com/hybrid-and-non-linear-warfare-systematically-erases-the-divide-between-war-peace/

сбалансированной государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Указанное обстоятельство, в сочетании с обострением международной обстановки и нарастанием конфронтационного потенциала между Россией и США, в обеих странах ведет к возрастанию роли специальных служб, а также усилению внимания к информационной безопасности в деле защиты национальных интересов и обеспечении национальной безопасности.

В США это можно проследить по тому вниманию, которое уделяется в Стратегии национальной безопасности редакции 2017 года вопросам кибербезопасности, а также использованию в интересах информационного противоборства творческого и ресурсного потенциала медийных и Интернет-компаний, частного сектора для продвижения американских ценностей.

В Российской Федерации об этом свидетельствует принятие ряда документов стратегического планирования в сфере обеспечения информационной безопасности, в том числе Доктрины информационной безопасности Российской Федерации[191], Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации[192], Концепции сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности[193], а также Государственной программы «Информационное общество» (2011–2020 гг.)[194].

И, наконец, общим в официальных подходах России и США к вопросам обеспечения национальной безопасности является осознание взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, которое подробно изложено в первой главе при обосновании современной парадигмы обеспечения национальной безопасности и принципа «безопасность через развитие».

---

[191] Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

[192] Утверждена Президентом России от 7 февраля 2008 г. Пр-212.

[193] Утверждена Решением Совета глав государств СНГ 10 октября 2008 г.

[194] Утверждена распоряжением Правительства России от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

Ключевым различием российских и американских подходов к решению задач обеспечения национальной безопасности является отношение к фактору силы, многосторонности, международным институтам и международному праву. Если девизом Стратегии национальной безопасности администрации Трампа является «мир посредством силы», то Стратегия национальной безопасности Российской Федерации выстроена по 9 стратегическим национальным приоритетам, из которых только 2 относятся к компонентам «жесткой силы». В Стратегии национальной безопасности США международное право практически не упоминается, в то время как в Концепции внешней политики России в разделе III «Приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем» есть отдельный раздел (ст. 31), посвященный верховенству права в международных отношениях[195].

Таким образом, история становления и развития системы обеспечения государственной безопасности в России и зарубежных странах наглядно свидетельствует о схожести, с одной стороны, причин и факторов, диктующих повышение внимания государства к вопросам национальной безопасности. С другой стороны, этот опыт показывает, что каждое государство формирует самостоятельные формы и методы противодействия угрозам, определяет приоритетные направления деятельности и, исходя из этого, создает национальные системы, силы и средства обеспечения безопасности.

Развитие теории и методологии стратегического планирования целесообразно осуществлять на основе рассмотрения концептуальных основ государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, имея в виду, прежде всего, определение предмета исследования, то есть того круга явлений, которые скрываются за многозначными терминами, используемыми для характеристики проблем национальной безопасности.

---

[195] Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Следует отметить, что данное в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации определение национальной безопасности не свободно от ряда теоретико-методологических и логических изъянов.

Можно согласиться с мнением ряда исследователей[196], что это определение нуждается в корректировке с целью его адаптации к новым условиям социально-экономического развития страны и ее участия в международной конкуренции. Так, понятие «национальная безопасность» определяется как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства»[197].

Вместе с тем сама дефиниция «безопасность через защищенность» не в полной мере отражает политическую суть феномена безопасности в современном мире. Главным несоответствием является то, что в политическом и экономическом плане для России необходим переход от политики защищенности к политике формирования стратегии развития нашего государства, гражданского общества, каждого человека через выдвижение значимой и ясной стратегической цели, учитывая при этом задачи обеспечения национальной безопасности[198]. Такая необходимость приобретает еще большую остроту за счет возрастания роли в международных отношениях так называемой мягкой, или умной, силы, в рамках которой происходит перераспределение влияния властных ресурсов и на смену жесткой иерархической структуре управления приходят сетевые организации, как

---

[196] Иващенко Г.В. Какие теоретические обоснования нужны Концепции национальной безопасности Российской Федерации // Всероссийский социологический конгре

сс «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» (Москва, 30 сентября – 2 октября 2003 г.). — В 2 т. Т. 1. — М., 2004. — С. 651.

[197] Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

[198] Назаров В.П. Стратегическое планирование развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности — важнейший компонент государственного управления // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. Вып. 4. — С. 16–23.

паутина разновеликих, но независимых акторов, оказывающих друг на друга постоянное влияние.

Кроме того, определение безопасности через угрозы интересам существенно снижает социологическое значение этой основной категории. Да и само понятие безопасности до сих пор ни в теоретико-методологическом, ни в правовом и нормативно-правовом отношениях не является достаточно обоснованным. Еще в 2009 году рядом экспертов отмечалась множественность вопросов, связанных с дефиницией «национальная безопасность как состояние защищенности». В частности, с точки зрения теоретико-методологического подхода не вполне ясно, что имеется в виду под термином «защищенность»? От кого и от чего? Кто и как обеспечивает защищенность[199]. Современные концептуальные документы не дают ответа на эти вопросы.

С точки зрения нормативно-правового осмысления этого термина в предлагаемой конструкции возникают вопросы, в чем состоят ценности и интересы личности, общества и государства, так как Конституция Российской Федерации в качестве высшей ценности (ст. 2) рассматривает человека, его права и свободы[200]. Вместе с тем такая высшая ценность, как безопасность страны, апробированная тысячелетним опытом существования России, Конституцией Российской Федерации не рассматривается.

Что же касается дефиниции «жизненно важные интересы», то здесь также нет единой точки зрения. Например, В.Н. Кузнецов считает, что жизненно важные интересы вторичны — первичны потребности, которые очень быстро меняются: «потребности эволюционируют в сторону их возвышения»[201]. Другие авторы, например, А.В. Опалев, полагает, что правильнее было бы говорить о защите

---

[199] Иващенко Г.В. Какие теоретические обоснования нужны Концепции национальной безопасности Российской Федерации // Доклады Всероссийского социологического конгресса «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» (Москва, 30 сентября – 2 октября 2003 г.). — В 2 т. Т. 1. — М., 2004. С. 651.

[200] Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание : материалы Всероссийской научной конференции (Москва 4 декабря 2009 г.) / Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2010. — С. 16.

[201] Российская идеология 21: Опыт социологического исследования формирования российской идеологии XXI века. — М.: Книга и бизнес, 2004. — С. 104–105.

жизненно важных благ и ценностей, а не интересов, поскольку интерес — это причина действий индивидов, социальных общностей, определяющая их поведение и стоящая за их непосредственными побуждениями — мотивами, помыслами, идеями, намерениями[202].

Автором исследования на основе проведенного системно-исторического анализа предлагается уточненный подход к определению критериев и принципов формирования определения национальной безопасности. Суть его заключается в том, что, не уходя в целом от понятия «защищенности», как достаточно универсального и выдержавшего проверку временем, необходимо расширить само понятие «национальной безопасности».

С научно-теоретической точки зрения расширение любого понятия должно опираться на его внутреннее содержание и оценку того, что необходимо предпринять для более полной и качественной реализации ключевой функции, определяющей смысловое содержание данного понятия. Для национальной безопасности как сложной многофакторной системы такой ключевой функцией является создание условий для эффективной реализации стратегических национальных приоритетов. В этой связи требует пересмотра сам подход к объекту и субъекту национальной безопасности. При формулировании **объекта национальной безопасности** следует исходить из того, что он должен представлять из себя объединенную общей логикой общественно-политическую, экономическую и социальную систему, призванную способствовать реализации стратегических национальных приоритетов. Следовательно, **субъектом национальной безопасности** должно стать государство, обеспечивающее безопасность данной социально-территориальной, экономической и общественно-политической системы.

Следуя указанной выше логике, состояние национальной безопасности в научно-практическом плане можно расценивать как производную от целей и

---

[202] Опалев А.В. О системе и содержании базовых категорий теории обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание : материалы всеросс. науч. конф. (Москва 4 декабря 2009 г.) / Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2010. — С. 182.

задач, которые ставит перед собой государство в конкретной внутренней и международной обстановке.

Рассматривая далее методологические аспекты развития государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, следует выделить еще три принципиально разные функции, которые, слитые воедино, обеспечивают решение задач национальной безопасности Российской Федерации: охранительную, исполнительную и мобилизующую функции государства.

Охранительная функция направлена на все виды предупреждения и минимизации реальных и потенциальных угроз национальной безопасности в текущих внутренних и внешних условиях и на среднесрочную перспективу. Она должна исполняться государственными ведомствами, но не чрезмерно перегружать государство обязательствами и функциями в сфере регламентации и противодействия всем видам внешних и внутренних угроз.

В реализации этой функции все более важное значение, что показала также операция ВКС России в Сирии осенью 2015 года, приобретает деятельность спецслужб. Они призваны обеспечивать военно-политическое руководство страны информацией, позволяющей принимать своевременные и обоснованные решения по ключевым вопросам обеспечения безопасности страны; отслеживать развитие обстановки в различных регионах мира; предоставлять, исходя из характера и степени угрозы, упреждающие оценки и прогнозы, позволяющие предотвращать возможное негативное развитие событий или уменьшать ущерб интересам России на международной арене. При этом, по мнению зарубежных исследователей, адекватной замены «хорошо информированному и способному делать собственные оценки разведчику» пока не существует[203].

Исполнительная функция государственной политики обеспечения национальной безопасности нацелена на практическое противодействие угрозам и опасностям, проявившимся в различных сферах жизни, но еще не перешедшим в ту стадию, на которой борьба с ними начинает требовать мер экономического,

[203] Bollinger B.S. The Necessity of Human Intelligence in Modern Warfare / United States Army Sergeants Major Academy. — July 31, 2009. — URL: https://www.hsdl.org/?view&did=721174

правового, военного характера, согласованных действий органов власти разных уровней. Исполнительная функция получила развитие в постсоветский период в связи с созданием МЧС России, хотя только деятельностью указанного ведомства данная функция, естественно, не должна ограничиваться. В этой связи исполнительная функция должна быть расширена за счет проблематики совершенствования жизнедеятельности населения Российской Федерации, прежде всего предотвращения природных и техногенных чрезвычайных ситуаций.

Актуальность данного предложения продиктована тем, что в настоящее время в условиях нарастания угроз национальной безопасности и вызовов экономическому развитию Российской Федерации институционально такая политика не оформлена, ответственность за нее «размыта» между федеральными органами исполнительной власти — МЧС России, МВД России, Минприроды, Минздравом России, Минобразования России и еще рядом министерств и ведомств, органами власти субъектов федерации и муниципальных образований. Комплексный подход обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на принципах гражданского чрезвычайного реагирования, в том числе в кризисных и иных ситуациях, а также на основе применения механизмов страховых рисков в Российской Федерации, также не выработан. При этом вопрос создания комплексных систем обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, в том числе включающий в себя страховую компоненту, не ставится и не решается. Все это только подчеркивает актуальность задачи формирования государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности.

Мобилизующая функция должна быть направлена на выработку основных компонентов иммунитета общества и государства от угроз национальной безопасности, способности самостоятельно, оперативно и адекватно реагировать на такие угрозы на всех этапах их эволюции с момента зарождения до устранения или локализации. Сейчас в России мобилизующая функция представлена лишь институтом гражданской обороны, тогда как в современных и перспективных внешних условиях целями и задачами ее функционирования должны стать прежде

всего подготовка экономики, финансов и общества к жизни и работе в обстановке интенсивного военно-экономического противоборства.

Наряду с этим представляется целесообразным предложить два различных подхода к конкретизации понятия «безопасность». В рамках методологии первого подхода объектом исследования являются кризисные ситуации (те или иные состояния опасности), а в рамках второго — развернутые варианты социально-экономического развития, которые характеризуются отсутствием соответствующих кризисных ситуаций.

Первый подход основывается на том, что «безопасность» — это состояние, определяемое в логике «от противного» через понятия опасность и/или угроза. При этом превалирует задача выявления и анализа актуальности отдельных аспектов безопасности, а понятие «безопасность» уточняется через построение явного перечня угроз, которые в логике «от противного» определяют конкретное содержание понятия «безопасного развития». Принимая такой методологический подход, необходимо учитывать, что адекватным способом определения понятия «безопасность» является инвентаризация реальных и потенциальных угроз, построение сценариев их возможной практической реализации. При этом именно сценарии реализации антикризисной политики и (или) соответствующей превентивной политики демпфирования негативных последствий возможных (практически реализовавшихся) угроз можно рассматривать как варианты политики обеспечения национальной безопасности. В этом варианте оценка состояния национальной безопасности измеряется как производная от построенных динамических рядов угроз, имеющих предельно допустимые (минимальные или максимальные) значения, то есть как некоторая пороговая величина, по одну сторону которой находится область большего или меньшего благополучия, а по другую — область кризисного развития.

Второй подход вытекает из воззрений «позитивизма», как одного из важнейших направлений в политической философии и политической теории, составляющих основу теории международных отношений на протяжении более ста лет. По мнению классика позитивизма, французского философа О. Конта, все

подлинное («положительное») знание может быть получено лишь как результат функционирования отдельных наук[204]. В этой связи он рассматривает возможности прямого, непосредственного «позитивного конструирования» концепции безопасного развития и соответствующего ей системно непротиворечивого развернутого сценария социально-экономического развития. При этом изначально реализуется установка на построение системы параметров безопасного развития на основе совокупности показателей целостного варианта социально-экономического развития, т.е. императив системного рассмотрения проблематики априори включен в постановку задачи.

В рамках второго подхода понятие «безопасность» конкретизируется в процессе построения некоторой концепции «минимального благополучия» (или предельно допустимого неблагополучия). Основные элементы этой концепции должны быть зафиксированы при разработке политики безопасности, в противном случае можно столкнуться с существенными проблемами при использовании системы параметров безопасности и/или интерпретации получаемых результатов.

Позитивистское определение безопасности непосредственно связано с проблемой содержательного и количественного различения состояний «безопасности» и различных вариантов состояния «благополучия», проблемой выделения сценария безопасного (по заданным критериям) социально-экономического развития из множества различных сценариев. Следовательно, задача позитивистского определения безопасности эквивалентна задаче выделения одного из потенциально допустимых «компромиссных» сценариев социально-экономического развития в качестве «компромиссного по критериям безопасности». При этом подходе, учитывая, что цель достигается на основе различных компромиссов достигаемых итогов социально-экономического развития, роль субъективных факторов выбора может оказаться решающей.

[204] Конт О. Система позитивной политики, или Трактат по социологии, устанавливающий религию Человечества (Comte A. Systeme de politique positive, ou traite de sociologie, instituant la religion de l’humanite). — Т. 1–4. — С. 1851–1854.

Подобная зависимость от субъективных факторов процедуры формирования «сценария безопасного развития», равно как и процедуры инвентаризации потенциальных угроз и построения в логике «от противного» сценариев развития, является принципиальной методологической проблемой анализа различных аспектов безопасности, в том числе экономической безопасности.

В связи с этим необходимо провести полный цикл исследований, завершающийся выработкой практических рекомендаций в терминах «системы мер политики безопасного по заданным критериям социально-экономического развития» применительно к представленным выше подходам, к различным наборам критериев безопасности (качества), а затем сравнить, в какой мере выводы («политика безопасности») являются зависимыми или инвариантными по отношению к отмеченным возможностям субъективного выбора критериев и компромиссов. Безопасная траектория развития, вариантность «политики безопасности» существенно зависит от выбора конкретного способа определения безопасности.

Рассматривая методологию позитивизма применительно к совершенствованию стратегического планирования, следует признать, что, поскольку точность научного исследования достигается не интерпретацией или объяснением фактов, а простой их фиксацией, и, следовательно, знание может быть основано только на наблюдаемых факторах, она не может являться единственным инструментом, применимым для развития методологических и теоретических основ стратегического планирования в условиях новых вызовов и угроз. Как представляется, этой задаче в большей степени соответствует логический позитивизм (неопозитивизм), разработанный членами Венского философского кружка в первой половине XX века[205]. В отличие от позитивизма XIX века, ориентированного на систематизацию специального научного знания, неопозитивизм занимался преимущественно разработкой методов анализа.

[205] Vienna Circle. First published Wed Jun 28, 2006; substantive revision Wed Feb 17, 2016. — URL: https://plato.stanford.edu/entries/vienna-circle/

Это позднейшая фаза позитивизма, опирающаяся также, как и «классическая» версия, на идею объективного существования реальности, наблюдаемой человеком «со стороны». Логический позитивизм отверг научность предписания и описаний, так или иначе связанных с ценностями, расширил подходы позитивизма, доказывая, что логические умозаключения, а также теории — это также валидные средства достижения надежного знания, однако при одном важном условии, что они могут быть выражены количественно[206].

Именно на основе такого подхода сегодня впервые в отечественной политической практике сформировано и реализуется Положение о государственном мониторинге состояния национальной безопасности,[207] содержащее перечень показателей состояния национальной безопасности, структурированный по стратегическим национальным приоритетам и имеющий 68 конкретных показателей, выраженных в численных значениях.

В этой связи неопозитивизм, как наиболее влиятельное течение в современной философии науки, может рассматриваться в качестве одного из теоретических и методологических оснований исследования.

После определения предмета исследования в сфере обеспечения национальной безопасности встает новая задача — изучение сущности и содержания термина «национальная безопасность». Наиболее эффективными методами исследования проблем обеспечения национальной безопасности являются системный, сравнительный и структурно-функциональный подходы, синергетический (системно-синергетический) и диалектический методы анализа, а также методология геополитического анализа.

Системный подход обеспечивает возможность всестороннего рассмотрения механизма обеспечения национальной безопасности в условиях складывающихся угроз и опасностей. При этом подвергаются всестороннему изучению внешние и

---

[206] Carnap R. Logical Foundations of Probability / University of Chicago Press, Routlegde & Kegan Paul. — Chicago, 1950.

[207] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

внутренние возмущающие воздействия, возникающие в процессе жизнедеятельности государства. Применение методологии системного анализа позволяет определить роль и место обеспечения национальной безопасности в реализации задач внешней и внутренней политики государства.

Сравнительный (компаративный) подход дает возможность более глубоко познать существенные изменения, которые произошли как в природе Российского государства и его потенциальных возможностях в сфере безопасности, так и в построении системы защиты его национальных интересов. Данный подход весьма важен для формирования механизма построения системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с учетом общих закономерностей зарубежного опыта. Следует учитывать, что Россия XXI века, базируясь на ценностях демократии, приоритете прав и свобод граждан, многопартийности, имеет во многом отличный от СССР набор инструментов обеспечения безопасности.

Структурно-функциональный подход базируется на разложении исследуемого объекта на составные части и выявлении функциональных зависимостей между ними. Он предполагает оценку результатов функционирования тех или иных государственных образований (институтов) и элементов системы обеспечения национальной безопасности. Особое значение может приобретать данный подход при анализе места и функциональной роли национальной безопасности в формировании и реализации внешней и внутренней политики России. На его основе может быть более основательно изучена сфера государственной безопасности и определен ее предмет. Данный подход позволяет также раскрыть необходимость существования специальной системы обеспечения национальной безопасности в связи с масштабностью и многогранностью задач на этом направлении.

Синергетический (системно-синергетический) подход позволяет в процессе исследования держать в центре внимания проблему обеспечения устойчивого, динамичного и безопасного функционирования государства посредством механизма самоорганизации в условиях действия дестабилизирующих факторов.

При этом анализу подвергаются не столько внешние воздействия на жизнедеятельность государства, сколько его способность к усложненному воспроизводству в процессе развития. В рамках этого подхода появляются ресурсы моделирования синергетического потенциала государства, выявления его возможностей сохранять устойчивость в условиях резкого нарастания деструктивных явлений и неравновесных состояний, а также синхронизировать деятельность государственных институтов (в том числе обеспечивающих государственную безопасность) на основе согласованного принятия политических решений.

Диалектический подход дает наибольший результат при изучении явлений конфликтного характера, что, несомненно, является важным для понимания проблем деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности. Как известно, социально-политические кризисы и конфликты являются питательной средой и источником угроз. Кроме того, анализ общественных противоречий, дающих импульс развитию общества и государства, и социально-классовых конфликтов как источников самодвижения, дает возможность более глубокого познания механизма изменений самого государства и его защитной компоненты.

Геополитический анализ делает акцент на зависимости между политическими процессами и географическим положением народов и государств. На первый план выходят теоретические и практические вопросы, которые касаются международной (глобальной) и национальной безопасности государств, а также региональной безопасности. Методология геополитического анализа обладает немалыми инструментальными возможностями при изучении политического взаимодействия по линии «центр — периферия» (его устойчивости, эффективности и безопасности) в рамках крупного государственного образования.

Глобализация как объективный общемировой структурный процесс, формируя новую общность государств и народов, создает ситуацию, в которой взаимозависимость не гарантирует равного статуса и даже равной безопасности всем странам. Более того, она ведет к всеобщей уязвимости, к такому положению,

при котором традиционная связь между государственным суверенитетом и государственной безопасностью разрывается. При этом фундаментальные изменения в сущностных основах российского государства и состоянии его реального потенциала вызваны: а) переходом от тоталитарной к демократической модели государственной организации; б) новым этапом развития России после распада СССР и принципиально новой международной обстановкой.

И, наконец, исходя из сущности стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, важно отметить, что выработка стратегических замыслов (стратегий) базируется на широком применении методов управления, моделирования и прогнозирования.

Следует также отметить, что в настоящее время рядом авторов, например, Г.А. Клейнером, разработаны методические и логико-математические основы количественной оценки устойчивости систем на примере некоторых видов человеко-машинных систем[208]. Применяемые методики позволяют получать количественные оценки опасности каждого варианта реализации стратегии развития объекта, а также оценивать эффективность стратегического замысла путем оценки его влияния на устойчивость системы. Вместе с тем для сложных систем, коей является национальная безопасность, такого рода математические модели пока не разработаны.

Таким образом, указанные выше методологические основы исследования проблем обеспечения национальной безопасности позволяют более предметно рассматривать специфику и различные аспекты этого сложного феномена, в том числе в части определения функциональных и ресурсных возможностей современного Российского государства по защите традиционных российских ценностей и решению задач обеспечения национальной безопасности.

---

[208] Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Стратегическое планирование и управление: сборник / материалы круглого стола. — М.: Научный эксперт, 2011.

2.2. Стратегическое планирование и стратегическое управление в области обеспечения национальной безопасности: состояние и перспективы развития

Рассмотренные выше аспекты научного обоснования теоретических основ обеспечения национальной безопасности дают все основания считать, что в современных условиях стратегическое планирование становится основным инструментом формирования государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. Вместе с тем в современной политической науке связь стратегического планирования и стратегического управления в общей системе обеспечения национальной безопасности остается недостаточно изученной.

Пионером научного управления по праву считается Фредерик В. Тейлор, который ввел аналитические методы в практику управления производством еще в начале XX века. В его метком изречении, «поймите точно, что вы хотите сделать, а затем следите, чтобы это делалось наилучшим и самым дешевым способом»[209], заложены, по сути, все базовые принципы современного управления: централизация, непрерывность, оперативность, эффективность[210].

По мнению ряда исследователей, феномен государственного управления носит междисциплинарный характер. Как считает С.С. Сулакшин, государственное управление — это реализация совокупности целей, мер, решений и действий по их осуществлению, заданной соответствующим публичным государственно-управленческим документом[211].

Другая точка зрения заключается в том, что государственное управление выступает как важнейший регулирующий фактор, обеспечивающий формирование необходимых институциональных и нормативно-правовых

---

[209] Taylor F. Scientific Management (includes “Shop Management” /1903/, “The Principles of Scientific Management” /1911/ and “Testimony Before the Special House Committee” /1912/). — Routledge, 2003.

[210] Cleland D.I., King W.R. McGraw-Hill Systems Analysis and Project Management. — College; Subsequent edition (January 1, 1983)/ — P. 480.

[211] Сулакшин С.С. Проблемы современного государственного управления в России / материалы постоянного действующего науч. семинара. — М.: Научный эксперт, 2008. — Вып. 1 (15). — С. 9.

механизмов, а также рациональное распределение материальных, организационных. финансовых, людских, информационных и иных ресурсов для решения задачи реализации стратегических национальных приоритетов.

Третий подход заключаются в том, что в любом классическом государстве система государственного управления выстроена на основании двух начал: нормативно-правового и нормативно-политического, базирующегося на принципе «революционная целесообразность выше закона»[212].

Кроме того, К.В. Петров и С.Г. Селиванов считают, что государственное управление — это отрасль науки, которая использует методы менеджмента в приложении к оптимизации процессов управления функционированием и развитием социальных и экономических систем государства, местного управления и самоуправления[213].

Возрастает значение государственного управления и в международной сфере. В частности, анализ ситуации в ряде конфликтных зон мира показывает, что проблемы поддержания стратегической стабильности все чаще рассматриваются именно с точки зрения управляемости процессов зарождения и контроля развития конфликтных ситуаций, а вопросы оценки состояния современно миропорядка во многом зависят от эффективности управляющих институтов, например, ШОС, НАТО, ЕС.

Большинство авторов признают, что в основе государственного управления должны лежать такие понятия, как: ценность человеческой жизни, безопасность страны, устойчивость социально-экономического развития. Ценностно-целевой подход в России «почти не развит, но более эффективен с точки зрения построения высокого этажа управления в системе и его проекции, трансляции на нижележащий процедурный этаж. Кроме того, если наверху вместо объявленных целей существуют теневые цели, существует нестыковка исполнительных

---

[212] Научные подходы к формированию Экономической доктрины РФ // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. — М.: Научный эксперт, 2008. — Вып. № 10. — С. 24.

[213] Петров В.К., Селиванов С.Г. Системология государства: монография. — М.: ИПК госслужбы, 2003.

действия с объявленными целями, то процедурный этаж ничего не даст», — считает С.С. Сулакшин[214].

Следует также учитывать наличие ряда существенных и отличительных черт стратегического управления в сфере обеспечения национальной безопасности. В частности, такое управление должно обладать признаком концептуальности, отражающим генеральный замысел и линию его претворения в жизнь. Стратегическое управление должно быть ориентировано на долгосрочную перспективу — 10–15 лет — и совпадать по параметрам с положениями Стратегического прогноза Российской Федерации.

Здесь интересно привести высказывание В.Э. Багдасаряна, который отмечает, что «…даже такой записной либерал, как Ф. Фукуяма констатирует тот факт, что государство на Западе укрепляется. Функции государства увеличиваются числом и возрастают в объемах. Другое дело — вопрос об управленческих методах. На Западе переход был осуществлен от методов директивного, прямого управления к косвенному, опосредованному воздействию через контекст. Управленческая методика стала более сложной. Более тонкими стали нити государственного управления»[215].

И, наконец, указанное управление должно обладать свойствами инновационности, имея в виду внесение в управленческую практику нововведений и алгоритмов, соответствующих угрозам национальной безопасности и рискам социально-экономического развития Российской Федерации.

Очевидно также, что при формировании содержания государственного управления необходим учет российской специфики и особенностей — климатических и пространственных, накопленных в виде структур производства, структур поселения, культуры потребительского поведения, цивилизационных накоплений (традиций, устоев, обычаев). Если этим пренебрегать, то

---

[214] Проблемы современного государственного управления в России : труды науч. семинара. — М.: Научный эксперт, 2009. — Вып. 4 (25). — С. 65–66.

[215] Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью : монография. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Научный эксперт, 2013.

эффективность механизма обеспечения национальной безопасности не будет адекватна вызовам и угрозам.

Таким образом, функции государственного управления достаточно широки и, оценивая их содержательную часть с позиций системного подхода, можно сделать вывод, что в целом, с учетом последовательности общепринятых стадий управленческой деятельности - подготовительной, исполнительной и контрольной государственное управление обеспечением национальной безопасности может быть представлено как процесс разработки соответствующего решения, его практической реализации, в том числе через разработку концептуальных и программно-целевых документов стратегического планирования, и контроля реально получаемых результатов.

В целом, по мнению автора, управление — это деятельность по постановке задач, подготовке решений, планированию реализации системной миссии на том или ином направлении развития страны и обеспечения национальной безопасности, организации процессов реализации планов, мотивации и контроля исполнения принятых решений.

Происходящие в мире в последние десятилетия процессы глобализации обусловили возрастающую роль государства и государственного управления в развитии общественно-политических процессов и в обеспечении защиты интересов личности и общества. Это связано с тем, что функции государства, как главные социально значимые направления его деятельности на конкретно-историческом этапе развития общества, претерпевают определенные изменения. Прежде всего, в условиях глобализации одно государство не в состоянии существовать изолированно от развернутой и многофакторной системы международных отношений. При этом углубление партнерских, союзнических и интеграционных связей объективно снижает суверенные возможности каждой отдельной страны, ограничивают ее свободу выбора в области как внешней, так и внутренней политики, повышают зависимость от институтов, таких как ВТО, МВФ и Всемирный банк, «группа семи», «двадцатка» и т.д.

Кроме того, как уже ранее отмечалось, нарастают новые риски социально-экономического развития, вызовы и угрозы национальной безопасности большинству государств. Растет опасность крупного военного конфликта, что объясняется наличием целого ряда региональных конфликтных и кризисных ситуаций, обостряющих угрозы международного терроризма, нелегальной миграции, транснациональной преступности, появлением новых глобальных центров силы, стремлением США сохранить позиции глобального лидера, опираясь прежде всего на наращивание военной мощи и политику «мира с позиции силы». Такая ситуация практически нивелирует всю систему международного права, прежде всего ООН, и механизмы контроля над вооружениями, усиливая военную опасность.

Применительно к нашей стране к этому следует добавить экономические санкции и линию Запада на «сдерживание России», которые вынуждают многих наших зарубежных партнеров проявлять растущую сдержанность в вопросах делового сотрудничества, особенно реализации новых совместных проектов.

Указанные факторы в определенной мере способствуют усилению «охранительной» функции государства. В России, в частности, это проявляется в усилении контроля над медийным пространством, общественными процессами; в повышении внимания власти к вопросам национального согласия, обеспечения территориальной целостности, стабильности гражданского общества, информационной безопасности.

При этом новая парадигма политики в области обеспечения национальной безопасности — принцип «безопасность через развитие» — требует от государства более активной роли в вопросах стимулирования инноваций, образования, здравоохранения и науки, снижения социального неравенства, экологии и пр. Комплексное решение столь широкого круга вопросов в интересах обеспечения национальной безопасности невозможно эффективно осуществлять без системного подхода к стратегическому планированию и государственному управлению.

Рассматривая сущность такого подхода, необходимо иметь ввиду, что развитие процессов прогнозирования, стратегического планирования и программирования в интересах обеспечения национальной безопасности во многом зависит от сущностного наполнения ключевого на этих направлениях понятия - категории «национальная безопасность».

Обобщение понятийного аппарат отечественных и зарубежных исследователей на направлении исследований терминологического аппарат показывает, что под **опасностью** понимается возможность причинения ущерба личности, народу, нации, под **угрозой** — уже действующая опасность, под **вызовом** — совокупность объективных обстоятельств, не обязательно конкретно угрожающего характера, но, безусловно, требующих реагирования с целью предупреждения и/или снижения возможного ущерба.

Исходя из этого, **безопасность** интерпретируется как свойство системы, включающее в себя ее способность противостоять угрозам и опасностям, адекватно реагировать на вызовы. Она обеспечивается стабильностью, устойчивостью, живучестью, в том числе за счет использования следующих методов: уклонение, защита либо уничтожение источников опасности, угроз и вызовов. При этом под устойчивостью подразумевается способность системы нормально функционировать и при кратковременных возмущениях приходить в состояние равновесия; под стабильностью — совокупность способностей, обеспечивающих устойчивость к длительно действующим возмущающим факторам, а под живучестью — способность системы сохранять функционирование в условиях целенаправленного противодействия.

Следуя изложенной выше логике, объектом национальной безопасности выступает система, которую с позиций синергического анализа можно понимать, как «территория страны — народы, образующие нацию — уклад их жизни»[216]. Правомерность такой трактовки объекта национальной безопасности обусловлена

[216] Синергетический анализ — вид анализа, нацеленный на выявление сущностных связей и зависимостей в многоуровневых структурах изучаемых объектов и процессов, в том числе — латентного характера. Подробнее см.: Аналитический словарь / под общей редакцией Ю.Н. Коптева. — М., 2015. — С. 91.

необходимостью одновременного рассмотрения не только народов, но и их базовых ценностей — территории и уклада жизни, соответственно являющихся средством и способом удовлетворения всех индивидуальных, социальных и духовных потребностей. Одновременно при такой постановке вопроса предметом национальной безопасности могут быть объективные закономерности снижения ущерба при функционировании данной метасистемы.

Учитывая, что центральное место в теории национальной безопасности занимает понятие «национальный интерес», целесообразно исследовать развитие сущности этого понятия в отечественной политической науке и практике.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации национальные интересы Российской Федерации определяются как объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития[217]. Однако анализ развития отечественных взглядов на сущность национальной безопасности и национальных интересов позволяет сделать вывод о том, что в XXI веке с учетом развития мировой политической и экономической ситуации все большее значение для формирования системы взглядов в этой области приобретает аксиологический, ценностный подход.

Сегодня такой подход интересен как наиболее эффективный инструмент понимания сущности национальных интересов в условиях новых угроз и вызовов. В частности, это отчетливо проявилось во время пандемии COVID-19. Как отмечает С. Караганов, «пандемия стала мощным катализатором нараставшей тенденции к ренационализации мировой экономики и политики. Оказалось, что никто, кроме суверенных государств, не способен обеспечить людей общественными благами. Борьба с эпидемией ведется по большей части на национальном уровне»[218]. Поэтому именно ценностные основания политики обеспечения национальной безопасности - сохранение (сбережение) нации,

[217] Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

[218] Караганов. С.А. Россия в мире после коронавируса: новые идеи для внешней политики. / Россия в глобальной политике. № 3 (103) апрель/май 2020 года. С.172

защищенность национального достояния, в том числе духовного и нравственного, выходят сегодня на передний план политики обеспечения национальной безопасности.

Рассматривая в научно-практическом плане вопрос институционального обоснования оптимального формата и функционального наполнения политики обеспечения национальной безопасности, следует исходить из принципиального отличия дефиниции «система национальной безопасности» от понятия «система обеспечения национальной безопасности», которые часто используются в политической практике.

Термин «Система национальной безопасности» сегодня трактуется как совокупность элементов, составляющих содержание данной безопасности (национальные интересы, угрозы и факторы безопасности личности, общества и государства, а также их взаимодействие). Вместе с тем в современных научных исследованиях и в российском законодательстве заметны определенные коллизии как в названии, так и самом толковании содержания данного термина. Так, в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности» (ст. 8) употреблялся термин «система безопасности Российской Федерации», в Концепции национальной безопасности Российской Федерации — термин «система национальной безопасности», в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года используется термин «система обеспечения национальной безопасности»[219]. Федеральный закон «О безопасности» не содержит ни одного из указанных терминов.

При научно-практическом рассмотрении понятия «система национальной безопасности» следует исходить из важнейших компонентов данного определения, а именно из состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Такой подход дает основание сформировать методологию определения сущности понятия «система национальной безопасности» как сложного и многофакторного феномена

[219] Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации: учеб. пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Известия, 2015.

взаимодействия национальных интересов России в рамках реальных и потенциальных угроз и вызовов этим интересам.

Исходя из такого подхода, система национальной безопасности России представляет собой совокупность органов государственной власти, институциональных норм и государственных актов, институтов гражданского общества, обеспечивающую на основе действующего законодательства и в рамках единой государственной политики защиту национальных интересов.

Что же касается понятия «система обеспечения национальной безопасности», то оно включает в себя два основных аспекта: наличие соответствующих структур и определенного процесса принятия и реализации решений по этим вопросам.

Таким образом, система обеспечения национальной безопасности представляет собой механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства. Функционирование системы обеспечения национальной безопасности регламентируется Конституцией Российской Федерации, международными договорами и соглашениями, федеральными и региональными законами и нормативными актами. Стратегическая цель функционирования и развития такой системы состоит в минимизации возможного ущерба Российской Федерации, ее населению, экономике, государственным институтам и обществу от проявлений угроз и вызовов внутреннего и внешнего характера.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[220] определяла состав данной системы как силы и средства обеспечения национальной безопасности, где «силы обеспечения национальной безопасности» — Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и/или правоохранительная служба, а также федеральные

[220] Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, утратил силу // СПС КонсультантПлюс.

органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации. «Средства обеспечения национальной безопасности» — технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Вместе с тем такое определение нельзя признать вполне корректным. Оно носило отчетливо «силовой» характер и не в полной мере было применимо к таким стратегическим национальным приоритетам, как «Экономический рост», «Культура», «Здравоохранение». В этой связи в редакции Стратегии национальной безопасности 2015 года термин «система обеспечения национальной безопасности» претерпел существенные изменения и стал рассматриваться с позиций совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности[221].

Важнейшими государственными задачами в области функционирования и развития системы обеспечения национальной безопасности являются оценка и прогнозирование источников опасности для Российской Федерации, выработка и реализация наиболее эффективных способов противодействия; уточнение функций и ответственности всех органов государственной власти по выявлению и предупреждению террористических угроз и других кризисных проявлений; создание и поддержание готовности сил и средств обеспечения безопасности, управление ими в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях; совершенствование порядка принятия важнейших государственных решений в кризисных ситуациях и оптимизация алгоритма управления кризисом и ряд

[221] Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

других функций. Ключевое значение здесь имеет оценка и прогнозирование источников опасности.

Мировой опыт свидетельствует о том, что совершенствование государственного управления ведущими государствами, разработка новых механизмов парирования угроз, а также применение имеющихся инструментов минимизации рисков не сделали наш мир более безопасным. Как отмечает Министр иностранных дел России С.В. Лавров, в мире не стало спокойнее: «в политике – расшатывание международно-правового фундамента, нарастание нестабильности и неустойчивости, хаотичную фрагментацию глобального пространства, углубление недоверия между участниками международной жизни. В сфере безопасности – размывание грани между несиловыми и силовыми методами достижения внешнеполитических целей, милитаризацию международных отношений, повышение роли ядерного оружия в доктринальных документах США, снижение порога его возможного применения, появление новых очагов вооруженных конфликтов, сохранение глобальной террористической угрозы, милитаризацию киберпространства. В мировой экономике – повышенную волатильность, ужесточение борьбы за рынки, энергоресурсы и маршруты их транспортировки, торговые войны, расшатывание многосторонней торговой системы»[222].

В подобных условиях основным средством достижения политических целей, отстаивания интересов и обеспечения национальной безопасности ведущие государства рассматривают формирование долгосрочных гибких адаптивных комплексных стратегий, охватывающих все стороны и аспекты жизнедеятельности государства и общества: политическую, экономическую, социальную (общественную), духовную (культурную), международную, информационную сферы и многие другие.

Созданные еще в советское время механизмы директивного планирования, когда общий результат достигался благодаря разложению на отдельные планы

[222] Лавров С. Мир на перепутье и система международных отношений в будущем // Россия в глобальной политике. 2019. Т. 17, № 5 С.32.

предприятий, отраслей и регионов, уже не отражают специфику, сложность и взаимозависимость экономических процессов в мире. Этот опыт не обеспечивает эффективное достижение поставленной цели, а возможности влияния государства на планы предпринимательского сообщества ограничены. Кроме того, отсутствие методики учета социально-политических последствий в «классическом» подходе к планированию «от достигнутого» (по сравнению с предыдущим периодом) не позволяет решать конкретные задачи, стоящие перед обществом в целом. Еще одним важным фактором, который нельзя не учитывать, является ограниченность ресурсной базы и необходимость ее рационального использования.

Таким образом, современный подход к принятию государственных решений должен быть только системным, учитывающим все богатство взаимосвязей окружающего мира, предусматривающим возможные негативные факторы и активное противодействие контрсубъектов политической, экономической и иных видов деятельности. При этом стратегические цели государства должны отражаться в базовых документах стратегического планирования, прежде всего в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

В связи с этим именно стратегическое планирование, основанное на формировании долгосрочных целей и приоритетов развития, постоянном мониторинге всех аспектов состояния государства и общества, учитывающее результаты многовариантного прогнозирования и использующее четкие алгоритмы выработки, согласования и реализации принимаемых решений, позволяет перейти на качественно иной уровень принятия решений в области национальной безопасности. Оно должно быть ориентировано на формирование модели будущего за счет обоснованного набора необходимых системных изменений в той или иной сфере деятельности[223].

Международный опыт свидетельствует, что стратегическое планирование становится действительно эффективным инструментом государственного управления только в случае его увязки с бюджетным процессом.

---

[223] Кучкаров З.А Стратегическое планирование и управление организацией. — М.: Концепт, 2004. С. 12.

Например, в США система стратегического планирования включает в себя элементы долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования. Основополагающим документом планирования является разрабатываемый стратегический план действий, который охватывает пятилетний период и должен корректироваться не реже одного раза в три года. Стратегические среднесрочные и годовые планы служат основой для принятия окончательных решений о выделении бюджетных средств Администрации Президента США, министерствам и ведомствам на текущий год или следующий пятилетний период. В развитие стратегического планирования в 1993 году был принят Закон об эффективности работы Правительства США[224], который регулирует вопросы стратегического планирования и результативности деятельности.

Во Франции в рамках стратегического планирования активно используются методы целевого программного планирования. С 2006 года в стране действует закон[225], предполагающий переход к распределению бюджетных ассигнований не только по статьям расходов, но и по целевым направлениям.

В Германии федеральные министерства и ведомства, согласно своим полномочиям, разрабатывают отраслевые стратегии, которые утверждаются Федеральным правительством. Среднесрочные планы министерств, ведомств и учреждений используются в бюджетном планировании и служат основанием для заявок бюджетополучателей при распределении бюджетных средств в ходе формирования бюджета.

Методы и инструменты стратегического планирования активно используются также во многих других экономически развитых странах и в целом, с учетом зарубежного опыта, стратегическое планирование можно рассматривать как наиболее оптимальную и эффективную модель управления процессами социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности в

[224] Government Performance and Results Act of 1993 enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled. — URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb

[225] Loi Organique Relative Aux Lois de Finances, Version consolidée au 13 juillet 2005.

рамках конкретной общественно-политической системы, применение которой наиболее оправдано в условиях нарастания угроз, вызовов и рисков.

Вместе с тем, несмотря на некоторые общие тенденции и закономерности, России едва ли стоит полностью ориентироваться на зарубежные модели стратегического управления, поскольку большинство из них остаются недостаточно проработанными и не учитывают отечественную специфику государственного устройства и процедур принятия бюджетных решений.

Применительно к российским реалиям стратегическое планирование целесообразно рассматривать как управленческую систему, обеспечивающую эффективную реализацию государственной политики защиты национальных интересов и достижение стратегических национальных приоритетов. Исходя из определения системы стратегического планирования, данного статьей 9 Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегической целью формирования и функционирования такой системы является создание единого порядка правоотношений в рамках процесса стратегического планирования, определение его участников и распределение их полномочий и порядка взаимодействия между ними, увязка принимаемых в процессе стратегического планирования решений с бюджетными возможностями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу.

Исходя из такого посыла, ключевой задачей системы стратегического планирования должно рассматриваться проведение в жизнь стратегического целеполагания, определенного Президентом Российской Федерации либо в рамках ежегодного Послания Федеральному собранию, либо в виде иных нормативных актов президента. Особое место такое целеполагание занимает в момент вступления президента в должность, так как оно определяет цели и задачи президентской власти на новый электоральный цикл.

В рамках этих целеполаганий система стратегического планирования должна быть нацелена на конкретизацию задач, формирование приоритетов социально-экономического развития с учетом задач обеспечения национальной безопасности, выработку соответствующих мер и определение потребных

ресурсов; координацию действий федеральных и региональных органов государственной власти, основных хозяйствующих субъектов и гражданского общества в рамках достижения того или иного стратегического национального приоритета; осуществление стратегического контроля хода выполнения намеченных планов; мониторинг и оценку состояния национальной безопасности; совершенствование организационных основ и информационно-аналитического обеспечения стратегического планирования в Российской Федерации.

Обязательными составляющими стратегического планирования являются стратегический анализ и стратегический прогноз, ситуационное моделирование, мониторинг и оценка состояния национальной безопасности через систему показателей.

Таким образом, система стратегического планирования представляет собой сложный и многомерный феномен, в рамках которого существует и функционирует целый ряд относительно самостоятельных, но объединенных единым замыслом и регламентом действий подсистем – подсистемы выработки стратегического целеполагания и разработки документов стратегического планирования, подсистемы стратегического контроля и оценки результатов деятельности, подсистемы информационно-аналитического обеспечения, деятельность которых направлена на решение задачи «проектирования будущего» и выработку практических шагов по его достижению. При этом обязательным условием деятельности такой системы является активное участие в ее работе не только федеральных органов исполнительной власти и органов государственного и военного управления, но и гражданского общества России, корпоративного сообщества, научных и общественных институтов и организаций.

Исходя из изложенного, система стратегического планирования ввиду своей универсальности, сложности и многофункциональности является ключевым фактором успешного функционирования еще одной сложной организационной системы высшего уровня – системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Рассматривая данную систему с точки зрения понятийного аппарата, следует отметить, что понятие «система обеспечения национальной безопасности» включает в себя два основных аспекта: наличие соответствующих структур и определенного процесса принятия и реализации решений по этим вопросам. В этой связи систему обеспечения национальной безопасности можно рассматривать как механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации затрагивает все сферы жизни и деятельности государства и общества, ее действие распространяется на реализацию каждого стратегического национального приоритета и включает в себя совокупность взаимодействующих субъектов, участвующих в защите национальных интересов, привлекаемые для этого средства, а также политическое, экономическое, правовое, кадровое и иное обеспечение их деятельности.

Такое трактование системы обеспечения национальной безопасности объективно показывает ее сложную и нелинейную сущность, что безусловно сказывается и на формате государственной политики обеспечения национальной безопасности, которая должна учитывать всю совокупность взаимосвязей и взаимозависимостей, взаимодействующих в рамках этой системы элементов. С учетом многообразия воздействующих факторов, часть которых невозможно оценить в количественных показателях, формализованное описание системы обеспечения национальной безопасности крайне затруднительно. В этой связи распространенным методом оценки эффективности данной системы является метод экспертных оценок.

Развитие системы обеспечения национальной безопасности является одной из самых актуальных и сложных задач, стоящих перед органами государственной власти. Анализ показывает, что решение этой задачи осложняют недостаточная теоретико-методологическая и концептуальная проработанность проблемы,

неадекватность нормативно-правового, материально-технического, кадрового обеспечения стратегического планирования.

В России система стратегического планирования имеет многоуровневую структуру и представлена, с одной стороны, как силами и средствами обеспечения национальной безопасности, так и концептуальными документами (концепции, стратегии, доктрины, основы госполитики), программными документами, обеспечивающими реализацию стратегических планов (программы социально-экономического развития, федеральные государственные и региональные программы, а также планами деятельности органов исполнительной власти различного уровня — ДРОНДы, планы деятельности федеральных служб / агентств, планирование законопроектной деятельности, ОБАСы и пр.). Рассмотрение сути системы документов стратегического планирования предусмотрено в следующих главах.

2.3 Вопросы совершенствования целеполагания в стратегическом планировании

Как уже отмечалось, государственное управление выступает как важнейший регулирующий фактор, обеспечивающий формирование необходимых институциональных и нормативно-правовых механизмов, а также рациональное распределение материальных, организационных, финансовых, людских, информационных и иных ресурсов для решения задачи реализации стратегических национальных приоритетов. В основе государственного управления лежит общеизвестный алгоритм управленческой деятельности, содержащий три последовательные стадии: подготовительную, исполнительную и контрольную. При этом управленческий процесс включает в себя разработку соответствующего решения, его практическую реализацию и контроль хода исполнения.

С учетом такого алгоритма следует более детально остановиться на вопросах целеполагания в стратегическом планировании.

Стратегическое целеполагание имеет определяющее значение для эффективности государственной политики и качества стратегического

планирования. Именно оно позволяет определить основные цели развития и обеспечения национальной безопасности, приоритеты, на которых следует сосредоточить основные усилия и ресурсы, скоординировав вокруг них деятельность органов государственной власти, предпринимательского сообщества, институтов гражданского общества.

Источником стратегического целеполагания является Президент Российской Федерации, который определяет основные направления внешней и внутренней политики[226]. В сфере национальной безопасности целеполагания выпускаются в посланиях Федеральному собранию, решениях Совета Безопасности, Госсовета и других консультативных органов при главе государства, а также в указах и поручениях Президента Российской Федерации.

Стратегическое целеполагание, как оптимальное определение стратегических целей и методов их достижения базируется на ряде факторов, определяющим из которых выступает прогнозирование и анализ внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации. На этом направлении важнейшее значение имеет обобщенный механизм оценки таких угроз, единого понимания которого в практике государственного управления еще не сформировано. Нет и единого подхода к трактовке этого понятия. В одних случаях оно носит философский или юридический характер, в других — превалирующим фактором в определениях и классификациях выступает сфера проявления угроз или их сущностный характер, в-третьих, — ведомственная принадлежность исследователей.

Рассматривая этот вопрос, исходим из того, что в настоящее время единственным официально принятым определением является следующее: «угроза безопасности — совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства»[227], то есть угроза

---

[226] Конституция Российской Федерации (ст. 80) от 12.12.1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

[227] Ст. 3 Закона Российской Федерации от 05.03.1992 № 2646-1 «О безопасности» // СПС КонсультантПлюс.

представляется некой совокупностью обстоятельств (условий) и причин (факторов).

Обычно для раскрытия понятия «угроза» используют его юридическую трактовку, как обозначенное намерение нанести зло. Следовательно, угрозу безопасности можно обозначить как «деятельность, которая рассматривается как враждебная по отношению к национальным интересам»[228].

На приведенной ниже схеме показаны типы и виды угроз национальной безопасности Российской Федерации.

[228] Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. — 2003. — № 6. — С. 24.

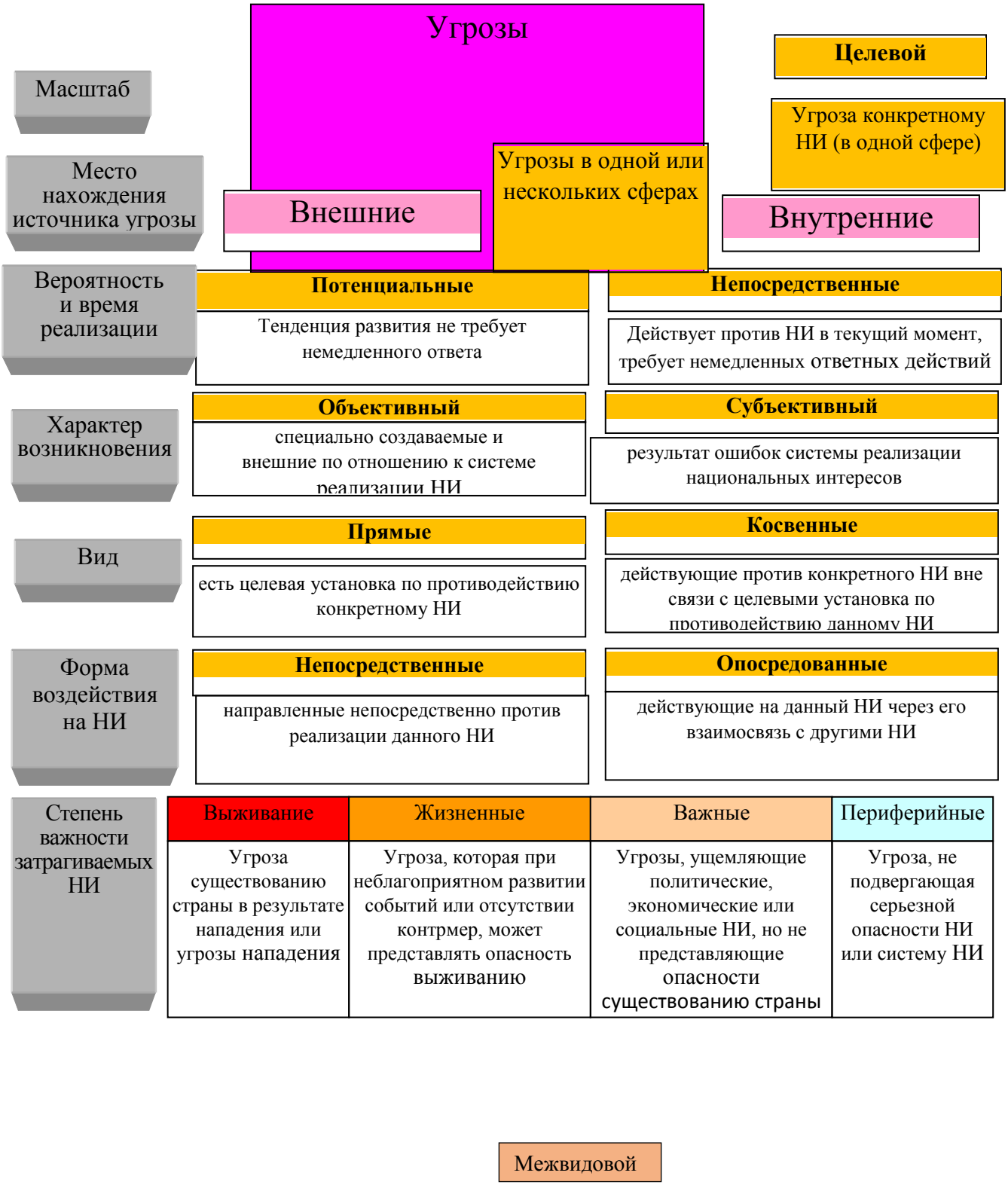


Рисунок 6 — Классификация угроз национальным интересам Российской Федерации с точки зрения признаковых характеристик[229]

[229] Составлено на основании: Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики : монография. В 2 т. Т. 1. Теоретические основы системы анализа,

Основой классификации является принцип оценки признакового характера угроз безопасности. Суть предлагаемого подхода заключается в том, что система угроз национальной безопасности включает в себя так называемые формально возможные угрозы — деятельность субъектов, препятствующих реализации национальных интересов Российской Федерации, а также действия, представляющие угрозу для национальной безопасности Российской Федерации и мировой стабильности в целом. При этом под множеством формально возможных угроз понимается перечень угроз, которые могут препятствовать реализации национальных интересов. Данная работа должна выполняться «компетентным» элементом системы реализации национальных интересов (далее — НИ) совместно с органами, ответственными за выявление угроз.

Органы, ответственные за выявление угроз, анализируя деятельность различных источников угроз, определяют наличие такой деятельности или отдельных существенных признаков деятельности, которые можно поставить в соответствие элементам множества формально возможных угроз. Определяются отдельные классификационные признаки данной деятельности с точки зрения ее априорного рассмотрения в качестве угрозы.

Полученные результаты передаются в «компетентный» элемент системы реализации НИ, который в первую очередь определяет множество непосредственных угроз, оценивает их масштаб, вид, характер, степень серьезности и другие признаки. Далее анализируется степень влияния действия данных угроз на процесс реализации НИ. Разрабатываются меры противодействия. Производится оценка и анализ потенциальных угроз с точки зрения выявления факторов и условий, определяющих возможность их реализации, то есть превращение в непосредственные угрозы. Учитывается влияние реализации мер противодействия непосредственным угрозам. Работы данного этапа в части, касающейся анализа потенциальных угроз, выполняются совместно с органами, ответственными за их выявление. В дальнейшем на этой

прогноза и планирования внешней и оборонной политики / под ред. А.И. Подберезкина. — М.: МГИМО-Университет, 2015. — 796 с.

основе разрабатывается система мер по противодействию угрозам, корректируется план и/или стратегия реализации НИ. И далее, с учетом возможной корректировки, пересматривается и уточняется множество угроз и формулируются задачи по уточнению и оценке угроз.

В оценке угроз национальной безопасности «компетентный орган» играет ключевую роль и, в соответствии с российским законодательством, таким органом выступает Совет Безопасности Российской Федерации.

В настоящее время конституционно-правовое положение Совета безопасности Российской Федерации, в развитие положений Конституции Российской Федерации, уточнено Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета безопасности Российской Федерации».

Конституционный статус Совета безопасности Российской Федерации определяется не только тем, что он назван в Конституции Российской Федерации, возглавляется и формируется Президентом Российской Федерации и что этот статус регулируется федеральным законом, но также и тем, что прямым, главным предназначением данного органа является обеспечение условий для реализации главой Российского государства конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, то есть полномочий, предусмотренных соответствующими статьями Конституции Российской Федерации[230] (Подробнее см.: Приложение № 7).

Совет безопасности является органом формирования целеуказаний — выработки и принятия Президентом Российской Федерации стратегических решений в сфере национальной безопасности. Именно Совет безопасности

[230] Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации : учеб. пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Известия, 2015. — С. 84.

формирует и во многом исполняет стратегически инновационную функцию государства, определяя основные вектора развития в технологической, информационной, военной, экономической и гуманитарной сферах. Стратегически инновационная активность государства — его обязательная функция, без которой принимаемые решения практически во всех областях обеспечения безопасности страны не могут претендовать на высокую степень эффективности и адекватности требованиям времени.

За последние годы предметом рассмотрения Совета безопасности были вопросы, касающиеся практически всех областей обеспечения безопасности страны. Принимаемые решения содержали как неотложные оперативные меры по скорейшему разрешению обострившихся ситуаций, так и мероприятия, реализующие долгосрочные цели. За период с 2000 по 2018 годы проведено более 80 заседаний Совета безопасности России. Основное внимание уделено вопросам обеспечения военной, государственной и общественной, а также экономической безопасности (Подробнее см.: Приложение № 8).

Новое понимание национальной безопасности Российской Федерации как взаимоувязанного и неразрывного процесса развития всех сфер национального существования, ведущих к реализации базовых целей национальной стратегии России, а значит — к гарантированному обеспечению ее национальной безопасности, заложено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 658.

Стратегирование научно-практических подходов к решению глобальных задач по достижению целей развития и защите национальных интересов — не новость для российской политической теории и практики. Вместе с тем именно Стратегия, как форма политической практики, призвана сформировать адекватные условиям методы и подходы к решению разноплановых задач.

Корректировка Стратегии национальной безопасности Российской Федерации проведена аппаратом Совета безопасности Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О

стратегическом планировании в Российской Федерации», который предусматривает корректировку Стратегии каждые шесть лет (предыдущая редакция Стратегии была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537). В основе корректировки лежит концептуальный подход, одобренный Президентом Российской Федерации, 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 Российской Федерации, призвана стать эффективным механизмом укрепления внутреннего единства российского общества, обеспечения социальной стабильности, межнационального согласия и религиозной терпимости, устранения структурных дисбалансов и модернизации экономики, повышения обороноспособности страны[231].

Цель Стратегии — формирование инструмента управления процессами обеспечения национальной безопасности и всестороннего развития страны за счет комплексного использования политических, экономических, силовых, информационных и иных средств. Реализация этой цели достигается за счет широкого применения в государственном управлении принципов стратегического планирования и совершенствования системы национальной безопасности Российской Федерации как главных условий обеспечения национальных интересов в современном мире.

Основные научно-методологические новации Стратегии состоят в том, что в ней определяются роль и место Стратегии в системе документов стратегического планирования, уточняется ее правовая основа и главная задача, а также основные понятия, используемые в документе[232].

В Стратегии подводятся итоги политического и социально-экономического

---

[231] Назаров В.П. 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 апреля 2016 г.) / под ред. А.В.Шевченко. — М.: Проспект, 2017. — С. 12–17.

[232] Назаров В.П. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2016. — № 2 (46). — С. 8–16.

развития страны, отражаются новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации, прежде всего, связанные с реализацией Соединенными Штатами и их союзниками политики сдерживания России, использованием с этой целью финансово-экономических, информационных и других инструментов, потенциала спецслужб. Существенной новацией является то, что в документе констатируется повышение значения фактора силы в международных отношениях, определяются угрозы военной безопасности Российской Федерации, вызовы, связанные с распространением терроризма и оружия массового уничтожения, повышением экономической нестабильности, активизацией информационного противоборства, попытками фальсификации истории.

В Стратегии, с учетом международных и внутренних политических реалий, дана расширенная редакция национальных интересов Российской Федерации, в состав которых добавлены укрепление обороны страны, обеспечение национального согласия и единства общества, сохранение культуры и традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества. С учетом фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости 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 Российской Федерации.

С целью приведения используемой в Стратегии терминологии в соответствие с Федеральным законом «Об обороне» введен термин «Оборона страны» и уточнены стратегические цели защиты Российской Федерации от попыток использования военной силы против нее[233].

В качестве базисных процессов рассматриваются такие элементы, как становление системы, разрушение системы — уничтожение (ликвидация)

[233] Назаров В.П. О корректировке стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации — М.: Известия, 2015. — Вып. 6. к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне. — С. 20.

элементов, связей и других базисных процессов, воспроизводство системы, стабилизация системы, изменение системы, развитие системы, генерация опасности в системе, гармонизация в системе безопасности) в системе. Таким образом, в зависимости от доминирования каких-либо процессов в системе она может находиться на одном из этапов своего существования: становление, стабилизация, развитие, процветание, кризис, восстановление, деградация. В этой связи стратегическое планирование в сфере обеспечения безопасности системы должно быть направлено непосредственно на изменение характеристик базисного процесса «подавление опасности», косвенно — на базисный процесс «генерация опасности» и опосредованно — на все другие процессы.

Для придания большей системности стратегическому целеполаганию, как важнейшей составляющей стратегического планирования можно было бы рассмотреть вопрос о введении в отечественную политическую практику нормативно-организующего документа Президента Российской Федерации директивного характера, определяющего на долгосрочную перспективу (на срок президентских полномочий) основные цели и задачи обеспечения национальной безопасности, социально-экономического развития и стратегического планирования в Российской Федерации. Он мог бы иметь форму Перечня поручений Президента Российской Федерации (далее — Перечень поручений Президента) и утверждаться соответствующим нормативно-правовым актом.

Важность этого предложения объясняется тем, что несмотря на принятие Федерального закона № 172-ФЗ, а также разработку более 20 подзаконных нормативных актов, важнейшие принципы стратегического планирования — единства и целостности, разграничения полномочий, а также сбалансированности системы стратегического планирования — остаются не реализованными.

Предлагаемый Перечень поручений Президента мог бы рассматриваться как новый тип документа стратегического планирования, имеющий целью придать системный характер процессу формирования документов стратегического планирования в Российской Федерации в рамках основных целеуказаний на новый срок президентских полномочий.

Структура Перечня поручений Президента могла бы включать в себя следующее:

– оценка уровня социально-экономического развития Российской Федерации с учетом основных показателей состояния национальной безопасности, анализ выполнения стратегических документов предыдущего электорального цикла;

– стратегические цели и задачи на долгосрочный период, возможная корректировка приоритетов развития и обеспечения национальной безопасности;

– приоритетные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по достижению стратегических национальных приоритетов;

– уточнение полномочий участников стратегического планирования;

– задачи (с разбивкой по срокам исполнения и исполнителям) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по подготовке документов стратегического планирования.

В содержание Перечня поручений Президента следовало бы включить требования к ресурсному обеспечению документов стратегического планирования; совершенствованию системы государственного управления обеспечения национальной безопасности; индикативные и пороговые значения показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации на текущий период планирования; основные задачи Совета Безопасности Российской Федерации по координации подготовки документов стратегического планирования; основные задачи Администрации Президента Российской Федерации, аппарата Правительства Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации по проведению стратегического аудита системы документов стратегического планирования, сформированных в предшествующий плановый период; основные задачи Совета Безопасности Российской Федерации по информационно-аналитической поддержке стратегического планирования; поручения федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

– Перечень определяет основную цель развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на новый срок президентских полномочий, приоритетные направления деятельности и конкретные мероприятия по их достижению.

– В организационном плане документ увязывает систему исходных данных по формированию государственной политики Российской Федерации в области социально-экономического развития страны с вопросами минимизации вызовов и угроз национальной безопасности, требующих учета в документах стратегического планирования Российской Федерации.

– Определяет порядок формирования документов стратегического планирования в Российской Федерации в сфере ответственности как Президента Российской Федерации, так и Правительства Российской Федерации.

– Устанавливает четкие временные рамки подготовки документов, последовательность их формирования, а также ответственность участников стратегического планирования за их разработку.

– Определяет источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования.

Структурно-логическая схема места и роли Перечня поручений Президента Российской Федерации по стратегическому планированию в общей системе документов стратегического планирования в Российской Федерации приведена ниже.



Рисунок 7 — Структурно-логическая схема места и роли Перечня поучений Президента Российской Федерации по стратегическому планированию[234]

В целом следует подчеркнуть важность для практики государственного управления формирования директивного акта Президента Российской Федерации в формате рассмотренного в разделе Перечня поручений. Как представляется, за счет введения в практику инструмента Перечня можно было бы не только упорядочить систему стратегического целеуказания, но и скоординировать разработку документов стратегического планирования по линии Президента и Правительства Российской Федерации, решить задачу формирования непротиворечивой и гармонизированной архитектуры документов

[234] Разработано на основе: Назаров В.П. 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 : матер. 4-й науч.-практич. конф. (Москва, 14 апреля 2016 г.) / под ред. А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2017. — С. 12–17.

стратегического планирования, оптимизировать временные и организационные рамки подготовки всего пакета документов, а также обеспечить строгое соблюдение принципов единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, результативности и эффективности, определенных законодательством.

Выводы по главе

В качестве важнейших по данной главе можно сформулировать **три вывода.**

Первый заключается в авторском осмыслении развития теории и методологии стратегического планирования в целях формирования и реализации государственной политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности.

Автор считает, что современный подход к понятию «национальная безопасность», базирующийся на постулате «защищенность» от всех видов угроз и стратегических рисков, не отвечает потребностям реализации стратегических национальных приоритетов. Кроме того, в политической практике наблюдается отход от базового принципа обеспечения национальной безопасности, закрепленного в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а именно — от принципа, продекларированного пунктом 5 документа: «Настоящая Стратегия основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны».

Анализ показывает, что большинство современных научных исследований в области стратегического планирования обеспечения национальной безопасности или замыкаются преимущественно на «силовую» компоненту обеспечения национальной безопасности[235], или рассматривают отдельно от важнейшей «силовой» составляющей национальной безопасности вопросы стратегического

[235] Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики : монография / под ред. А.И. Подберезкина. — В 2 т. — М.: МГИМО-Университет, 2015.

планирования в сфере социально-экономического, регионального развития, а также в сфере развития корпоративного сектора экономики[236].

В этой связи автор, опираясь на принцип «безопасность через развитие», предлагает рассматривать в качестве объекта национальной безопасности всю общественно-политическую, экономическую и социально-территориальную систему, в которой аспекты общественно-политического и социально-экономического развития существуют в неразрывной связи и взаимозависимости с вопросами обеспечения национальной безопасности, при этом важнейшее значение имеют устойчивость и живучесть данной системы в условиях действующих и прогнозируемых вызовов и угроз. Субъектом национальной безопасности при таком подходе становится государство, обеспечивающее устойчивость данной социально-территориальной, экономической и общественно-политической системы.

Это важная политологическая новация, которая выносится автором на защиту, так как она расширяет само понятие «национальная безопасность» и дает возможность более эффективно реализовывать государственную политику Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности.

Второй вывод заключается в том, что государственная политика в сфере обеспечения национальной безопасности в современных условиях должна иметь отчетливо выраженную мобилизующую функцию - консолидацию усилий органов государственной власти и гражданского общества на выполнение программы действий по реагированию на вызовы и угрозы национальной

---

[236] О гармонизации документов государственного стратегического планирования [Текст] : / А.В. Клименко [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»); Вилисов М.А. Роль законодательства о стратегическом планировании в формировании государственной политики // Журнал «Власть». — 2016. — Т. 24. — № 6. — С. 5; Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации [Текст] : монография. — М.: Наука, 2013; Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Сборник «Стратегическое планирование и управление» : материалы круглого стола. — М.: Научный эксперт, 2011; Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации : современные подходы к формированию стратегии устойчивого экономического развития Российской Федерации // Аналитический вестник № 5 (662). — М., 2017 (подготовлен по итогам заседания Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 17 февраля 2017 года).

безопасности, обеспечивая реализацию оптимального сценария развития страны на принципах стратегического планирования. Государственная политика в указанной сфере должна носить комплексный, системный и межведомственный характер, что диктует необходимость корректировки существующих подходов к формированию системы документов стратегического развития в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

Третий вывод заключается в том, что одной из центральных задач стратегического управления в области национальной безопасности на современном этапе является совершенствование стратегического целеуказания, его нормативно-правовое обеспечение. Важным шагом на этом направлении представляется внедрение в управленческую практику нормативно закрепленного документа стратегического планирования директивно-распорядительного характера — Перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, социально-экономического развития и стратегического планирования на новый электоральный цикл. Проблема формирования данного Перечня также выносится автором на защиту как существенная новация во всем алгоритме стратегического планирования и стратегического управления.

ГЛАВА 3. Оценка состояния национальной безопасности Российской Федерации как инструмент государственной политики

3.1 Стратегический анализ и стратегический прогноз в интересах оценки состояния национальной безопасности и стратегического целеуказания

Целевым назначением системы мониторинга является формирование объективной оценки состояния национальной безопасности в целом по Российской Федерации, по стратегическим национальным приоритетам и по отдельным регионам страны и сферам деятельности. Решение этой задачи осуществляется за счет оценки прогнозируемых рисков, опасностей и угроз национальной безопасности и моделирования возможных параметров будущих угроз безопасности, формирования единой системы основных показателей состояния национальной безопасности, позволяющих на каждом этапе получать требуемые объективные оценки, разработки и применении в практике государственного управления единых методических и технологических принципов мониторинга.

Важной особенностью системы мониторинга состояния национальной безопасности является то, что она затрагивает все этапы и циклы процесса стратегического планирования – этап стратегического целеполагания, стратегического анализа и стратегического прогнозирования, этап собственно стратегического планирования, этап контроля реализации стратегических национальных приоритетов и этап формирования результирующий оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации, как завершающий общий цикл процесса стратегического планирования.

Анализ угроз и вызовов национальной безопасности Российской Федерации показывает, что процессы глобализации всех сфер международной жизни и формирование многополярного мироустройства сопровождаются обострением межгосударственных противоречий, возникновением новых конфликтов, нарастанием политической и экономической турбулентности, а также различных кризисных явлений. В условиях долговременного курса США на стратегическое сдерживание России необходимо совершенствовать механизмы политики в

области обеспечения национальной безопасности, своевременно внося коррективы в документы стратегического планирования применительно к меняющейся обстановке.

Волатильность на сырьевых рынках, воздействие западных санкций и стагнация в экономике существенно увеличили риски разбалансирования финансовой системы и увеличения государственного долга. Так, например, по итогам исполнения федерального бюджета в январе – феврале 2016 года доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов составила лишь 37,4%[237]. Вместе с тем замедление темпов экономического развития во второй половине 2017 года на фоне роста мировых цен на товарных рынках вновь привело к усилению зависимости российской экономики от экспорта углеводородов. Повышение «сырьевой зависимости», прежде всего, прослеживается по соотношению общего экспорта товаров и экспорта углеводородов к ВВП. Если в 2016 году отношение экспорта товаров к ВВП составляло 21,9%, а отношение экспорта углеводородов к ВВП было равно 12%, то в 2017 г. — уже 22,6% и 12,5%, соответственно. В целом нефтегазовые доходы бюджетной системы составили 39,57%[238]. Как отмечается в аналитической записке Счетной палаты РФ, в 2020 году доля нефтегазовых доходов бюджета России уменьшилась на 11,3 процентного пункта до 28% с 39,3% в 2019 году[239]. На фоне снижения деловой активности в регионах особенно острой остается проблема несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. По данным Минфина России, в 14 регионах Российской Федерации объем государственного долга превышает объем налоговых и неналоговых

[237] Бочарова С., Волкова О., Ткачев И. Доля нефтегазовых доходов в бюджете России упала до семилетнего уровня // РБК. — 24 марта 2016. — URL: https://www.rbc.ru/economics/24/03/2016/56f32a639a794756a61f301e; МЭА предсказало снижение инвестиций в нефтяном секторе в 2017 году // РБК. — 24 ноября 2016. — URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58367ceb9a79474db10d93db

[238] Титов Б. Зависимость российской экономики и бюджета от нефти. — URL: http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/02/issledovanie-syrevaya-zavisimost-2018.01.30-2.pdf

[239] Росбалт: Доля нефтегазовых доходов бюджета РФ ощутимо сократилась в 2020 году. — URL: https://www.rosbalt.ru/business/2021/02/24/1889028.html

доходов, в том числе в Республике Мордовии, где по итогам первого полугодия 2016 года долговое бремя на региональный бюджет составило 199,4%.

Одновременно в Удмуртской Республике, Кировской области и Республике Калмыкия объем государственного долга превысил налоговые и неналоговые доходы, и долговая нагрузка составила 101,7%, 102,3% и 110,9% соответственно. Кроме вышеперечисленных, в число регионов с самым высоким уровнем долговой нагрузки по состоянию на 2016 год входили Республика Хакасия, где отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам бюджета составило 154,7%, Костромская область — 144,2%, Астраханская область — 134,4%, Республика Северная Осетия-Алания — 134,2%, Смоленская область — 130,4%, Республика Карелия — 121,6%, Забайкальский край — 114,1%, Республика Марий Эл — 113,9%, Псковская область — 103,3% и Саратовская область — 102,2%[240].

В последние годы благодаря принятым Правительством Российской Федерации системным мерам по совершенствованию межбюджетных отношений удалось преодолеть опасную тенденцию роста числа субъектов Федерации, государственный долг которых превышает 50% бюджетных доходов. Долговая нагрузка Российских регионов постепенно снижается. По состоянию на 1 октября 2017 года более половины субъектов РФ сократили уровень госдолга по отношению к своим бюджетным доходам, по сравнению с данными на 1 января 2017 года. Так, Севастополь и Сахалинская область сократили объем своего госдолга до нулевой отметки[241].

Серьезным фактором, дестабилизирующим экономическую ситуацию в России, стала ограниченность внутренних долгосрочных финансовых ресурсов для инвестирования и модернизации отечественных промышленных предприятий, сужение доступа российских компаний к современным иностранным технологиям по ряду приоритетных направлений. Сегодня для значительной части

[240] Рейтинг регионов по уровню долговой нагрузки — первое полугодие 2016. — URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20160811/630035528.html

[241] Обзор рынка госдолга регионов России: эффект Матфея в действии. — URL: https://raexpert.ru/researches/regions/gosdolg_region_2017

импортируемого сложного технического оборудования и технологий в России отсутствуют аналоги, а также компетенции по их созданию. По итогам анализа, проведенного Минпромторгом России, наиболее остро задачи импортозамещения стоят в станкостроении (доля импорта составляет более 90%), тяжелом машиностроении (до 80%), легкой (до 90%), радиоэлектронной (до 90%), фармацевтической промышленности и производстве медицинской техники (до 80%)[242].

В этой связи и в документах стратегического планирования, например, в Стратегии развития авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года, отмечается, что с учетом сложной международной обстановки и антироссийских санкций, зависимость отечественной гражданской авиационной промышленности от импорта создает потенциальные риски для всей экономики страны. А такая зависимость достаточно велика. Так, доля импортных комплектующих в «Сухой Суперджет 100» составляет 72%, в МС-21 — около 40%, если оборудовать его разрабатываемым ОДК двигателем ПД-14[243].

Как известно, одной из главных целей антироссийских санкций является усиление протестных настроений, призванных содействовать смене режима и изменению политического курса[244]. В 2014 году отмечалось увеличение числа участников протестных акций — почти в 1,5 раза (с 4,9 млн человек до 6,9 млн человек). Наибольшее число массовых акций проведено в Центральном (8,9 тыс. акций), Приволжском (6,5 тыс. акций) и Северо-Западном (6,5 тыс. акций) федеральных округах. В 2019 году повысился уровень протестной активности в Красноярском крае, Оренбургской, Владимирской и Ивановской областях, Бурятии[245]. В 2020 году количество протестных акций в России уменьшилось, говорится в докладе «Протест на фоне пандемии: факторы спада активности»

---

[242] Доля импорта в стратегических отраслях превысила 80 процентов. — URL: https://rusevik.ru/ekonomika/130280-dolya-importa-v-strategicheskih-otraslyah-prevysila-80-procentov.html

[243] Застряли за границей: Почему «Суперджет» и МС-21 никогда не станут полностью российскими? — URL: https://lenta.ru/articlKes/2016/11/21/avia_problems/

[244] О текущей ситуации в экономике Российской Федерации — Минэкономразвития России. — URL: http://www.yandex.ru/clck/jsredir?bu=80pk&from=www.yandex.ru

[245] https://news.myseldon.com/ru/news/index/205584206

Агентства политических и экономических коммуникаций. Основной причиной этого стали ограничения, связанные с пандемией коронавируса. По оценке авторов доклада, число политических протестов сократилось за этот год на 20–30%, социально-экономических – на 15–25%, экологических – на 30–40% (общее число состоявшихся акций протеста не приводится). При этом сокращение количества акций не говорит об отсутствии протестных настроений у населения, считают эксперты[246].

Остается высоким уровень экстремистских проявлений, особенно в молодежной среде, создающих предпосылки для социальной напряженности. По данным МВД России, в 2020 году в России число зарегистрированных преступлений экстремистской направленности выросло на 42,4 % и достигло 833[247]. Не исключена активизация деятельности политизированных организаций в среде украинских беженцев в целях мобилизации протестного потенциала в регионах, в которых находится их значительное число. Возрастают риски активизации деятельности, направленной на «привязку» отдельных приграничных регионов России к сопредельным странам. Особое внимание уделяется Калининградской и Псковской областям, Республике Карелия, субъектам Российской Федерации, входящим в Дальневосточный федеральный округ.

Проведенный выше краткий анализ основных вызовов и угроз показывает, что для повышения эффективности реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности необходимы специальные инструменты стратегического планирования, позволяющие вести объективную многофакторную оценку состояния национальной безопасности, своевременно выявлять негативные тенденции в развитии ситуации в России в целом и ее регионах, по каждому из стратегических национальных приоритетов. Таким механизмом является стратегический анализ состояния национальной безопасности, который можно рассматривать как важнейший компонент

[246] «Ведомости», 30 октября 2020.
[247] https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/news/counteraction/2021/02/d43634/

государственной политики Российской Федерации по защите национальных интересов.

С научной точки зрения системный многофакторный стратегический анализ является оптимальным инструментом для решения сложных и слабоструктурированных задач. Одновременно с позиций обеспечения национальной безопасности такой анализ позволяет выявить условия, приводящие к наилучшим результатам функционирования и оптимизации системы. При этом любой объект рассматривается как часть системы взаимосвязанных составных элементов. С точки зрения организации стратегический анализ включает в себя: а) необходимые IT-технологии и программное обеспечение; б) достаточное число специалистов с профильной подготовкой; в) специальные организационные структуры для реализации методов стратегического анализа в условиях растущей непредсказуемости и сложности внешней среды (комплекс «метод — специалист — организация»)[248].

Словарь русского языка С. Ожегова под дефиницией «анализ» понимает метод научного исследования путем рассмотрения отдельных сторон, свойств, составных частей чего-нибудь[249]. Понимая под предметом анализа крупную многофакторную проблему (группу проблем), решение которой имеет стратегически важное значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, введение в научный оборот термина «стратегический анализ» применительно к области национальной безопасности представляется объективно необходимым.

В «Основах стратегического планирования в Российской Федерации» под стратегическим анализом понималась «научно обоснованная система оценок условий и факторов, формирующих внутренние и внешние угрозы национальной безопасности, включая стратегические риски для устойчивого развития

[248] Сильвестров С.Н. Материалы к заседанию секции научного совета по проблемам стратегического планирования при Совете Безопасности российской Федерации. — М., 2015.

[249] Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотипное. — М.: Русский язык, 1987.

государства на долгосрочную перспективу»[250]. Такое определение отражало конечный результат научной деятельности по оценке внутренних и внешних условий существования государства, но не содержало положений, определяющих взаимосвязь этих результатов с задачами государственного управления.

В Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» термин «стратегический анализ» не употребляется. Вместе с тем в ст. 8 федерального закона «Задачи стратегического планирования», ст. 10 «Полномочия участников стратегического планирования», а также ст. 14 «Информационное обеспечение стратегического планирования» вопросы стратегического анализа опосредованно отражены. В целом же в сегодняшней политологической практике пока не сложилось единого понимания термина «стратегический анализ».

Так, например, специалисты Академии ФСБ России полагают, что стратегический анализ должен быть направлен на комплексное исследование угроз национальной безопасности во всех ее предметных областях с учетом источников их формирования[251]. При этом указанное исследование целесообразно осуществить на основе системного подхода к изучению сложных социальных систем, реализующего познавательную функцию, которая позволяет изучать в динамике существующие факторы и условия, формирующие угрозы безопасности, сами угрозы и источники их возникновения, возможные их изменения и взаимовлияние; прогностическую функцию, которая дает возможность предвидеть на основе выполнения первой функции вероятное появление (формирование) новых угроз безопасности, причин их возникновения, форм, места и времени возможного проявления; рекомендательную функцию, которая определяет, какие мероприятия по локализации, минимизации,

[250] Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» (утратил силу после принятия ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

[251] Опалев А.В., Марченко Р.А. Методология стратегического анализа проблем реализации стратегических национальных приоритетов как источника исходных данных для стратегического прогнозирования и планирования в области обеспечения национальной безопасности : материалы к заседанию секции науч. совета при Совете Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования. — М., 2013.

сдерживанию или нейтрализации существующих и прогнозируемых угроз безопасности необходимо спланировать и провести.

В монографии «Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики» под редакцией А.И. Подберезкина[252] дано определение анализа как логического приема определения понятия, когда это понятие разлагают по признакам на составные части с целью ясного и полного познавания, т.е. анализ — «исследование» по частям, первый этап изучения (структуры, свойств, состава).

Сущностное понимание термина «стратегический анализ» дано в труде «Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации» под общей редакцией доктора юридических наук Н.П. Патрушева. Там сказано, что для достижения стратегической цели государственной политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности решается ряд основных задач, в том числе осуществляется стратегический анализ в интересах оценки уровня социально-экономического развития страны, а также угроз национальной безопасности, направлений ее обеспечения, результатов и показателей состояния национальной безопасности[253].

Из зарубежных авторов в аспекте исследования стратегического анализа можно отметить работы Р.М. Гранта, который рассматривал его как многофакторный феномен, отмечая такие важнейшие составные части, как анализ внутренней среды и анализ внешнего окружения, отраслевой и конкурентный анализ[254].

---

[252] Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики : монография / под ред. А.И. Подберезкина. — М.: МГИМО-Университет, 2015.

[253] Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации : пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. — 4-е изд., испр. и доп. — М.: Известия, 2016. — С. 18.

[254] Grant R.M. Contemporary Strategy Analysis. — John Wiley & Sons, Ltd, 2016.



Рисунок 8 Этапы стратегического анализа по взглядам американских экспертов[255]

В нашей стране наиболее полно проблемой стратегического анализа занимался академик Е.М. Примаков. В монографии «Ситуационные анализы. Методика проведения. Очерки текущей политики», в частности, отмечается, что ситуационный анализ, как отдельный политический жанр исследования, требует проведения целого комплекса мероприятий, в том числе и в сфере решения стратегических, политических и военных задач[256]. Возможной конечной целью и результатом стратегического анализа в системе стратегического планирования в области национальной безопасности является совокупность стратегических, оперативно-стратегических и частных исходных данных, необходимых для формирования прогнозных, концептуальных, программно-целевых документов стратегического планирования, а также для выработки рекомендаций и

[255] Составлено с учетом: Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики: монография / под ред. А.И. Подберезкина. — М.: МГИМО-Университет, 2015; Уткин А.И., Федотова В.Г. Будущее глазами Национального совета по разведке США: глобальные тенденции до 2025 года : изменившийся мир / Институт экономических стратегий ; Международная академия исследования будущего. — М., 2009.

[256] Примаков Е.М., Хрусталев М.А. Ситуационные анализы : методика проведения : очерки текущей политики. — М.: МГИМО МИД России, 2006. — Вып. 1.

подготовки государственных управленческих решений и распорядительных актов.

Развивая этот тезис в рамках политического стратегического прогнозирования, современные исследователи приходят к выводу, что стратегический анализ представляет собой сложную научно-практическую задачу, процесс разработки научно обоснованного суждения о вероятности развития политических событий, для решения которой требуется наличие соответствующих инструментов сбора исходной информации, методик ее обработки и обобщения, регламентов взаимодействия участников стратегического планирования, а также практического управленческого опыта в условиях растущей непредсказуемости и сложности внешней среды[257].

Исследуя зарубежный опыт, следует отметить, что культура стратегического анализа получила в зарубежных странах более широкое распространение, чем в Российской Федерации. Наиболее яркими примерами можно считать такие доктринальные документы в области безопасности и внешней политики США, как «Стратегия национальной безопасности», «Всесторонний обзор состояния и перспектив развития Вооруженных сил», «Стратегия национальной обороны», «Национальная военная стратегия», прогнозы Национального совета по разведке США «Глобальные тенденции» и другие.

В частности, американские исследователи предлагают следующую концепцию стратегического анализа как ключевого звена процесса стратегического планирования. На первом этапе, в контексте накопления знаний, осуществляется общее знакомство с проблемой, проводится сбор необходимого фактологического материала, прорабатываются предложения по организации процесса стратегического анализа, формату его проведения и составу участников.

На следующем этапе работы ведется комплексное осмысление материала участниками стратегического анализа, в том числе с использованием необходимых информационных и технических средств, осуществляется

[257] Афиногенов Д.А. Вопросы стратегического анализа при реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — М., Известия. — Вып. 6. — С. 14.

построение гипотезы по рассматриваемой проблеме (кругу проблем), формулируются умозаключения и выводы, которые затем закладываются в основу предлагаемых решений. Завершается формирование выводов подготовкой конкретных рекомендаций участникам стратегического планирования по результатам исследования проблем в рамках стратегического анализа.

Формату стратегического анализа в наибольшей степени соответствует «Стратегия национальной обороны»[258], которая издается Министерством обороны США один раз в четыре года и развивает основные положения «Стратегии национальной безопасности»[259]. В этом документе содержится анализ военно-политической обстановки в различных регионах мира, даются оценки военных угроз и вызовов национальной безопасности США, определяются цели, сферы ответственности, общие задачи и ключевые направления деятельности военного ведомства и американских Вооруженных сил на ближайшую перспективу. Таким образом, стратегический анализ в полной мере используется в практике государственного управления ведущих зарубежных государств.

Анализ внешней среды является ключевым составным элементом стратегического анализа и имеет глубокое научное обоснование в общей теории систем. Жизнедеятельность всех социальных систем, в том числе организационных, к которым относится государство, в значительной мере обусловлена характером их взаимоотношений с другими государствами, а также метасистемами, такими как мировое сообщество и международные организации, представляющими внешнюю среду.

Внешняя среда всех социальных систем включает, таким образом, две основные составляющие: макроокружение и непосредственное окружение. Наибольшее воздействие на социальные системы оказывает непосредственное окружение, которое обеспечивает основную жизнедеятельность систем в форме материально-технических, финансовых, трудовых и иных потоков. В связи с этим

---

[258] National Defense Strategy 2018. — URL: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf

[259] National Security Strategy [December 2017]. — URL: https://www.hsdl.org/?abstract&did=806478

должно подвергаться анализу сначала внутреннее состояние системы (государства) по основным параметрам, определяющим ее жизнеспособность и безопасность, обеспечение населения жизненно необходимыми предметами потребления, условиями жизнедеятельности и пр. На макроуровне эти параметры трансформируются в обобщенные характеристики внутреннего состояния страны — состояние экономики, нормативно-правовое обеспечение жизнедеятельности государства и его структур, политические процессы, природная среда и ресурсы, состояние социально-культурной, производственной, научно-технической и технологической сфер, инфраструктуры и ряд других. Каждая обобщенная характеристика декомпозируется на ряд конкретных характеристик. Например, в экономической области — структура национального хозяйства, величина валового национального продукта, структура национального бюджета, тарифы и налоги, уровень инфляции и стабильность валюты, развитость банковской системы, источники инвестиций и капитальных вложений, развитость рыночной инфраструктуры и другие.

Обобщенными параметрами в сфере обеспечения безопасности государства принято считать наличие системы внешней обороны, ведомств, непосредственно ответственных за обеспечение безопасности, систем внутренней безопасности, судебно-правовой, исполнения наказаний, здравоохранения и ветеринарной службы, ликвидации стихийных бедствий, техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций, а также ряда других систем.

Результаты стратегического анализа внешней среды служат исходными данными по приоритетам развития государства с учетом задач обеспечения национальной безопасности, которые ложатся в основу стратегического целеполагания и выбора рационального сценария социально-экономического развития государства и обеспечения национальной безопасности.

Достаточно емко сущность понимания термина «стратегический анализ» дана в работе В. Плэтта «Информационная работа стратегической разведки», где изложен общий принцип интегрального исчисления, широко применяемый при

стратегическом анализе. Этот принцип гласит: «Если вы возьмете достаточное количество “ничего”, в сумме получите “нечто”!»[260]

Модель структурной схемы системы оценок стратегического анализа могла бы включать в себя анализ достижения стратегических национальных приоритетов, анализ ситуации на отдельных направлениях обеспечения национальной безопасности и анализ исполнения документов стратегического планирования федерального уровня, которые осуществляются сегодня разрозненно различными федеральными органами исполнительной власти с учетом их компетенции и ответственности и не имеют общего методологически обоснованного оценочного поля.

Как представляется, новым содержанием стратегического анализа мог бы стать многофакторный процесс матричной оценки сильных и слабых сторон субъекта стратегического планирования, сформулированных задач и алгоритмов их реализации, а также оценки факторного поля — политической, экономической и военно-стратегической ситуации, намерений наших партнеров и конкурентов с формулированием обобщенных выводов. Далее с применением матричных методов проводится анализ возможностей субъекта стратегического планирования по выработке и реализации системы мер, направленных на защиту избранного национального интереса.

Методический подход к решению проблемы научного анализа и оценки угроз национальной безопасности Российской Федерации с позиции защиты национальных интересов включает в себя ряд последовательных этапов совместной деятельности участников стратегического планирования по выявлению национальных интересов и их взаимосвязей между собой, ранжирования национальных интересов и определения текущего уровня достижения стратегических национальных приоритетов, оценке реальных и потенциальных политических, экономических, военных и иных угроз национальным интересам и возможных вариантов парирования угроз национальной безопасности с использованием политических, экономических,

[260] Platt W. Strategic intelligence : Basic principles. — M.: FORUM, 1997.

военных и иных возможностей государства. С методологической точки зрения в рамках стратегического анализа важно предусмотреть этап разработки альтернативных вариантов предупреждения и ликвидации (минимизации) угроз с использованием политических, экономических, военных и иных мер.

Такой подход дает основание считать стратегический анализ важнейшим инструментом стратегического планирования, используемый на стратегическом уровне для формирования целеполагания и разработки прогнозных, концептуальных, программно-целевых документов стратегического планирования, а также комплексной оценки состояния национальной безопасности и подготовки государственных управленческих решений и распорядительных актов в данной сфере.

Кроме того, в соответствии со ст. 10 Федерального закона, именно Президент Российской Федерации осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования, определяет направления и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации[261]. При этом стратегический анализ является также одним из элементом повышения эффективности государственного управления стратегическим планированием, так как он реализует функцию Президента Российской Федерации по общему руководству процессом стратегического планирования. Поэтому было бы логично дополнить полномочия Главы государства, определенные Федеральным законом, положением об общем руководстве им стратегическим анализом. Реализацию полномочия Президента по руководству стратегическим анализом и отражению его результатов в ежегодном докладе «О состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению» целесообразно возложить на аппарат Совета Безопасности Российской Федерации с привлечением федеральных органов исполнительной власти и Российской академии наук.

---

[261] Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Исходя из изложенного, автор полагает возможным согласиться с экспертами, которые предлагают дополнить Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» положениями о стратегическом анализе[262] в ходе его корректировки.

Таким образом, стратегический анализ можно рассматривать, с одной стороны, как самостоятельный инструмент управления рисками в сфере обеспечения национальной безопасности, а с другой — как основу для стратегического прогноза. Последний должен содержать оценку внутренних и внешних угроз национальной безопасности, прогнозные сценарии («стратегические дорожные карты») их решения, а также набор показателей для оценки эффективности оптимального сценария развития и обеспечения национальной безопасности. При этом требования к материалам долгосрочных и краткосрочных анализов должны принципиальным образом отличаться. Так, долгосрочные аналитические материалы должны выявлять тренды и тенденции и по определению не способны и не должны раскрывать динамику развития конкретных ситуаций и изменения показателей.

Что касается развития институциональных и организационных основ стратегического прогнозирования в системе подготовки управленческих решений в сфере обеспечения национальной безопасности, то разработка стратегических прогнозов является залогом эффективного государственного управления обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Прогнозирование во многом составляет основу всей системы стратегического планирования, поскольку документы стратегического целеполагания должны формироваться именно на стратегическом прогнозе - прогнозных оценках и предвидении будущего. Прогноз позволяет предвидеть основные тенденции развития страны с учетом задач обеспечения национальной

[262] Д.А. Афиногенов. Стратегический анализ в цикле государственного управления в сфере обеспечения национальной безопасности : стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз : материалы пятой всеросс. науч.-практич. конф. (Москва, 26 мая 2017 г.) / под общей ред. А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2018.

безопасности, динамику вызовов и угроз, определить оптимальный прогнозный сценарий и на его основе спланировать основные направления, меры и механизмы достижения стратегических целей, их ресурсное обеспечение.

Важность стратегического прогнозирования неоднократно отмечалась российскими законодателями. В частности, депутаты Государственной Думы отмечали, что «сегодня крайне актуальны и востребованы профессиональные и фактически обоснованные прогнозы геополитического характера. Заранее понимая, в каком направлении и в какой динамике будет меняться та или иная ситуация, можно упредить многие вызовы, а также избежать ошибок и упущений в стратегическом планировании, в том числе в сфере законотворчества»[263].

Правовые основания, регламентирующие некоторые принципиальные аспекты стратегического прогнозирования, установлены Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральным законом от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (в редакции от 13.07.2015 г.)[264], Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в редакции от 02.07.2013 г.)[265].

На региональном уровне прогнозирование социально-экономического развития страны для целей государственной региональной политики включает в себя разработку прогнозов двух видов — во-первых, федеральных (разрабатываемых федеральными органами власти), но имеющих региональную составляющую, и, во-вторых, собственно региональных прогнозов по каждому субъекту Российской Федерации, разрабатываемых региональными органами

---

[263] Военно-политические аспекты прогнозирования мирового развития : аналитич. доклад / А.И. Подберезкин [и др.]. — М.: МГИМО-Университет, 2014. — С. 3.

[264] Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями и дополнениями от 19 июня 1995 г., 17 марта 1997 г., 6 мая 1999 г., 22 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г., 24 июля 2007 г., 19 июля 2011 г., 20 апреля 2014 г., 13 июля 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс.

[265] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

власти. Указанные прогнозы создаются в соответствии с Федеральным Законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 года). Названные прогнозы содержат информацию (преимущественно количественную, без развернутых аналитических обоснований, выводов и оценок) по типовому перечню агрегированных показателей, характеризующих экономическое развитие регионов в целом (такие показатели, как ВРП, численность населения, выпуск продукции по отраслям экономики, индексы-дефляторы и т.д.).

Вместе с тем формы и показатели прогноза, а также методические рекомендации Минэкономразвития Российской Федерации сформированы таким образом, что отражают главным образом потребности министерства и не решают насущных проблем регионов: не обеспечивается согласование разделов и показателей прогноза, нет региональных балансов, не определены экономические и социальные проблемы общерегионального и локального значения; даже не обозначены методические подходы к решению проблемы согласования общероссийских и региональных прогнозов, а ведь это относится к одной из ключевых задач региональной политики — согласование интересов Федерации и регионов. В целом достоверность и надежность данных на всех уровнях являются весьма неудовлетворительными[266].

Основными причинами такого положения считаются неразвитость методического инструментария, недостатки информационного и организационно-правового обеспечения разработки прогнозов. Кроме того, официальные

[266] Показателем качества прогнозов служит отклонение фактических значений макроэкономических параметров от их прогнозных оценок. Так, по свидетельству зампредседателя Комитета Совета Федерации по бюджету, в 2007 г. по 5 из 25 учитываемых при составлении федерального бюджета показателей, такие отклонения составили более 12 процентов. (Подробнее см.: Кукол Е. Не тот процент: Минэкономразвития могут лишить монополии на составление прогнозов // Российская газета. — 18 апреля 2008 г.). По данным Росстата, «цена» неточности прогнозных значений, например, ВВП страны составляет триллионы рублей. Это делает основанный на данных прогнозов бюджетный процесс неэффективным, а главное, по словам федерального министра финансов, «приводит к появлению неучтенных дополнительных доходов бюджета» (Подробнее см.: Зыкова Т. Минфин планирует будущее: в министерстве создали новый департамент // Российская газета — 6 мая 2008 г.).

федеральные и региональные прогнозы, являясь дополнением к бюджетному процессу, рассчитываются только на период в три года. Ни на среднесрочную, ни тем более на долгосрочную перспективу государственное региональное прогнозирование не распространяется.

Рассмотрим далее зарубежный опыт в части стратегического прогнозирования.

Наиболее отлаженными механизмами использования прогнозирования в интересах государственного управления, позволяющими обеспечить относительно устойчивое развитие страны и минимизировать угрозы и риски, обладает Великобритания. По мнению Дж. Малгана[267], научно-методологические подходы к совершенствованию прогнозирования устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности должны базироваться на системе управления рисками.

Методика оценки рисков (угроз) должна включать в себя следующие ключевые параметры: идентификацию риска, оценку риска, действия госструктур в рамках имеющегося риска и критический анализ деятельности госструктур в условиях риска. При этом государство выстраивает политику управления рисками на трех уровнях: стратегическом, программном и операционном. На стратегическом уровне осуществляется формулирование целей и задач, определение необходимых ресурсов. На программном уровне правительство формирует планы мероприятий и определяет ответственных. И на операционном — главное внимание уделяется контролю и информационно-коммуникационному взаимодействию с исполнителями.

Такая система управления рисками обеспечивает слаженную работу всех государственных институтов в различных условиях обстановки. Скорректированная с учетом российских реалий, она могла бы быть внедрена в отечественную практику государственного управления. Научная методология прогнозирования предполагает формирование основополагающих факторов,

[267] Mulgan J. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good (Paperback). — Common Paperback. — 1 Sep 2010.

требующих учета, определение их структурно-функциональных связей, методов формализации и оценки, а также использование различных методов прогнозирования: метода «дерева целей», когнитивного моделирования, экспертного опроса и моделирования.

Кроме того, необходимо отметить, что в развитых зарубежных странах имеется значительный опыт подготовки документов, связанных с долгосрочным прогнозированием основных стратегических рисков и выработкой адекватных мер государственной политики по их предотвращению.

В США организации, предоставляющие услуги в сфере долгосрочного прогнозирования, объединены в Консорциум прогнозистов федерального правительства (Federal Forecasters Consortium), участие в котором позволяет:

– обмениваться информацией об источниках данных, их качестве, обсуждать проблемы методологии прогнозирования и оценки результатов;

– поддерживать постоянный диалог между профессиональными прогнозистами и выявлять новые объекты прогнозирования;

– формировать сеть взаимодействующих между собой профессионалов с целью более активного использования прогнозирования как важнейшего инструмента принятия решений в эпоху информационных технологий;

– формировать сеть финансовой поддержки (спонсоров) развития прогнозирования со стороны правительственных ведомств и частных инвесторов;

– распространять современные методы прогнозирования[268].

Примерами документов стратегического прогнозирования США являются: публикация Национального совета по разведке «Global Trends 2030: Alternative World»[269]; ежегодный доклад Бюджетного управления Конгресса США «Бюджетный и экономический прогноз»[270], который охватывает 10-летний период. В дополнение к прогнозу осуществляется подготовка аналитических

[268] Federal Forecasters Consortium. — URL: https://cer.columbian.gwu.edu/federal-forecasters-consortium

[269] Global Trends 2030: Alternative Worlds. — URL: https://www.files.ethz.ch/isn/164970/GlobalTrends_2030.pdf

[270] The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029. — January 28, 2019. — Congressional Budget Office Report. — URL: https://www.cbo.gov/publication/54918

материалов «Параметры бюджета» (Budget Options), «Долгосрочные перспективы бюджета» (Long-Term Budget Outlook), «Несанкционированные ассигнования и истекающие разрешения» (Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations); ежеквартальный «Обзор мнений профессиональных прогнозистов» Федерального резервного банка Филадельфии и Национального бюро экономических исследований[271].

Отличительными чертами системы прогнозирования во Франции являются ориентация на возможные варианты перспектив развития, сочетание прогнозирования и индикативного планирования, согласование сбалансированных потоков материальных ресурсов и услуг со сбалансированными финансовыми ресурсами, использование системы многоуровневого обоснования прогнозов и программ.

Стратегический анализ, который стал осуществляться во Франции на государственном уровне с середины XX века в рамках работы Генерального комиссариата планирования, призван анализировать состояние экономики, содействовать выработке правительством экономических решений, проводить экспертизу документов стратегического планирования в области экономики и заниматься долгосрочным прогнозированием[272]. Направления стратегического развития разрабатываются в виде целевых государственных программ и сопровождаются комплексом различных финансовых льгот и преференций, стимулирующих их реализацию[273].

Под эгидой ООН различными международными организациями осуществляется многофакторный анализ текущих трендов в той и иной сфере. Широкую известность получили прогностические исследования «Глобальный прогноз окружающей среды» (Global Environment Outlook), «Глобальные

---

[271] 21st Federal Forecasters Conference / Bureau of Labor Statistics — September 24, 2015. — Washington, DC. — URL: https://cer.columbian.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2011/f/downloads/FFC2015.pdf

[272] Экономическая и социальная политика Франции // Российско-французская серия «Информационные и Учебные Материалы». — №36. — 1995.

[273] Система прогнозирования и планирования во Франции. — URL: https://studfiles.net/preview/6897620/page:4/

экономические перспективы» (Global Economic Prospects) и «Развитие глобальных финансов» (Global Development Finance), «Перспективы мировой энергетики» (World Energy Outlook)[274].

За рубежом также для разработки долгосрочных стратегий развития технологий, науки, экономики, образования, формирования дорожных карт научно-технологического развития и долгосрочных приоритетов в различных сферах общественной жизни широко используется метод Форсайт-прогноза. Распространение получили также методы количественной оценки устойчивости систем, индуктивные методы, стратегический аудит, морфологические методы, метод «дерева целей», а также методы идентификации риска.

Из международного опыта государственного прогнозирования для Российской Федерации могут оказаться полезными следующие принципы:

– широкое привлечение экспертного сообщества;

– приоритетное внимание вопросам экономического прогнозирования;

– сочетание процедур разработки и контроля соответствия показателей стратегического прогнозирования и фактического состояния национальной экономики, финансов и национальной безопасности.

С учетом зарубежного опыта российская политическая наука в качестве методологической основы стратегического прогнозирования предлагает опору на принципы конкретно-исторического подхода; всесторонности и комплексности изучения; объективности, достоверности, реалистичности оценок и выводов; единства военного, политического и экономического анализа, а также на теоретические основы геополитики, конфликтологии, военной стратегии и оперативного искусства, международного военного и гуманитарного права, теории управления и принятия решения.

Следует также отметить, что научно-методологические подходы к стратегическому прогнозированию базируются в основном на механизмах управления рисками. По мнению ряда исследователей, в современных условиях

---

[274] Global Economic Prospects. — January 2019. — URL: http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects

без применения подходов управления рисками невозможно устойчивое развитие государства, т.е. его выживание, обеспечение жизнедеятельности и национальной безопасности[275]. Управление рисками как процесс принятия и выполнения управленческих решений направлен на снижение вероятности возникновения неблагоприятного результата и минимизацию связанных с ним возможных потерь.

При этом в управлении рисками выделяются несколько ключевых этапов:

– выявление риска и оценка вероятности его реализации и масштаба последствий, определение максимально возможного убытка;

– выбор методов и инструментов управления выявленным риском;

– разработка риск-стратегии с целью снижения вероятности реализации риска и минимизации возможных негативных последствий;

– реализация риск-стратегии, оценка достигнутых результатов и корректировка риск-стратегии.

Член Совета директоров IERIMA (Международная Федерация ассоциаций риск-менеджмента) Герт Крейвэген[276] отмечает, что ключевыми этапами управления рисками по праву можно считать выявление риска и оценку вероятности его реализации, а также масштаба последствий и определение возможного убытка. Идентификация и прогнозная оценка риска помогает лицам, принимающим решения, влиять на достижение поставленных целей, а также выбирать эффективные средства управления риском. При этом следует учитывать, что оценка риска является процессом, объединяющим идентификацию риска, анализ и сравнительную оценку риска, а идентификация — это процесс определения элементов риска, составления их перечня и описание каждого из его элементов. Целью идентификации рисков является составление перечня источников риска и событий, которые могут повлиять на достижение каждой из установленных целей или вызвать невозможность достижения поставленных

[275] Казначеева Э.В. Управление в условиях неопределенности. — М.: ВШЭ, 2014. С. 148.

[276] Cruywagen G. The Governance of Risk. — URL: https://fermlab.hse.ru/data/2012/10/30/1246460915/Moving%20from%20the%20Ma..%20Risk%20to%20the%20Governance%20of%20Risk.ppt

целей. Для повышения точности и полноты идентификации риска могут быть использованы различные методы, в том числе ситуационного анализа или «мозгового штурма» по методу Дельфи.

Рассмотрим далее, как риск ориентированный подход влияет на состав документов стратегического прогнозирования по приоритетам «оборона страны» и «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство».

Стратегическое целеполагание по данным приоритетам определяется Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ и документами стратегического целеполагания в указанных сферах деятельности. На основе этого в рамках формирования ключевого программно-планового документа стратегического планирования в области обороны – Плана обороны Российской Федерации – осуществляется прогноз угроз и стратегических рисков военной безопасности Российской Федерации, прогноз мобилизационных возможностей Вооруженных Сил РФ и экономики страны, формируются прогнозные оценки перспектив строительства и развития военной организации Российской Федерации, а также оснащения Вооруженных сил, других войск, воинских формирования и органов вооружением, военной и специальной техникой. Как показывает практика, всего может разрабатываться до 10 и более различного рода прогнозных оценок по направлениям обеспечения военной безопасности.

По каждому блоку прогнозных оценок с широким применением инструментария аналитической деятельности – методов мозгового штурма и метода Дельфи, метода системного анализа и иных – осуществляется стратегический анализ ситуации с формированием различного рода оценочных показателей по направлениям деятельности, на основе которых формируется блок агрегированных показателей для формирования предложений Президенту Российской Федерации. Такой же примерно алгоритм может быть применен и при рассмотрении стратегического национального приоритета «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство».

Рассматривая данную проблему с точки зрения совершенствования управленческой практики, следует отметить, что на сегодня сформированы такие инструменты стратегического прогнозирования, как Стратегический прогноз, прогнозы социально-экономического развития федерации и ее субъектов, программы социально-экономического развития регионов, схемы территориального планирования на региональном и местном уровнях, а также целевое бюджетное планирование и скользящий трехлетний бюджет.

Стратегический прогноз, как новый элемент управленческой технологии, является залогом эффективного стратегического управления, обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития. Практика показала, что отсутствие такого механизма ведет к ошибкам в выборе алгоритма развития страны, неоправданным и неэффективным затратам сил и ресурсов, поэтому в процессе стратегического планирования и стратегического управления методологическое обеспечение системы государственного прогнозирования представляется исключительно важной задачей.

Стратегический прогноз Российской Федерации на период до 2035 года лежит в основе системы стратегического прогнозирования Российской Федерации. Федерации[277]. Он представляет собой документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о возможных стратегических рисках социально-экономического развития и угрозах национальной безопасности Российской Федерации, поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности с учетом тенденций мирового развития, в том числе в сфере международной безопасности на глобальном и региональных уровнях[278].

Прогноз формирует совокупность официальных взглядов о перспективном

[277] Федеральный Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.

[278] Назаров В.П. Стратегический прогноз – важнейший документ для практики государственного управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз. Материалы Пятой научно-практической конференции. Москва, 26 мая 2017 г. Сборник докладов и выступлений. / Под ред. Д-ра полит. наук А.В. Шевченко – М.: «Издательство «Проспект», 2018. – с. 14.

облике Российской Федерации, сбалансированном по уровню социально-экономического развития и состоянию национальной безопасности, а также об оптимальном сценарии долгосрочного развития Российской Федерации, направленном на преодоление стратегических вызовов, угроз и рисков, реализацию конкурентных преимуществ России в мировом сообществе с учетом имеющихся материальных, технологических, кадровых и иных ресурсов.

Положения Стратегического прогноза задают вектор внешней и внутренней политики Российской Федерации, ориентированной на защиту национальных интересов, обеспечение национальной безопасности и закрепление за Россией статуса одной из ведущих мировых держав. Стратегический прогноз также дает картину возможной модели экономического роста Российской Федерации в перспективе до 2035 года, инвестиционной и кредитно-денежной политики, факторов повышения конкурентоспособности отраслей экономики Российской Федерации. Позитивно, что в документе сформулирован оптимальный сценарий стратегического развития Российской Федерации, определены приоритеты пространственного и регионального развития, развития социальной защиты населения и пенсионной системы, здравоохранения и образования.

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ Стратегический прогноз разрабатывается по поручению Президента Российской Федерации Правительством Российской Федерации при участии государственных академий наук на период до 30 лет и корректируется каждые 6 лет с соответствующей пролонгацией периода прогнозирования. Его концептуальные положения выносятся на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и утверждаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Учитывая, что федеральное законодательство не определяет состав стратегического прогноза, в соответствии с решением Президента Российской Федерации Стратегический прогноз состоит из взаимоувязанных научно-технологического, социально-экономического, демографического прогнозов, а

также прогнозов в области национальной обороны и государственной и общественной безопасности[279].

В рамках положений Стратегического прогноза:

– моделируются долгосрочные объективные тенденции внешней и внутренней политики, социальных и идеологических процессов, анализируются наиболее вероятные варианты их развития;

– дается оценка ключевых проблем внутренней и внешней политики государства в сфере национальной безопасности, анализируется социально-политическая обстановка в стране и в мире, а также анализируются риски развития Российской Федерации в условиях мировой глобальной конкуренции;

– характеризуются общемировые тенденции развития Российской Федерации на перспективу, а также варианты решения первоочередных задач национальной безопасности страны;

– оцениваются существующие и потенциальные стратегические риски, вызовы социально-экономического развития и угрозы обеспечению национальной безопасности Российской Федерации;

– моделируются возможные сценарии развития и выбор приоритетных направлений решения задач, поставленных руководством страны;

– анализируются возможности страны противостоять глобальным и локальным вооруженным конфликтам;

– моделируется возможность возникновения очагов военной напряженности вблизи территории России, а также конфликтов, угрожающих перерасти в вооруженное противостояние и международные войны;

– разрабатывается набор соответствующих мер по предотвращению и управлению рисками обеспечения безопасности государства.

Методология формирования Стратегического прогноза включает в себя совокупность положений, характеризующих механизмы и инструменты мониторинга, оценки достижения прогнозных ориентиров и контроля

[279] Там же - с. 15.

эффективности государственной политики стратегического развития Российской Федерации, а также прогнозные ориентиры в каждой сфере обеспечения национальной безопасности отражающие директивные требования к оптимальному составу и состоянию сил, средств и национальных ресурсов, обеспечивающих в долгосрочной перспективе требуемый уровень социально-экономического развития и состояния национальной безопасности Российской Федерации, ее конкурентоспособность на мировой арене. Таким образом, данный прогноз может рассматриваться как система последовательных шагов и мероприятий, осуществляемых разработчиками Стратегического прогноза и его сводной части в рамках общей идеологии формирования механизма поддержки важнейших государственных решений и совершенствования механизмов стратегического планирования в Российской Федерации.

Таким образом, Стратегический прогноз представляет собой совокупность прогнозов (прогнозных оценок) по стратегическим национальным приоритетам Российской Федерации, объединенных в рамках единого формата и содержания, а также единой системы оценки состояния национальной безопасности и уровня социально-экономического развития, сформированной на основе Перечня показателей национальной безопасности Российской Федерации[280].

Вместе с тем, как показывает экспертная оценка, в действующей редакции Стратегического прогноза вопросы реализации таких стратегических национальных приоритетов, как оборона страны, стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, государственная и общественная безопасность затрагиваются весьма поверхностно. Роль этих стратегических национальных приоритетов в стратегическом развитии Российской Федерации и формировании прогнозных параметров бюджетной политики Российской Федерации практически не просматривается. Существенным недостатком документа является практически полное отсутствие в нем каких-либо численных

[280] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» (Положение о Государственной системе мониторинга и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации) // СПС КонсультантПлюс.

оценок социально–экономических, демографических, научно-технологических и иных показателей, характеризующих состояние тех или иных сфер развития и обеспечения национальной безопасности.

Рассматривая проблематику научного прогнозирования с позиций его воздействия на государственное управление, необходимо отметить, что значительный массив информации по тематическим блокам, разноплановость оценочных и прогнозных характеристик стратегического прогноза диктуют необходимость формирования сводной части Стратегического прогноза, прежде всего в интересах стратегического целеполагания.

Сводная часть даст возможность вырабатывать совокупность интегрированных общих прогнозных оценок по основным аспектам обеспечения национальной безопасности, которые, сведенные в единую логику прогнозирования, могли бы сформировать целостную картину облика Российской Федерации в долгосрочной перспективе, например, на рубеже 2035-2040 годов[281]. Предложения по методологии стратегического прогнозирования, рассмотренные выше и включающие в себя формирование его Сводной части, являются научной новацией данного исследования и выносятся на защиту.

Основным принципом формирования Сводной части стратегического прогноза должен стать принцип адекватности прогнозирования. Он состоит в том, что вся система прогнозирования должна полностью учитывать устойчивые закономерности, которые протекают в данный момент вне системы. Этот принцип подтверждает важность тезиса о проведении постоянного мониторинга ситуации и выработке на этой основе оценок стратегического анализа для их использования при выработке (корректировке) прогнозных оценок.

---

[281] Назаров В.П. Стратегический прогноз – важнейший документ для практики государственного управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз. Материалы Пятой научно-практической конференции. Москва, 26 мая 2017 г. Сборник докладов и выступлений. / Под ред. Д-ра полит. наук А.В. Шевченко – М.: «Издательство «Проспект», 2018. – с. 16.

По мнению автора, сводная часть должна состоять из итоговых, агрегированных положений стратегического прогноза и содержать следующие блоки:

– макрооценки стратегических прогнозов в области обороны, государственной и общественной безопасности, поддержания стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства, а также макроэкономические и социально-политические оценки;

– перспективный облик государства и общества, национальной экономики и системы обеспечения национальной безопасности;

– предложения по мерам государственной политики в различных сферах обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, обеспечивающим целенаправленное воздействие на реальную ситуацию и ее развитие по оптимальному сценарию;

– предложения по формированию перечня агрегированных показателей состояния национальной безопасности (20–25 обобщенных показателей, сформированных на основе совокупности показателей отдельных прогнозов по предметным областям Стратегического прогноза) и оценку их критических (пороговых) значений для определения динамики стратегического социально-экономического развития Российской Федерации и угроз национальной безопасности;

– предложения по рациональному использованию финансовых средств и национальных ресурсов для решения задач развития и обеспечения национальной безопасности;

– предложения по критериям выбора оптимального сценария стратегического развития Российской Федерации в условиях сбалансированности уровня социально-экономического развития и состояния национальной безопасности.

Предложение о формировании сводной части стратегического прогноза влечет за собой необходимость внесения дополнений и изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Общий алгоритм подготовки Стратегического прогноза включает в себя такие

этапы, как решение Президента России о разработке Стратегического прогноза и организация Правительством Российской Федерации работы по его формированию, работа участников стратегического прогнозирования по формированию прогнозных оценок в своих сферах ответственности с участием рабочих органов Совета Безопасности, формирование при научной поддержке РАН сводной части Стратегического прогноза и рассмотрение ее с участием заинтересованных ведомств и организаций на совещании по стратегическому планированию Совета Безопасности и внесение доработанного Стратегического прогноза, включая его сводную часть, на рассмотрение Президента Российской Федерации.

Подготовка материалов Стратегического прогноза или его корректировки осуществляется в год, предшествующий началу ближайшего по времени этапу прогнозирования.

Рассматривая прикладные аспекты прогнозирования, особое внимание необходимо уделить ряду принципов прогнозирования. В частности, применение принципа целенаправленности в построении прогнозов в практической работе связано с тем, что содержание прогноза не сводится только к предвидению, а включает цели и задачи, которые предстоит достигнуть в экономике, социальной сфере, сфере обеспечения национальной безопасности путем активных действий органов государственной власти и управления во взаимодействии с институтами гражданского общества. Что касается принципа непрерывности в построении прогнозов, то все базовые прогнозные документы, в том числе и Стратегический прогноз, по своим ключевым компонентам должны периодически обновляться. Регламентные сроки такого обновления для стратегического прогноза целесообразно увязывать со сроками корректировки Стратегии национальной безопасности и сроками конституционных полномочий Президента Российской Федерации.

С точки зрения горизонтов прогнозирования Стратегический прогноз должен предусматривать 5 последовательных периодов прогнозирования: 1-й этап на 1–6 годы прогнозного периода включительно; 2-й этап на 7–12 годы прогнозного

периода включительно; 3-й этап на 13–18 годы прогнозного периода включительно; 4-й этап на 19–24 годы прогнозного периода включительно; 5-й этап на 25–30 годы прогнозного периода включительно. На каждом этапе применяются различные инструменты прогнозирования и моделирования. При краткосрочном прогнозировании приоритет отдается целевым прогнозам, ведущимся программно-целевыми методами, на 2–4-м этапах применяются индикативное прогнозирование на основе совокупности целевых индикаторов, на 5-м этапе – форсайт-прогноз.

Что же касается важнейших составных частей стратегического прогноза, то, по мнению автора, существует необходимость раскрытия основного содержания прогнозов, касающихся обороны, государственной и общественной безопасности, а также развития международной обстановки, которые не затрагиваются в Законе о стратегическом планировании № 172-ФЗ.

Так, прогноз в сфере обороны страны должен представлять собой совокупность стратегических целеполаганий и научно обоснованных предположений об основных направлениях и динамике развития военной организации, строительства Вооруженных сил Российской Федерации и других видов войск, обеспечения обороноспособности, мобилизационной подготовки и оперативного обустройства территории страны, формирования государственной программы вооружений, государственной политики в сфере военного и военно-технического сотрудничества, а также развития оборонно-промышленного комплекса в долгосрочной перспективе. Он должен содержать сведения, необходимые и достаточные для оценки возможного характера войн и вооруженных конфликтов с участием Российской Федерации, разработки методов и средств ведения военных действий, планирования военного строительства, мобилизационной подготовки и оперативного обустройства территории, поставок вооружений и военной техники, определения динамики показателей бюджетных ассигнований на нужды национальной обороны, индикативной оценки состояния национальной обороны с использованием количественных показателей (применимых для Российской Федерации, ее глобальных и региональных

конкурентов). Разработка этого прогноза осуществляется Минобороны России при участии федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых имеются другие войска, воинские формирования и органы, специальные формирования, а также ответственные за развитие научно-производственной базы и выпуск продукции военного, военно-технического и специального назначения.

Прогноз в сфере государственной и общественной безопасности должен складываться из совокупности стратегических целеполаганий, необходимых для формирования мер государственной политики в сфере обеспечения общественного порядка, защиты охраняемых объектов в целях безопасного осуществления государственной власти, эффективной разведывательной и контрразведывательной деятельности, борьбы с терроризмом, экстремизмом и организованной преступностью, противодействия незаконному обороту оружия и наркотических средств, пограничной деятельности и борьбы с контрабандой, гражданской обороны и обеспечения информационной безопасности систем государственного управления, а также обеспечения безопасной жизнедеятельности населения Российской Федерации, включая предупреждение и ликвидацию последствий природных катастроф и техногенных аварий, транспортной, радиационной, пожарной и экологической безопасности, безопасности дорожного движения и потенциально опасных объектов и сооружений промышленности, топливно-энергетического комплекса, дорожной и коммунальной инфраструктуры, защиту интересов граждан в сфере информационно-телекоммуникационных технологий и других областях деятельности. Он должен содержать структурированный по перечисленным выше тематическим направлениям материал, включающий в себя:

– анализ действующих и потенциальных стратегических внешнеполитических угроз и внутриполитических вызовов, оценку их влияния на различные аспекты государственной безопасности на долгосрочную перспективу;

– приоритетные направления деятельности по обеспечению государственной безопасности;

– прогнозные сценарии развития внутренней социально-политической и

внешнеполитической обстановки;

– критерии и показатели, характеризующие состояние и степень готовности системы обеспечения государственной безопасности к оперативному реагированию и эффективному противодействию внешним и внутренним угрозам и вызовам государственной безопасности;

– оценку критических (пороговых), текущих и прогнозных значений показателей обеспечения государственной безопасности, степени защищенности и оперативной готовности;

– прогноз динамики показателей бюджетных ассигнований, необходимых для достижения прогнозных значений показателей состояния системы государственной безопасности.

Разработка прогноза в сфере государственной безопасности должна осуществляться Федеральной службой безопасности Российской Федерации при участии федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность по обеспечению государственной безопасности.

В рамках Стратегического прогноза должен формироваться также прогноз мирового развития, который призван дать картину основных тенденций развития международной обстановки, соотношения сил между основными мировыми державами и коалициями стран, скорость и масштабы этих изменений, прежде всего с точки зрения интересов безопасности России. Методология прогнозирования международной обстановки достаточно обстоятельно раскрыта целым рядом отечественных исследователей[282].

При осуществлении стратегического прогнозирования необходимо также учитывать наличие различных подходов к решению задач формирования прогнозов. Наибольшее распространение в практике прогнозирования получили

---

[282] Долгосрочное прогнозирование развития международной обстановки : аналитич. доклад / А. И. Подберезкин [и др.] ; рук. авт. коллектива А. И. Подберезкин ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Центр военно-политических исследований. - М. : МГИМО-Университет, 2014. - 105 с.

Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики : монография : в 2 т. / под ред. А. И. Подберезкина. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, центр военно-полит. исследований. — М. : МГИМО–Университет, 2015.

факторный, трендовый и нормативный подходы. Например, факторный подход предполагает определение круга воздействующих на прогнозируемый объект факторов и формы их взаимосвязи. Сущность факторного прогнозирования состоит в том, что прогнозируемые показатели получаются на основе оценки динамики значимых и относительно устойчивых тенденций и параметров, позволяющих установить между ними взаимосвязь.

Содержание трендового подхода заключается в экстраполяции выровненных значений динамического временного ряда прогнозируемого показателя. Такой подход используется, как правило, для прогноза показателей, которые характеризуются линейной динамикой.

Нормативный подход исходит из целей развития, которые желательно достичь в прогнозируемом периоде. Содержание нормативного подхода состоит в определении параметров воспроизводства, необходимых для достижения заданных целей экономического роста. Вместе с тем при нормативном подходе учитывается взаимосвязь прошлого, настоящего и будущего. Это находит проявление в том, что применяемые нормативные показатели формируются в терминах прошлого и настоящего. В их основу кладутся выявленные к началу прогнозного периода общественные потребности и реализованные направления технологического прогресса.

Указанные методологические подходы к программированию могут использоваться в сценарном подходе, при котором с помощью нескольких предлагаемых сценариев можно сократить большое количество неопределенностей до нескольких наиболее вероятных направлений развития, которые вместе содержат в себе наиболее важные неопределенности[283].

В целом методология разработки Стратегического прогноза включает в себя ряд последовательных шагов, направленных на координацию деятельности участников этой сложной аналитико-прогностической работы. Ответственные исполнители — разработчики прогнозов по отдельным предметным областям

[283] Lindgren M., Bandhold H. Scenario Planning: The link between future and strategy. — URL: www.foresightfordevelopment.org/sobipro/download-file/46-525/54

обеспечивают согласование в установленном порядке проектов прогнозных документов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации (в соответствии с разграничением полномочий и сфер компетенции), проведение общественного обсуждения или независимой экспертизы.

В сроки, установленные Правительством Российской Федерации, ответственные исполнители представляют согласованные проекты прогнозных документов на рассмотрение в аппарат Правительства Российской Федерации.

По итогам рассмотрения аппарат Правительства Российской Федерации готовит поручение Правительства Российской Федерации:

о доработке проекта прогнозного документа в соответствии с полученными замечаниями и предложениями;

об одобрении прогнозного документа в предметной области и направлении его в адрес федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации вести подготовку сводной части Стратегического прогноза. Этот орган (Минэкономразвития РФ) обеспечивает подготовку сводной части Стратегического прогноза во взаимодействии с аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации, ответственными исполнителями — разработчиками прогнозов развития отдельных предметных областей. Проект Стратегического прогноза в составе сводной части и прилагаемых прогнозов по предметным областям представляется федеральным органом исполнительной власти — разработчиком сводной части Стратегического прогноза в установленном порядке на рассмотрение в Администрацию Президента Российской Федерации. По итогам рассмотрения в уполномоченных подразделениях Администрации Президента Российской Федерации принимается решение:

– о доработке проекта Стратегического прогноза в соответствии с замечаниями и предложениями;

– о согласовании проекта Стратегического прогноза.

Согласованный в Администрации Президента Российской Федерации проект

Стратегического прогноза вносится федеральным органом исполнительной власти — разработчиком сводной части Стратегического прогноза на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и для доклада Президенту Российской Федерации в установленном порядке.

3.2. Система государственного мониторинга и оценки состояния национальной безопасности

Санкционное давление и иные меры по «сдерживанию России», активно применяемые в последние годы Соединенными Штатами и их союзниками, представляют собой новую и весьма серьезную угрозу национальной безопасности России. Это требует развития и совершенствования системы государственного мониторинга и оценки состояния национальной безопасности как важнейшего инструмента государственной политики обеспечения национальной безопасности и защиты национальных интересов Российской Федерации.

Анализ показывает, что в теории национальной безопасности пока нет общепринятой трактовки как сути понятия эффективности обеспечения безопасности и критериев для ее оценки, так и соотношения критериев эффективности с критериями полезности, рациональности, оптимальности и т.п. Поэтому единый подход к методологии оценки состояния национальной безопасности в отечественной теории и практике обеспечения национальной безопасности пока находится в стадии формирования. Прежде всего, это обусловлено сложностью данной задачи, которая предопределяется масштабом и многообразием стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития страны и угроз национальной безопасности. Речь идет о многофакторном анализе, охватывающем практически все стороны жизни личности, общества и государства, которые образуют современное понятие «национальная безопасность». В свою очередь, установление взаимовлияния и взаимозависимости между различными стратегическими национальными приоритетами и сферами национальной безопасности в динамике их развития само по себе представляет достаточно сложную задачу. В этой связи одной из

основных научно-практических задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является формирование аппарата оценки ее состояния — создание высоко динамичной системы мониторинга и экспертизы состояния национальной безопасности на основе современной научной методологии и информационных технологий.

В целом формирование и становление системы мониторинга состояния национальной безопасности в Российской Федерации происходило достаточно сложно. Аппарат оценки состояния национальной безопасности — своего рода «сердце» системы мониторинга — длительное время не формировался. Концепция национальной безопасности Российской Федерации от 1997 года и в редакции от 2000 года не имела оценочного аппарата, мониторинг реализации данного документа не проводился, план его реализации не формировался. Основной оценочный документ — ежегодный Доклад Президенту Российской Федерации «О состоянии национальной безопасности РФ и мерах по ее укреплению», история которого начинается с 1998 года, до принятия первой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в 2009 году не опирался на систему показателей[284].

Ситуация изменилась с введением в силу «Положения об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» и «Перечня показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации»[285]. Положение определило порядок оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации и порядок государственного мониторинга состояния национальной безопасности, включая вопросы формирования инструментария оценки состояния национальной безопасности, экспертной оценки степени достижения установленных значений показателей состояния национальной безопасности и содержательную часть государственного

[284] Назаров В.П. О стратегическом планировании в Российской Федерации / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 5: К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. - М.: Издательство «Известия», 2012. С. 14 – 18.

[285] Указ Президента Российской Федерации от 31.12. 2015 года № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации».

мониторинга состояния национальной безопасности как системы непрерывного наблюдения за развитием ситуации в сфере обеспечения национальной безопасности с использованием перечня показателей.

Одновременно «Перечень показателей национальной безопасности», включающий в себя 68 показателей, распределенных по стратегическим национальным приоритетам, стал реальным инструментом оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации.

Показатели состояния национальной безопасности стали использоваться при подготовке ежегодного доклада «О состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению», а также в ряде других аналитических документов, прежде всего касающихся предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения военной безопасности и правоохранительной деятельности. Одновременно многие госорганы создают собственные системы мониторинга, которые, как правило, основаны на ведомственных методиках, что затрудняет оперативную оценку состояния конкретной предметной области.

Учитывая, что национальная безопасность обеспечивается сдерживанием возможных угроз посредством целенаправленной деятельности различных органов и уровней государственного управления, система мониторинга состояния национальной безопасности должна включать в себя следующие блоки:

- экспертное целеполагание и прогнозирование развития ситуации;
- многоцелевой (многоуровневый) экспертный мониторинг ситуации;
- систематизация экспертной информации по целям и уровням;
- анализ и общая оценка ситуации;
- подготовка проектов согласованных решений, включая корректировку стратегий и планов;
- оценка возможных последствий и рисков каждого из решений.

Предлагаемый подход во многом учитывает опыт системы оценки состояния государственной безопасности в СССР, где проработкой этой проблемы

занимались научно-исследовательские учреждения закрытого типа, существовавшие в структурах КГБ, МВД, Министерства обороны, других ведомств. В этой работе формирование ведомственной системы мониторинга угроз и вызовов занимало одно из ключевых мест.

Как пишет Д. Ирошников, «в СССР ключевым понятием была “государственная безопасность”, что, в частности, подтверждают наименования органов госбезопасности: ГУГБ, МГБ, КГБ и т.п. Термин “государственная безопасность” в известной мере отражал официальную точку зрения военно-политического руководства страны о приоритете интересов государства диктатуры пролетариата по отношению к интересам общества и личности»[286]. «Мониторинг угроз в КГБ СССР проводился по самому широкому спектру проблем, затрагивая как внешнеполитический контур, так и внутриполитические, экономические, социальные аспекты жизни и деятельности советского государства»[287].

Следует отметить, что в советском опыте отсутствует научно обоснованная и эффективная методика и практика оценки состояния национальной безопасности. Отсутствовало само понятие «национальная безопасность», речь шла преимущественно о безопасности государства[288]. Изучение истории органов безопасности СССР показывает, что теоретические проработки основ планирования и оценки состояния государственной безопасности не относились к числу актуальных проблем[289].

По существу, формирование научно обоснованной системы стратегического планирования в ее современном понимании началось в России только в начале третьего тысячелетия, когда возобладала точка зрения о необходимости

---

[286] Ирошников Д.В. Государственная безопасность как правовая категория // Вестник РУДН. — 2013. — № 3. — С. 35. — (Серия Юридические науки).

[287] Там же. С. 36.

[288] В современных условиях безопасность государства рассматривается только как одна из составляющих национальной безопасности наряду с безопасностью личности и общества.

[289] Патрушев Н.П. Деятельность органов Федеральной службы безопасности по обеспечению территориальной целостности Российской Федерации (теория и практика) : дис. … д-ра юрид. наук / Академия ФСБ России. — М., 2001. — С. 47–87.

государственного регулирования экономики, появились екоторые признаки формирования системы стратегического планирования[290].

В не «силовой» сфере наиболее развитый инструментарий мониторинга был создан в природоохранной области. В 70-е годы XX века на базе станций гидрометеослужбы была организована Общегосударственная служба наблюдений и контроля состояния окружающей среды. Именно эта служба явилась основой для создания впоследствии Государственной службы наблюдений. В 1993 году Постановлением Совета министров — Правительства РФ от 24 ноября 1993 г. № 1229 — было утверждено решение о создании Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ), которая призвана была объединить возможности и усилия различных служб для решения задач комплексного наблюдения, оценки и прогноза состояния окружающей среды в Российской Федерации.

ЕГСЭМ представляет собой государственную информационно-измерительную систему наблюдений, оценки состояния окружающей природной среды, прогнозирования ее изменений под влиянием антропогенных и природных факторов и включает в себя следующие основные компоненты:

– мониторинг источников антропогенного воздействия на окружающую среду;

– мониторинг загрязнения абиотического компонента окружающей природной среды;

– мониторинг биотической компоненты окружающей природной среды;

– социально-гигиенический мониторинг;

– обеспечение создания и функционирования экологических информационных систем.

В ведущих зарубежных странах на государственном уровне в интересах мониторинга в основном использовалась методология стратегического менеджмента, применявшаяся в частном секторе. Так, многие транснациональные

[290] Основы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : отчет по НИР НИЦ ФСБ России. — М.., 2005. — С. 31–112.

корпорации для разработки стратегических целей и реализации соответствующих планов широко использовали в том или ином виде сбалансированную систему показателей (Balanced Scorecard — BSC[291]). Такой опыт затем был адаптирован в госсекторе, где была создана система оценки социальной и экономической эффективности государственных расходов: effectiveness — социальная эффективность, то есть достижение определенного социального результата, например обеспечение нормальных условий для жизни и деятельности мирных граждан, терроризируемых бандформированием; efficiency — экономическая эффективность, отношение затрат ресурсов на проведение операции по ликвидации бандформирования к среднестатистическим затратам на операции против бандформирований с аналогичной численностью и вооружением.

Указанный подход, сформированный на основе классификации правительственных функций и разработки системы индикаторов стал важнейшим условием применения современных методов стратегического менеджмента в госструктурах, ориентированных на результат, и управления их эффективностью (performance management[292]). При этом была решена задача разработки системы качественных и количественных индикаторов, по которым и производится планирование и оценка их деятельности. Следует отметить, что уже первые результаты практического применения BSC в американских федеральных министерствах показали, что на основе заложенных в ней показателей руководители госструктур могут достаточно четко продемонстрировать как вышестоящим органам власти, так и обществу эффективность своих программ.

Что касается самой процедуры мониторинга, то здесь также есть различные подходы. В наиболее четком виде методология стратегического мониторинга разработана и применяется в Великобритании.

Так, еще в 1998 году по указанию британского правительства было проведено комплексное исследование состояния государственного бюджета и бюджетных

---

[291] Ouchi W.G. The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control Administrative Science Quarterly. — Vol. 22. — No. 1 (Mar., 1977). — P. 95–113.

[292] Armstrong M., Baron A. Performance management: the new realities. — Institute of Personnel and Development, 1998.

расходов, получившее официальное название «Всеобъемлющий обзор бюджетных расходов». В рамках этого исследования были рассмотрены возможности применения стратегического планирования в бюджетном процессе. По результатам исследования было подготовлено решение о внедрении в практику целевых заданий по улучшению качества государственных услуг и результатов реформ, которые должны быть достигнуты за счет бюджетных ассигнований. Эти требования были закреплены в системе разработанных для каждой госструктуры стратегических планов, называемых Public Service Agreements — «Соглашениями о государственных услугах»[293].

Структура системы данных соглашений разработана министерством финансов по указанию правительства в документе «Об активизации использования стратегических подходов и программно-целевой методологии в планировании и управлении государственными расходами...». Важно, что система изначально содержала набор приблизительно из 600 целевых плановых заданий в 35 областях деятельности ведомств. В 2000 году по решению правительства (The 2000 Spending Review — SR2000) количество заданий, охватывающих деятельность 18 ведомств, а также 4 вида межведомственной деятельности, было сокращено до 160. При этом они поддерживались дополнительно введенными подсистемами соглашений о поставке ведомственных услуг (Service Delivery Agreements — SDAs) и о поставке услуг местными органами власти (Local Public Service Agreements — LPSAs), документальная структура которых содержала набор более детализированных плановых заданий, обеспечивающих выполнение целевых заданий СГУ и отражающихся в материалах внутриведомственного и местного планирования. В 2002 году количество целевых заданий было сокращено до 130, а в 2004 году оно составляло 126.

Со временем этот подход распространился на более мелкие субъекты государственной власти, и в настоящий момент большинство местных органов управления (муниципалитетов) уже имеют собственные стратегические планы,

[293] Stephen J., Bouchal P., Bull D. Whitehall Monitor 2013: Annual commentary and analysis on the size, shape and performance of Whitehall. — Institute for Government. — August 2013. P. 57–66.

известные как местные (локальные) СГУ-LPSA, в которых отражены местные приоритеты, целевые показатели и соответствующий бюджет расходов. В каждом конкретном СГУ указывается миссия госструктуры (Departmental Aim), целевые установки (Objective) и целевые задания (Perfomance Target), а также критерии оценки эффективности деятельности и результатов. Центральным пунктом британской концепции стратегического планирования является то, что оно не только определяет политику и программы, но и устанавливает конкретные плановые задания (ожидаемые результаты)[294].

Британские исследователи разделают результаты деятельности (плановых мероприятий — outputs) по реализации намеченных планов на непосредственные результаты (outcomes) и конечное воздействие — impacts[295]. Непосредственные результаты характеризуют степень достижения целей и задач самой деятельности, а конечные — ее (деятельности) общественную значимость. При этом в конечном воздействии учитываются прежде всего значимые (valuable or meaningful) проявления, которые имеют общественную ценность и отвечают замыслам разработчиков планов и их системе ценностей[296]. Такая система оценки принята рабочими органами НАТО, в частности, для оценки эффективности пропагандистских мероприятий альянса[297].

В США в основу концепции национальной безопасности легли научные труды основоположника школы «политического реализма» Г. Моргентау, провозгласившего национальные интересы США показателем власти и могущества в мире[298]. Однако в 50 — 60-е годы в «Основах политики национальной безопасности», которые ежегодно выпускались Советом

---

[294] Gash T., Hallsworth M., Ismail S., Paun A. Performance Art: Enabling better management of public services. — Institute for Government. — December 2008. — P. 17.

[295] Barnett C., Barr J., Christie A., Duff B., Hext S. Measuring the Impact and Value for Money of Governance and Conflict Programmes. — ITAD (for DFID, UK Government). — December 2010.

[296] Egner M. Between Slogans and Solutions — A Frame-Based Assessment Methodology for Public Diplomacy. — Rand Corporation National Defense Institute. — December 2009.

[297] Executive Management : Performance Measurement in Objective Based Budgeting Implementation of the Business Objective Concept. — 03 April 2012.

[298] Morgenthau H.J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. — Fifth Edition, Revised. — New York: Alfred A. Knopf, 1978. — P. 532.

национальной безопасности США, отсутствовала понятийная база, а текст документа допускал множественность толкований. Только в 1970-е годы началась разработка теоретических основ формирования национальной стратегии и оценки результатов ее реализации.

По американским взглядам, помощник президента по национальной безопасности, межведомственные органы СНБ и его аппарат играют главную роль при выработке новых доктрин и стратегий. Именно в рамках указанной системы осуществляется интеграция различных ведомственных подходов при определении стратегии национальной безопасности, осуществляется мониторинг состояния национальной безопасности. В общем виде процесс мониторинга заключается в четко регламентированной процедуре формирования политических решений, опирающихся на анализ информации и ведомственные системы оценок состояния тех или иных предметных областей. В частности, при выработке подхода к решению политической проблемы в комитетах по координации политики СНБ США на первом этапе определяется проблема, что включает оценку национальных интересов США и стратегических целей, проводится анализ имеющейся разведывательной информации, оценивается динамика возможного развития ситуации, осуществляется изучение интересов и мотиваций действующих сторон.

После разработки основных принципов подхода к решению проблемы определяются цели политики, намечаются пути решения проблемы, формулируется общая стратегия и ее компоненты, выбираются средства и методы достижения целей. На последней стадии этого процесса составляется проект документа, который в том числе предписывает сроки, систему управления, обязанности задействованных министерств и ведомств.

Ключевое значение в системе государственного стратегического планирования в США имеет Федеральный закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance Results Act, 1993). Действующая в настоящее время редакция 2010 году этого Закона GPRA Modernization Act of 2010 (полное название: An Act — To require quarterly

performance assessments of Government programs for purposes of assessing agency performance and improvement, and to establish agency performance improvement officers and the Performance Improvement Council[299]) приурочивает цикл стратегического планирования к началу срока новой президентской администрации.

Согласно закону, каждый федеральный орган обязан подготовить, доложить президенту и конгрессу новый стратегический план к первому понедельнику февраля следующего года после вступления нового президента в должность. Соответственно, Стратегический план разрабатывается на период не менее четырех лет, начиная с финансового года его опубликования (ведомство вправе разрабатывать Стратегический план на более длительную перспективу). Публикация Стратегических планов федеральных органов происходит одновременно с публикацией президентского проекта бюджета (февраль) на следующий финансовый год. Федеральным органам рекомендуется подготовить проект Стратегического плана на год к сентябрю предшествующего опубликованию проекта бюджета года, чтобы поставленные цели были учтены в проекте бюджета и плане работы ведомства на следующий год.

С точки зрения системы мониторинга важно то, что законом устанавливается также процедура отчетности (Annual Performance Report) и порядок действий при невыполнении планов, необходимость определения приоритетов федерального правительства и агентств (министерств), конечных эффектов (результатов) и требуемых улучшений в управлении на федеральном уровне для обеспечения конечного результата, персональная ответственность за достижение результатов, учреждается институт главных исполнителей (Chief Operating Officers) агентств (должность утверждается в каждом агентстве с определенными функциями) и Совет по улучшению результатов деятельности (Performance Improvement Council) и ответственных должностных лиц (Performance Improvement Officers) с

[299] Public Law 111–352. — January 4, 2011. — URL: https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.htm

функциями координации и оперативного обеспечения деятельности руководства, устанавливается формат результативных планов и отчетности[300].

Анализ зарубежного опыта показывает, что соотношение информационных (разведывательных, аналитико-прогнозных, плановых, координационных, исполнительных) возможностей систем стратегического планирования противостоящих сторон рассматривается как один из ключевых факторов, развиваемых в мирное и военное время. В США, например, ставится задача достижения подавляющего превосходства информационно-управленческих возможностей, чтобы лишить противника способности адекватно сопротивляться целенаправленным прямым и непрямым действиям по его ослаблению и подчинению.

В рамках данного подхода в США предметно анализируются сильные и слабые стороны системы управления в Российской Федерации, в частности состояние стратегического планирования, которое, по американским оценкам, относится к одному из наиболее ограниченных в своих возможностях и уязвимых элементов национальной безопасности России. В подтверждение этой оценки указывается на отставание в использовании передовых информационных и аналитических технологий, реализации научных достижений, развитии механизмов системного отражения настоящего, будущего, угроз и возможностей, развитии механизмов выработки и принятия решений, контроля их исполнения и ряд других недостатков.

В современной России научно-методологическая проработка вопроса создания системы государственного мониторинга состояния национальной безопасности началась в конце 1990-х годов. Так, Президент Российской Федерации 3 декабря 2001 года на встрече с руководством РАН в качестве одной из двух главных задач, стоящих перед научным сообществом России, выделил независимую

---

[300] Составлено на основе «Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования» (Часть 2) : препринт WP8/2016/04 (ч. 2) / А.В. Клименко [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление).

экспертизу государственных решений, а также прогноз и отработку мер по предупреждению бедствий, кризисов и катастроф в природной, техногенной и социальной сферах[301].

На основе соответствующих поручений Российской академией наук в 2004 году был подготовлен проект Межведомственной комплексной программы «Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования в интересах обеспечения защищенности опасных объектов и населения», основными целями которой были:

– создание комплексной системы национального мониторинга, прогнозирования и раннего предупреждения кризисных и катастрофических процессов в социально-экономической, политической, техногенной и природной сферах;

– разработка механизмов использования комплексных показателей стратегических рисков в системе государственного планирования, управления и прогнозирования.

Проект был реализован в виде ряда программ, включая отдельный блок Федеральной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года»[302]. В нем была предусмотрена серия работ, связанных с разработкой основ Комплексной системы научного мониторинга (КСНМ) и исследованиями в области управления рисками.

В рамках этих работ Институтом прикладной математики им. М.В. Келдыша РАН разработан экспериментальный стенд КСНМ, который позволяет осуществлять системную интеграцию работ, ведущихся в Российской академии наук по прогнозу и отработке мер по предупреждению бедствий, кризисов и

---

[301] Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на встрече с членами Президиума РАН 3 декабря 2001 года. — URL: http://science.gov.ru/events/sten/1900/

[302] Постановление Правительства РФ от 6 января 2006 г. № 1 «О федеральной целевой программе “Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года”» (с изменениями и дополнениями от 14, 28 июля 2006 г., 12 июня 2007 г., 25 марта 2010 г.) // СПС КонсультантПлюс.

катастроф. В практическом плане эти наработки реализованы в Национальном центре управления кризисными ситуациями МЧС России.

С принятием в мае 2009 года Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[303] на повестку дня встал вопрос о разработке научно-методологического подхода к формированию надведомственной системы мониторинга состояния национальной безопасности, а также системы контроля хода реализации Стратегии как важнейшей составной части формирующейся системы стратегического планирования в Российской Федерации.

По мнению ряда авторов, в общем виде мониторинг состояния национальной безопасности Российской Федерации должен представлять собой систему непрерывного наблюдения состояния национальной безопасности, включающую в себя совокупность сил, средств и инструментов сбора, обработки и анализа информации, а также средств информационно-аналитического обеспечения, работающих по единому регламенту взаимодействия и обеспечивающих повышение качества и оперативность принятия управленческих решений при реализации стратегических национальных приоритетов[304].

Объектами мониторинга состояния национальной безопасности являются явления, процессы и отношения, наблюдение и оценка которых необходимы для реализации стратегических национальных приоритетов.

Мониторинг представляет собой сбор, накопление и систематизацию необходимой информации, анализ и оценку деятельности органов исполнительной власти в целях прогнозирования развития обстановки и снижения опасностей и угроз Российской Федерации, а также повышения эффективности управления процессами планирования и обеспечения национальной безопасности. В сфере национальной безопасности элементами

---

[303] Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" // СПС КонсультантПлюс. Утратила силу, поскольку положения Стратегии предусматривают ее периодическую корректировку по результатам мониторинга. Новая редакция документа от 2015 года установила, что корректировка Стратегии производится каждые 6 лет.

[304] Полякова Т.А., Афиногенов Д.А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации // Вестник академии права и управления. — №4 (45). — 2016. — С. 21.

мониторинга являются оценка прогнозируемых рисков, опасностей и угроз национальной безопасности; соответствие решаемых органами исполнительной власти задач их функциональной ответственности в своем сегменте национальной безопасности; оценка эффективности использования средств и ресурсов, выделяемых на развитие системы обеспечения национальной безопасности.

Принципами осуществления мониторинга состояния национальной безопасности являются **достоверность** — использование информационных данных и показателей, наиболее полно и обоснованно характеризующих состояние национальной безопасности и реализацию стратегических национальных приоритетов; **системность** — осуществление сбора и анализа информации о состоянии национальной безопасности по единой методике, в соответствии с утвержденным перечнем показателей, с установленной периодичностью на основе данных статистического наблюдения и специальных исследований; **своевременность** — использование процедур, установление сроков сбора, обработки и анализа информации, обеспечивающих возможность незамедлительного реагирования и принятия оперативных управленческих решений; **комплексность** — наблюдение динамики показателей, характеризующих состояние национальной безопасности, в сопоставлении с мерами государственной политики по реализации стратегических национальных приоритетов; **преемственность** — использование существующих информационных баз данных, механизмов мониторинга и инструментов федерального государственного и ведомственного статистического наблюдения.

Механизмы мониторинга и инструменты оценки состояния национальной безопасности не зависят от субъективных факторов в процедурах сбора, обработки и анализа информации о состоянии национальной безопасности и угрозах обеспечению национальной безопасности.

Мониторинг деятельности органов исполнительной власти в области национальной безопасности должен осуществляться на базе современных информационно-аналитических технологий для решения следующих задач:

– ситуационного и сценарного моделирования с учетом потенциальных опасностей и угроз национальной безопасности;

– разработки вариантов стратегии с учетом политических, военно-политических, военно-технических, социально-экономических и иных факторов;

– оценки последствий реализации предлагаемых решений.

К средствам информационно-аналитического обеспечения мониторинга состояния национальной безопасности относятся:

– система распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия[305];

– информационно-аналитическая система мониторинга, контроля показателей и оценки состояния национальной безопасности[306];

– ведомственные информационно-аналитические системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие мониторинг состояния национальной безопасности в закрепленной сфере ответственности.

Информационно-аналитической поддержкой мониторинга состояния национальной безопасности служат официальная статистическая информация; информационно-аналитические материалы органов государственной власти и аналитические материалы специальных исследований состояния национальной безопасности, организуемых заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в рамках ведомственных расходов на выполнение научно-исследовательских работ.

Сегодня в Российской Федерации уже создана и применяется система мониторинга социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На основании Указа Президента

---

[305] Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 года № 648 «О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия» // СПС КонсультантПлюс.

[306] Основные показатели состояния национальной безопасности. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации» и Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации» сформирована система отслеживания и анализа Правительством Российской Федерации и Администрацией Президента Российской Федерации почти 300 показателей, характеризующих состояние социально-экономического развития и деятельность руководителей регионов.

Вместе с тем федеральные органы исполнительной власти, научно-исследовательские институты и вычислительные центры осуществляют различные виды мониторинга в рамках своих полномочий, самостоятельно создают системы и сети мониторинга, которые действуют преимущественно в режиме «интегрированной вертикали» (головные центры в Москве, центры сбора информации — в регионах). При этом результаты отраслевого мониторинга в подавляющем большинстве остаются в пределах ведомств, а агрегированная органами государственной статистики информация поступает в органы государственного управления со значительным (месяц и более) опозданием. На региональном уровне не изжита практика, при которой каждый субъект Федерации самостоятельно заказывает программное обеспечение у различных организаций, устанавливает свои критерии отбора информации, методики ее анализа и получения готовой продукции. Безусловно, такая работа помогает решить задачу мониторинга ситуации в конкретном субъекте Федерации. Однако в масштабах страны эту деятельность нельзя назвать эффективной.

В ходе работы над проектом Стратегии национальной безопасности до 2020 года члены Научного совета при Совете безопасности Российской Федерации указывали на необходимость создания системы государственного мониторинга состояния национальной безопасности и хода реализации стратегических национальных приоритетов. Системы, которая могла бы осуществлять мониторинг состояния национальной безопасности в целом, по отдельным

приоритетам и сферам обеспечения национальной безопасности, регионам страны на основе интегрированных информационных потоков и базы статистических данных, поступающих с различного уровня (местного, регионального, федерального), а также из-за рубежа, и обрабатывать их в едином аналитическом центре — Ситуационном центре Совета безопасности.

Проработка этой проблемы по линии Научного совета при Совете Безопасности и Межведомственной комиссии Совета Безопасности России по проблемам стратегического планирования в 2010–2015 годах позволила закрепить в «Положении об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации»[307] норму о том, что оценка состояния национальной безопасности осуществляется Советом Безопасности Российской Федерации на основе анализа результатов государственного мониторинга состояния национальной безопасности, экспертной оценки и специальных исследований, а также информационно-аналитических материалов о состоянии национальной безопасности, представленных федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, участвующими в решении задач по обеспечению национальной безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. При этом под оценкой состояния национальной безопасности понимается определение степени достижения целей и задач, предусмотренных документами стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, а также результативности реализации указанных документов.

С методологической точки зрения оценку состояния национальной безопасности государства целесообразно осуществлять с использованием системы моделей и методик, нацеленных на оптимизацию управленческих процессов. При

[307]. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

этом, по мнению автора, процесс моделирования оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации должен осуществляться в несколько этапов. Это позволит выработать комплексную и объективную оценку состояния национальной безопасности, а также выработать практические рекомендации по ее укреплению.

Содержанием **первого этапа** является методический прогноз возможных внешних опасностей и угроз национальным интересам. В качестве исходных данных используются результаты ретроспективного анализа особенностей отношений России и стран, на которые распространяются геополитические интересы России, рассматриваются, анализируются и сопоставляются Стратегия национальной безопасности России, Концепция внешней политики России, военные доктрины и стратегии обеспечения национальной безопасности этих стран. Проводится оценка ситуации с точки зрения выбора наиболее оптимального сценария взаимодействия России и мирового сообщества в условиях новых вызовов и угроз, в том числе с учетом имеющего на границах России конфликтного потенциала. На основе выводов из прогноза определяются состояние и потенциал источников угроз национальной безопасности России.

Содержанием **второго этапа** должно стать определение механизма защиты интересов государства от угроз. Здесь определяются методы, способы и формы деятельности, направленные на парирование возможных угроз национальной безопасности, формируется модель облика системы парирования и нейтрализации угроз.

В ходе **третьего этапа** вырабатываются конкретные меры противодействия угрозам в рамках избранной модели, определяется требуемый состав и номенклатура привлекаемых для парирования угроз сил и средств. Тем самым формируется требуемый облик системы обеспечения национальной безопасности применительно к конкретным вызовам и угрозам.

На **четвертом этапе** осуществляется декомпозиция облика системы обеспечения национальной безопасности до элементов (параметров), которые могут быть описаны количественно или качественно, и определяются их

значения. Введение такого механизма количественных оценок национальной безопасности позволяет преломлять угрозы национальной безопасности в конкретные показатели состояния национальной безопасности и параметры их пороговых значений, создавать модель общего оценочного инструментария.

В ходе **завершающего этапа** осуществляется работа по формированию оптимального набора показателей и определения их индикативных и пороговых значений. Зная реальные границы того или иного показателя (индикативные и пороговые значения выбранных показателей), можно оценить состояние исследуемой сферы системы обеспечения национальной безопасности, а в последующем и системы в целом.

Таким образом, перечень показателей становится ключевым инструментом системы обеспечения состояния национальной безопасности. Он позволяет не только оценивать состояние соответствующей области обеспечения национальной безопасности, но и определить наиболее слабые элементы системы, выбрать оптимальные решения, выработать практические рекомендации, предложить мероприятия по укреплению национальной безопасности.

Для этого оценивается соответствие численных значений параметров существующего состояния системы национальной безопасности России их пороговым значениям. Если соотношение реальных и пороговых значений всех выбранных критериев больше или равно единице, то можно говорить о соответствии этого облика прогнозируемым угрозам национальной безопасности. В случае же получения результатов менее единицы — система находится в состоянии, не обеспечивающем парирование угроз национальной безопасности. Если же получается разброс результатов, то из всей совокупности показателей целесообразно выбрать один главный, при этом остальные показатели могут быть использованы как вспомогательные, дополнительные, уточняющие. Соответственно, оптимальная степень безопасности достигается при условии, что весь комплекс показателей находится в пределах своих пороговых значений.

Важнейшим условием эффективного анализа состояния обеспеченности национальных интересов является определение системы показателей, всесторонне

характеризующих ее состояние на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Таким образом, разработка набора показателей является ключевым элементом методологии исследования. Только имея четкую, отражающую реальное состояние национальной безопасности Российской Федерации систему показателей, можно принять экономически эффективные управленческие решения. При этом следует делать упор на выбор показателей, отражающих конечные результаты, которые характеризуют последствия достижения целей и решения задач, например, влияние снижения уровня заболеваемости по основным социально значимым заболеваниям на продолжительность жизни.

Впервые в России такой подход был нормативно закреплен в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах[308]. Концепция была направлена на повышение эффективности и результативности расходования средств федерального и регионального бюджетов. При этом для всех участников бюджетного процесса стало обязательным наряду с непосредственными результатами определение во всех программах и проектах конечных, общественно значимых результатов. Положительный опыт внедрения этого подхода нашел дальнейшее развитие в последующие годы, в частности, для нормативного регулирования федеральных целевых и ведомственных программ, в которых иногда оценивались и результаты отложенного влияния.

При организации и управлении мониторингом и оценкой национальной безопасности Российской Федерации целесообразно придерживаться указанного научного подхода к соотношению непосредственных и конечных результатов там, где это уместно и приемлемо, а также прогнозировать и учитывать результаты отложенного влияния.

Описанный подход можно продемонстрировать на примере показателя «Доля (совокупная) участков государственной границы с неразвитой пограничной инфраструктурой от общей протяженности государственной границы Российской

[308] Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изменениями и дополнениями от 23 декабря 2004 г., 6 апреля 2011 г.) // СПС КонсультантПлюс.

Федерации». Сегодня в условиях глобализации, открытости не только общества, но и государственных границ в пределах межгосударственных интеграционных группировок, вопросы обеспечения пограничной безопасности лимитированы прежде всего защитой от деятельности транснациональной преступности. Соответственно, главным направлением обеспечения пограничной безопасности становится оснащение государственной границы специальными техническими средствами контроля.

Исходя из этого, в качестве основного в оценке состояния пограничной безопасности был избран показатель технического и инженерного оборудования государственной границы и контрольно-пропускных пунктов. Однако он (показатель) относится к категории непосредственных результатов, так как позволяет четко оценить лишь результаты деятельности по оборудованию госграницы, но не достижение конечной цели — эффективный контроль и недопущение ее незаконного пересечения. Эти задачи решаются профессиональным применением оборудования и технических средств контроля, согласованными действиями подразделений пограничной, таможенной, ветеринарной и иных служб. В качестве конечных, значимых для национальной безопасности результатов в этом случае признано считать количество задержаний и пресечений попыток незаконного въезда на территорию Российской Федерации и объем конфискованных (не допущенных к ввозу) материалов.

Подобные показатели применяются, например, в Министерстве внутренней безопасности США (далее — МВБ США) для оценки состояния национальной безопасности США, однако в совершенно другом направлении. В «Стратегическом плане МВБ США на 2008–2013 финансовые годы»[309] определен показатель протяженности участков государственной границы, на которых обеспечивается эффективный контроль ее (границы) пересечения. Такой подход объясняется, во-первых, тем, что главное и наиболее существенное здесь не в

[309] The National Strategy for Homeland Security — October 2007. — URL: https://www.dhs.gov/national-strategy-homeland-security-october-2007

оборудовании государственной границы, а в возможностях контроля за ее пересечением.

Во-вторых, не все участки границы нуждаются в сложном оборудовании для обеспечения эффективного контроля за ее пересечением. К таковым следует отнести горные гряды, труднопроходимые участки территории.

В качестве других показателей уровня пограничного контроля в МВБ США применяются:

– доля воздушных и наземных пассажиров, задержанных за нарушение правил пересечения государственной границы, в общем числе нарушений, определенном на основе статистического наблюдения;

– процент задержанных мигрантов, пытавшихся проникнуть на территорию США по морю, от общего количества таких попыток;

– протяженность воздушного пространства, находящегося под эффективным радиолокационным контролем.

Все эти показатели в конечном итоге сводятся к агрегированному показателю, оценивающему «степень защиты населения США от опасных лиц», который, как представляется, мог бы достаточно неплохо отражать стратегический национальной приоритет «государственная и общественная безопасность»[310], изложенный в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Еще одним примером, демонстрирующим принципиальную разницу между показателями достижения непосредственных и конечных результатов, может служить численность сельского населения[311]. Этот показатель, а точнее доля населения, занятого сельским хозяйством, от общей численности населения (в процентах) порою рассматривается как оценка потенциала производства

---

[310] Выражается в уровне защищенности личности, общества и государства преимущественно от угроз общеопасного характера. Согласно теории государства и права, одним из критериев оценки общественной безопасности, кроме уровня преступности и правонарушений, следует считать уровень защиты личности и общества от последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф.

[311] Более уместно говорить о населении, занятом в сельском хозяйстве, так как в Западной Европе это не одно и то же. В России принято ставить знак равенства между обоими понятиями, хотя это не совсем верно.

сельскохозяйственной продукции и обеспечения продовольственной безопасности.

Как известно, неуклонное сокращение сельского населения в России вызывает тревогу на всех уровнях, и российское государство предпринимает меры для борьбы с этой тенденцией, полагая, что укрепление села должно обеспечить необходимый уровень производства сельскохозяйственной продукции. Однако если сравнить значения этого показателя, например, для Нидерландов и России, то у Нидерландов он примерно в десять раз хуже: в Голландии в сельскохозяйственном секторе занято менее одного процента населения страны, а в России — около десяти. Тем не менее эта страна с 15-миллионным населением не только обеспечивает себя сельскохозяйственной продукцией, но и экспортирует ее во многие страны мира. Анализ этого феномена свидетельствует о том, что главное в сельскохозяйственном производстве — не численность занятого в нем населения, а качество регулирования земельных отношений, гибкая система кредитования сельхозпроизводителей, социальное обустройство села, организация закупок сельскохозяйственной продукции (например, через биржи), выпуск сельскохозяйственной техники и меры поддержки со стороны государства. Все это в комплексе обеспечивает высокую производительность труда в сельском хозяйстве, достаточные объемы производства, высокое качество произведенной продукции.

В этой связи для целей исследования в научно-практическом плане необходимо определиться с системой показателей, которая должна удовлетворять следующим требованиям:

– адекватность: каждый показатель охватывает только заданные для него существенные аспекты достижения целей и/или решения поставленных задач; группа показателей должна охватывать все существенные аспекты (направления) достижения цели или решения задач;

– достоверность: способ сбора и обработки исходной информации допускает возможность проверки точности как собранных, так и обработанных данных в процессе мониторинга и оценки состояния национальной безопасности;

– объективность: используемые показатели исключают или сводят к приемлемому минимуму возможность искажения исходных данных и результатов их обработки;

– точность: погрешность измерения (оценки) не приводит к искаженному представлению о полученных результатах и оценках у лиц, принимающих решения;

– однозначность: процесс использования показателей и критериев обеспечивает одинаковое понимание существа измеряемой характеристики состояния нацбезопасности и фактических результатов выполнения программ в сфере национальной безопасности всеми участниками и пользователями системы мониторинга и оценки;

– экономичность: затраты на оценку состояния национальной безопасности сводятся к возможному минимуму при условии обеспечения целей стратегического планирования;

– сопоставимость и верифицируемость: имеется возможность сопоставить данные, полученные из различных министерств и ведомств, с информацией из дополнительных источников или полученной по альтернативным методикам, а также сопоставить данные за разные периоды времени;

– оперативность: результаты мониторинга и оценки поступают и обрабатываются с заданной периодичностью и в установленные сроки.

Что касается методического аппарата оценки качества стратегического планирования, то общий алгоритм этой работы заключается в последовательном сопоставлении угроз национальным интересам Российской Федерации с результатами достижения стратегических национальных приоритетов. Как представляется, совершенствование методологии на этом направлении может быть осуществлено за счет разработки и применения в управленческой практике ряда частных методик: методики обобщенной оценки состояния национальной безопасности, методики агрегированной оценки состояния национальной безопасности по сферам и стратегическим национальным приоритетам.

С точки зрения формирования направлений дальнейших исследований усилия необходимо сосредоточить на совершенствовании нормативно-правовой базы системы мониторинга, особенно в части создания инструментария показателей национальной безопасности для субъектов федерации и федеральных округов. В аппарате Совета Безопасности с учетом мнений экспертного сообщества и руководителей субъектов Российской Федерации такая работа велась в течение 2012–2015 годов. В качестве одного из вариантов состояния национальной безопасности в региональном разрезе предлагаются следующие показатели.

1. Динамика внебюджетных инвестиций в основной капитал (в процентах к показателям предыдущего года).

2. Динамика бюджетных инвестиций (региональный бюджет и субсидии федерального бюджета) в основной капитал (в процентах к показателям предыдущего года).

3. Децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения.

4. Динамика объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (в процентах к показателям предыдущего года).

5. Уровень безработицы в среднем за год (процентов), динамика безработицы (в процентах к показателям предыдущего года).

6. Смертность населения (без показателя смертности от внешних причин) (количество умерших на 100 тыс. человек).

7. Отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, к общему годовому объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году.

8. Коэффициент миграции (количество человек на 10 тыс. населения), динамика миграции (в процентах к показателям предыдущего года).

9. Коэффициент рождаемости (число детей, рожденных одной женщиной на протяжении всего репродуктивного периода: 15–49 лет, единиц).

10. Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных учреждениях (количество мест на 1000 детей).

11. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя субъекта Российской Федерации (кв. метров).

12. Уровень износа коммунальной инфраструктуры (процентов).

13. Динамика смертности населения в результате дорожно-транспортных происшествий (количество умерших на 100 тыс. человек, а также в процентах к показателям предыдущего года).

14. Доля лиц, ранее осуждавшихся за совершение преступлений, в общем количестве лиц, осужденных на основании обвинительных приговоров, вступивших в законную силу (процентов).

15. Динамика удельной величины потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ; на одного человека, в процентах к показателям предыдущего года).

16. Уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры и образования в процентном отношении от валового внутреннего продукта субъекта Российской Федерации.

17. Динамика расходов регионального бюджета на реализацию мер по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф природного и техногенного характера (в млн рублей, в процентах к показателям предыдущего года).

Следует также разработать порядок и принципы формирования и корректировки конкретных величин пороговых значений показателей национальной безопасности. Необходимо также сформировать институт экспертных оценок, производимых, например, силами экспертных советов, создаваемых на межведомственной основе с привлечением специалистов Российской академии наук, и разработать систему картографирования качественных показателей, оценочных шкал и другого инструментария для оценки трудно формализуемых параметров национальной безопасности (социальная, духовная, международная сферы).

3.3 Инструментарий оценки состояния национальной безопасности

Важной научно-практической задачей является разработка концептуально-методологических основ формирования документов системы стратегического планирования и инструментария ее оценки как важнейшего элемента оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации. В основе методического подхода решения этой задачи лежат известные методы системного анализа (декомпозиции и иерархии), позволяющие представить сложную функциональную систему в удобном для ее исследования виде.

Как отмечается в труде «Национальная безопасность России», изданном институтом социологии РАН, значение этого направления развития политической науки в практике государственного управления обусловлено тем, что последние десятилетия характеризуются фундаментальными изменениями роли и места России в мире и, соответственно, появлением новых вызовов и угроз, что предполагает поиск новых подходов к обеспечению национальной безопасности страны и ее граждан[312].

Вместе с тем практика последних лет свидетельствует, что решение этой задачи сопряжено с целым рядом проблем и трудностей, связанных как с глобальными процессами и тенденциями, так и с неэффективностью деятельности многих государственных и общественных институтов, включая ошибки в прогнозировании, так или иначе влияющие на уровень национальной безопасности России.

В настоящее время просматривается два основных, но в принципе близких по содержанию методических подхода к оценке состояния национальной безопасности. В первом случае предметной областью являются угрозы национальной безопасности, во втором — процессы, характеризующие развитие ситуации в различных сферах жизнедеятельности личности, общества и

---

[312] Проект «Национальная безопасность России» : аналитический отчет по результатам экспертного опроса (версия 2.4 от 28.02.11) / Российская академия наук ; Институт социологии РАН. — С. 56.

государства, иначе говоря — состояние национальной безопасности[313].

В конце 1990 – начале 2000 годов в аппарате Совета безопасности Российской Федерации в тесном взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти велись работы по оценке состояния национальной безопасности на основе измерения показателей угроз. В итоге был сформирован перечень угроз национальной безопасности. Эти угрозы рассматривались на основе Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности». Сводный их перечень включал в себя как реальные, так и потенциальные угрозы. Применительно к ситуации в международной сфере использовались и гипотетические угрозы.

В целом разработанный перечень насчитывал более 700 угроз, которые в свою очередь характеризовались определенными параметрами, а также количественными показателями, подлежащими мониторингу. Общее же количество подлежащих мониторингу параметров составило несколько тысяч, что делало невозможным практическое использование такого механизма оценки в интересах государственного управления[314].

Не случайно в последние годы в практике стратегического планирования и управления в качестве основной взята на вооружение методика оценки уровня национальной безопасности путем исчисления показателей состояния безопасности и их пороговых значений для определения эффективности данной системы. Таким образом, система показателей оценки состояния национальной безопасности государства разрабатывается с целью их использования в системе стратегического управления. Эта система показателей должна определять, с одной стороны, уровень защищенности страны в текущий и прогнозируемый периоды, а с другой – выступать инструментом оценки эффективности работы системы обеспечения национальной безопасности.

---

[313] Назаров В.П. О системе критериев и показателей национальной безопасности / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов, И.И. Беляев // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4: К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М. : Известия, 2007. С. 35.

[314] Там же. С. 38.

Система показателей национальной безопасности, отраженная в рамках Перечня показателей национальной безопасности Российской Федерации, стала, безусловно, значительным шагом вперед с точки зрения оценки ситуации с реализацией стратегических национальных приоритетов. Однако практика государственного управления, как критерий истины, показывает существенные недостатки функционирующего сегодня документа.

Анализ, проведенный аппаратом Совета Безопасности России в 2914 году, показал, что при подготовке, например, ежегодного Доклада «О состоянии национальной безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению» прямо и непосредственно используются сведения о фактически достигнутых значениях не более 25% показателей, входящих в Перечень показателей. Это связано с несогласованностью показателей, применяющихся на ведомственном уровне, с показателями, входящими в Перечень, с отсутствием утвержденных методик агрегированной оценки состояния национальной безопасности и уровня существующих опасностей, рисков и угроз на основе данных оперативного ведомственного мониторинга в рамках стратегических национальных приоритетов, а также с отсутствием пороговых значений показателей национальной безопасности. Кроме того, показатели Перечня по ряду отдельных сфер - например, в сфере обеспечения международной безопасности, при оценке состояния экологической сферы, а также эффективности реализации стратегического национального приоритета «наука, технологии и образование», на протяжении ряда лет использовались крайне ограниченно, что свидетельствует об отсутствии культуры оценки состояния национальной безопасности отдельными участниками стратегического планирования.

Кроме того, практика показывает, что современные информационно-аналитические технологии поддержки государственного управления и стратегического планирования используются недостаточно активно, что не способствует своевременному и адекватному мониторингу вызовов и угроз внутреннего и внешнего характера. В этой связи задача уточнения порядка осуществления и использования результатов государственного мониторинга

состояния национальной безопасности и реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, а также уточнения перечня показателей национальной безопасности и пороговых значений ряда показателей остается весьма актуальной.

Что касается последнего, то для определения границ безопасного функционирования страны, а также институтов управления и гражданского общества в рамках каждого стратегического национального приоритета необходимо создание и введение в управленческую практику инструмента так называемых пороговых значений состояния показателей национальной безопасности. В самом общем виде пороговые значения национальной безопасности представляют количественные индикаторы или параметры, характеризующие допустимый уровень безопасности и контроля со стороны государства за состоянием дел в той или иной сфере обеспечения национальной безопасности или при реализации того или иного стратегического национального приоритета.

С точки зрения практики государственного управления пороговые значения – это предельные величины, несоблюдение значений которых препятствует нормальному функционированию как отдельных элементов системы, так и всей системы, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в той или иной сфере обеспечения национальной безопасности государства. Отсутствие на сегодняшний день инструментария пороговых значений снижает эффективность государственного мониторинга состояния национальной безопасности и является крупной научно-практической проблемой, требующей решения.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти занимаются подготовкой предложений по количественным параметрам пороговых значений в пределах своей компетенции. Безусловно, отработка механизма оценки состояния нацбезопасности с использованием нового перечня показателей и их пороговых значений займет еще некоторое время. Однако в итоге политическое руководство

страны получит возможность использовать его в интересах стратегического планирования и управления, в том числе для прогнозирования возможных последствий и результатов рассматриваемых вариантов политических решений в области обеспечения национальной безопасности. Представляется, что эта методология может быть использована и в интересах планирования и управления в сфере социально-экономического развития. Основа для этого заложена Стратегией экономической безопасности Российской Федерации, которая определила набор показателей состояния экономической безопасности[315].

Действующий Перечень содержит относительные и абсолютные показатели. Относительные выражают отношение какого-либо частного к общему (отношение, доля, удельный вес и т.д.). К примеру «доля затрат на науку в ВВП», %.

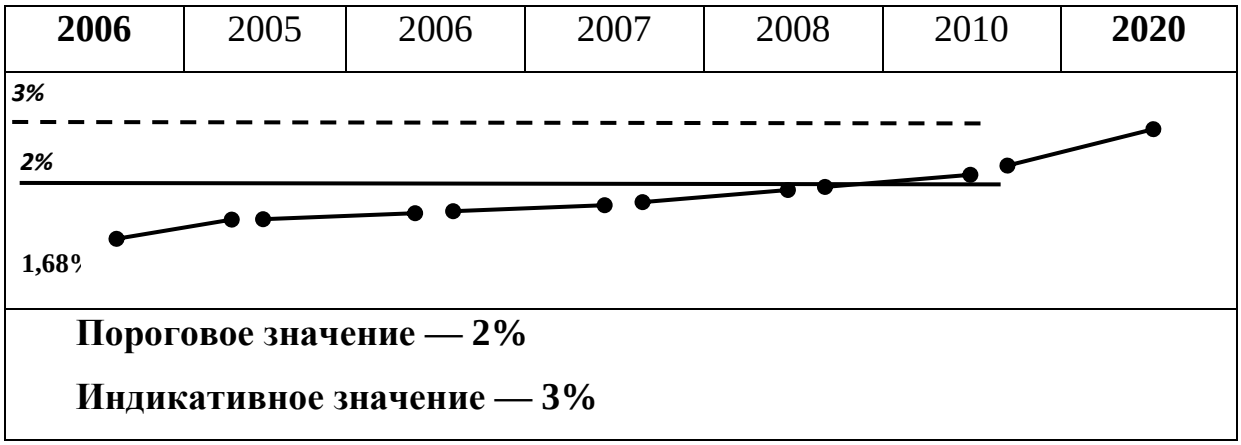


Таблица 2 — Оптимальные параметры изменения показателя «доля затрат на науку в ВВП»[316]

Достоинство относительных показателей заключаются в том, что их цифровыми значениями можно оперировать для сравнения, сопоставления и

[315] Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 “О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года” // СПС КонсультантПлюс.

[316] Составлено на основании: Назаров В.П., Афиногенов Д.А., Беляев И.И. О системе критериев и показателей национальной безопасности // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 4 : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. — С. 33–42.

анализа. С их помощью возможно по данным оперативного мониторинга получить многофакторную оценку реального положения дел — по отношению к порогу, по отношению к индикатору, по отношению к предыдущему показателю — и на этой основе принять управленческие решения.

Однако существуют и определенные сложности, затрудняющие универсальное использование количественных показателей. Это, в частности, относится к таким сферам национальной безопасности, как международная, духовная, общественно-политическая, где наряду с количественными необходимо применять качественные оценки. Последние целесообразно определять экспертным методом. Их процедура установлена Положением о государственной системе мониторинга и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации. Кроме того, необходимо периодическое уточнение самого Перечня показателей и их пороговых значений в интересах совершенствования механизма мониторинга.

Сложившийся к настоящему времени общий подход к совершенствованию системы мониторинга заключается в формировании компактного и одновременно емкого инструмента оценки состояния национальной безопасности. Он должен содержать ограниченное число показателей, фактические значения которых рассчитываются на основе сведений государственного статистического наблюдения и ведомственного мониторинга состояния предметных областей национальной безопасности.

Следует учитывать, что состояние национальной безопасности характеризуется широким спектром факторов, включая состояние национальной обороны и международной безопасности, государственной и общественной безопасности, продовольственной, энергетической, экологической, радиационной, эпидемиологической, транспортной, информационной безопасности, безопасности критически важных и потенциально опасных объектов, дорожного движения и др. В интересах контроля за ходом реализации Стратегии национальной безопасности перечень показателей структурирован не по сферам обеспечения безопасности или видам деятельности, а по стратегическим национальным приоритетам, установленным Стратегией национальной

безопасности Российской Федерации. Это является значимой новацией в рамках научно-методологического обеспечения стратегического планирования в Российской Федерации.

Показатели состояния конкретной предметной области национальной безопасности должны удовлетворять определенным функциональным требованиям, а именно:

– отражать специфику целей и основных задач предметной области;

– иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по утвержденным методикам;

– определяться на основе официальных данных государственного федерального или ведомственного статистического наблюдения;

– иметь динамичный характер и непосредственно зависеть от реализации мер государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Фактически достигнутые значения показателей национальной безопасности должны представляться в формате диаграмм за период «отчетный год и три предшествующих года»; динамика показателей характеризует положительные или отрицательные тенденции в предметной области национальной безопасности.

В процессе совершенствования системы мониторинга необходимо стремиться к тому, чтобы каждый показатель состояния национальной безопасности имел относительную (долевую) характеристику измерения, пороговое и индикативное значения. Относительная (долевая) величина показателя позволяет, сопоставляя ее с пороговым значением, «мгновенно» получить информацию о текущем состоянии национальной безопасности. Сравнивая ее с аналогичными значениями предыдущих периодов, можно сделать вывод о динамике изменения (направление и скорость изменения, то есть получить прогнозные оценки времени выхода на пороговое значение в случае ухудшения ситуации или на индикативное значение в случае улучшения ситуации) состояния национальной безопасности[317].

[317] Назаров В.П. О системе критериев и показателей национальной безопасности / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов, И.И. Беляев // Научные проблемы национальной безопасности

В целях обеспечения единой методики представления показателей федеральными органами исполнительной власти по поручению Президента Российской Федерации разработаны паспорта показателей национальной безопасности по сферам ведения. Эти паспорта содержат комплекс основных требований, предъявляемых к данному показателю, что является новацией в совершенствовании инструментов стратегического планирования. Паспорт содержит описание функционального назначения показателя, единицы измерения, методику расчета показателя, необходимые вспомогательные показатели, основания для их выбора, привязку показателя к стратегическим национальным приоритетам. Разработанные паспорта представляют собой систематизированное и структурированное описание характеристик показателя с достаточно высокой степенью формализации, исключающей двусмысленное толкование и обеспечивающей сопоставимость и измеримость результатов его определения. Введение в практику государственного мониторинга состояния национальной безопасности паспортов показателей национальной безопасности унифицирует процесс оценки состояния национальной безопасности, дает возможность повысить эффективность мониторинга состояния национальной безопасности.

В рамках общей методологии стратегического планирования и развития инструментария мониторинга состояния национальной безопасности важное значение имеют организация и порядок подготовки исходных данных. Необходима единая система исходных данных (ЕСИД), в которой принимали бы участие статистические федеральные и региональные органы с задачами ведения мониторинга показателей, характеризующих оборонную, экономическую, финансовую, технологическую, энергетическую, демографическую, продовольственную, информационную безопасность, а также мониторинга реализации важнейших общегосударственных программ и проектов стратегического значения.

Российской Федерации. Вып. 4: К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М. : Известия, 2007. С. 40.

Эта система могла бы быть полезной и в интересах унификации процесса подготовки документов стратегического планирования, так как очевидна необходимость единых требований к формату и содержанию стратегий отраслевого развития (по состоянию на IV квартал 2019 года действовало около 40 документов стратегического планирования отраслевого развития), стратегиям развития федеральных округов, к ряду концепций и доктрин, разрабатываемых в рамках реализации стратегических национальных приоритетов федерального уровня.

По мнению автора, ЕСИД должна представлять собой набор ключевых данных по каждому стратегическому национальному приоритету, включающих в себя угрозы и риски, пороговые значения финансовых средств и ресурсов (в виде долей в объеме ВВП), необходимых для нейтрализации угроз, а также различные факторы, которые следует учитывать при формировании политики в области обеспечения национальной безопасности. ЕСИД в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития могли бы рассматривать рабочие органы Совета Безопасности Российской Федерации с последующим утверждением Секретарем Совета Безопасности.

Исходя из изложенного, система надведомственного государственного мониторинга состояния национальной безопасности Российской Федерации должна обеспечить решение следующих основных задач:

- формирование взвешенных оценок состояния национальной безопасности как по стратегическим национальным приоритетам, так и в целом в рамках системы обеспечения национальной безопасности;

- разработка и принятие на федеральном, региональном и отраслевом уровнях важнейших управленческих решений в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности;

- привлечение в сферу обеспечения национальной безопасности Российской Федерации ведущих специалистов, прежде всего РАН, владеющих методами исследований фундаментальных наук;

– оптимизация информационных потоков в области оценок состояния

национальной безопасности на федеральном и региональном уровне и создание банка моделей и данных, которые позволят принимать решения на объективной научной основе;

– совершенствование методик и алгоритмов стратегического анализа и стратегического прогноза, повышение их достоверности, в том числе за счет широкого использования потенциала экспертного сообщества;

– координация работы научных организаций на стратегически важных направлениях обеспечения национальной безопасности и подготовка на этой основе рекомендаций по управлению стратегическими рисками;

– системный синтез информации на основе имеющегося в России научного потенциала и использования новых информационных технологий.

Выводы по главе

Рассмотренные в главе 3 вопросы развития научно-методических основ мониторинга и инструментов оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации дают основание считать, что в условиях динамично меняющейся политической и экономической ситуации в мире, роста угроз безопасности Российской Федерации все большее значение в реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности играет совершенствование и развитие институциональных и организационных основ стратегического анализа и стратегического прогноза, базирующихся на сценарных методах, в системе подготовки управленческих решений высших органов государственной власти. Проблематика, затронутая в данной главе, имеет немаловажное научно-практическое значение.

Созданная в Российской Федерации система мониторинга состояния национальной безопасности, имеющая целью оценивать ход реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегических национальных приоритетов, пока недостаточно эффективна. Значительная часть поступающих в систему сведений отчетного характера имеет ведомственный характер и требует дополнительной систематизации и анализа, отсутствует инструментарий пороговых значений, не разработаны показатели, отражающие

ценностные ориентиры и мотивацию социальной деятельности людей, развитие политической системы и общественно-политической ситуации, отсутствуют налаженные механизмы корректировки и актуализации стратегических документов по результатам мониторинга и оценки, что сдерживает повышение эффективности государственного управления. Проблема здесь заключается в том, что система мониторинга состояния национальной безопасности практически не увязана с пакетом государственных программ, а значит, отсутствует ее непосредственная связь с системой государственного управления[318].

Зачастую не соблюдается основное требование к формированию показателей - возможность их количественного выражения в целях организации мониторинга и последующей оценки, мониторинг процессов реализации принятых стратегий акцентирован на отслеживание их тактических характеристик (сроков, объемов финансирования, числовых значений целевых индикаторов) в ущерб анализу конечных результатов. Основным недостатком сегодняшней системы является не разработанность агрегированных показателей национальной безопасности, способных обеспечить оценку состояния национальной безопасности в целом по приоритетам и в обобщенном виде. В этой связи имеющийся инструментарий не дает оценки «коридора возможностей» развития России и обеспечения национальной безопасности, не в полной мере обеспечивает адекватную оценку последствий принимаемых стратегических решений, не способствует решению задачи оптимизации информационных потоков в области оценок состояния национальной безопасности на федеральном и региональном уровнях.

Дальнейшей научной проработки требует вопрос совершенствования методик и алгоритмов стратегического анализа и стратегического прогноза, повышения их достоверности, создания банка моделей и данных, которые позволят принимать политические решения, в том числе в кризисных ситуациях, на объективной

[318] Назаров В.П. О корректировке стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 6: К 70-летию Победы в Великой Отечественной войне. - М.: Издательство «Известия», 2015. С. 23.

научной основе.

ГЛАВА 4. Совершенствование нормативно-правовых и организационных основ стратегического планирования в Российской Федерации

4.1. Система документов стратегического планирования

В условиях новых вызовов и угроз национальной безопасности особого внимания заслуживают вопросы развития национальной системы документов стратегического планирования. Центральном звеном в организационно-правовом обеспечении государственной деятельности становятся документы стратегического планирования, которые оправданно являются ключевыми элементами формирования и реализации государственной политики - по стратегическим национальным приоритетам, сферам обеспечения национальной безопасности, приоритетам развития - посредством издания актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации[319].

Законодательство в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации не дает четкого определения, что должна представлять из себя система документов стратегического планирования, каковы принципы ее построения и развития, механизмы корректировки и контроля. Дефиниция «система документов стратегического планирования» часто употребляется, но в политической науке не сформирована и в документах стратегического планирования ее смысл не раскрывается. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ограничивает это поле рассмотрением понятий «документ стратегического планирования», а также «государственное и муниципальное управление». Политическая и управленческая культура на этом важнейшем для развития страны и обеспечения национальной безопасности направлении деятельности остается неразвитой.

С научно-теоретической точки зрения под системой документов стратегического планирования понимается совокупность прогнозных, концептуальных, программных и иных планирующих документов,

[319] Афиногенов Д.А., Полякова Т.А. Система документов стратегического планирования: проблемы и перспектив // Вестник Академии права и управления. — 2017. — № 3(48). — С. 22–32.

разрабатываемых органами государственной власти на основе единой методологии в интересах решения долгосрочных стратегических задач развития с учетом национальной безопасности при минимальном расходовании государственных ресурсов.

Формирование такой системы представляет собой сложный управленческо-организационный процесс, направленный на приведение документов стратегического планирования различного уровня в соответствие с требованиями ключевых документов стратегического прогнозирования и стратегического целеполагания — Стратегическим прогнозом Российской Федерации, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, Стратегией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегией экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года. Основным принципом формирования системы документов должно являться их соответствие стратегическим национальным приоритетам.

Вместе с тем сегодня в Российской Федерации пока не в полной мере сложились методология и принципы формирования адекватного задачам времени государственного «пакета документов» стратегического планирования. Законодательно не определены основные принципы построения и развития системы документов стратегического планирования, ее место в контуре государственной политики. Не сформулированы требования к механизмам ее формирования, корректировки и контроля. Равным образом, вопросы формирования системы документов стратегического планирования пока не нашли должного внимания российских академических кругов. Попытки выработать целостный взгляд на этот предмет пока отмечаются лишь в отношении документов муниципальных образований[320].

Анализ показывает, что формирование системы документов, как объекта управляющего воздействия органов государственной власти, представляется обязательной и неотъемлемой частью самого процесса государственного

[320] Ткачев С.А. Совершенствование системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне // Ученые записки СКАГС. — 2016. — № 3.

управления. Однако, по оценке Министерства экономического развития (МЭР) Российской Федерации, в стране не сформирована единая система документов стратегического планирования, взаимоувязанная с системой территориального и бюджетного планирования[321]. По подсчетам МЭР, сфера социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации насчитывает сегодня более 62000 документов стратегического планирования, в том числе 250 - федерального уровня. Такое огромное количество нормативно-правовых актов, резко увеличившееся за последние годы, особенно на региональном уровне, свидетельствуют об объективной необходимости регулирования нормотворчества в стратегическом планировании на федеральном, отраслевом и региональном уровнях, придания системности этому процессу.

С одной стороны, формирование системы документов уже опирается на достаточную нормативно-правовую основу. Для целей реализации Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вопросы содержательной части документов определяются «Положением о порядке разработки, экспертизы и корректировки документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, мониторинга и контроля их реализации», которое введено в действие поручением Президента России от 15 июня 2015 года. Кроме того, постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены: от 4 августа 2015 г. № 789 Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации; от 8 августа 2015 г. № 822 Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов; от 8 августа 2015 г. № 823 Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и др. Таким образом, в целом массив правовых

[321] Чугуевская Е.С. Совершенствование системы стратегического и территориального планирования // Научно-технический журнал по строительству и архитектуре 2016 № 3. С. 5-18.

актов, регламентирующих деятельность участников стратегического планирования, сформирован.

С другой стороны, созданный массив документов стратегического планирования пока нельзя назвать системным, взаимно увязанным, иерархичным и оптимальным. Формирование пока во многом осуществляется спонтанно, нередко без учета принятых недавно нормативных требований[322].

Такое противоречие представляет собой сложную научно-практическую проблему, так как система документов стратегического планирования является важнейшей частью процесса стратегического управления, инструментом реализации политических решений. В научно-практическом плане особый интерес представляют вопросы гармонизации указанной системы документов, выстраивание ее сбалансированной архитектуры на основе единого стратегического целеполагания, единых принципов и регламентов. Кроме того, наличие и качество системы документов стратегического планирования, направленных на реализацию стратегических национальных приоритетов и решение задач развития, прямо связано с повышением эффективности государственного управления.

Анализ показывает, что за прошедшее со дня принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» время так и не удалось разработать взаимно согласованный и сгруппированный по стратегическим национальным приоритетам пакет документов стратегического планирования, определяющих перспективы развития страны на период до 2030 года, который первоначально предполагалось иметь еще к началу 2016 года. Решение задачи создания непротиворечивой и сбалансированной архитектуры документов стратегического планирования, поставленная Президентом Российской Федерации, сдерживается отсутствием целостной государственной политики в сфере стратегического планирования, которая бы определяла ее цели,

---

[322] Полякова Т.А., Афиногенов Д.А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. — № 4 (45). — 2016 г. — С. 9.

задачи и основные направления развития. В связи с этим зачастую документы стратегического планирования характеризуются изолированностью, отсутствием стратегических ориентиров для бизнеса и регионов, практически не используются в процессе принятия решений на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. Не всегда прослеживается взаимосвязь между стратегическими целями и бюджетным процессом. Не определены меры ответственности за неисполнение документов стратегического планирования.

В управленческой практике зачастую не соблюдается порядок и логика разработки основополагающих документов стратегического планирования, отсутствует стратегическое целеполагание в социально-экономической сфере и последовательность в разработке и утверждении документов с учетом положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, нарушается принцип преемственности, непрерывности и сбалансированности системы стратегического планирования. Документы стратегического планирования федерального уровня нередко не согласованы со стратегиями регионального и отраслевого развития, многие документы целеполагания не обеспечены ресурсами.

Процесс формирования бюджета на среднесрочную перспективу, как и прежде, происходит вне рамок процесса стратегического планирования. Как следствие, отсутствует качественная основа системы долгосрочного и среднесрочного целеполагания для формирования бюджетного процесса и денежно-кредитной политики, которые вынуждены ориентироваться на сложившуюся экономическую ситуацию и формировать доходную базу бюджетной системы «от достигнутого» при явном дефиците структурообразующих проектов развития для различных секторов национальной экономики.

В подобной ситуации органам государственной власти и местного самоуправления весьма затруднительно участвовать в реализации целеуказаний президентского уровня, осуществлять свои полномочия по определению приоритетов, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития

объектов управления. Все это негативно сказывается на качестве государственного управления.

Задачи национальной безопасности Российской Федерации в документах стратегического планирования социально-экономического блока нередко не учитываются или обозначаются по формальному признаку, а частые нарушения последовательности и сроков разработки документов стратегического планирования приводит к невозможности их взаимной увязки по целям, показателям, срокам исполнения и ресурсам. Таким образом, ключевая задача стратегического планирования — проведение в жизнь стратегического целеполагания, определенного Президентом Российской Федерации, и выбор оптимальной модели управления для реализации такого целеполагания — исполняется не в полной мере. При этом отсутствие комплексного подхода к реализации стратегических национальных приоритетов лишь усугубляет ситуацию в области государственного управления, что в целом представляет собой серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Так, например, в области обеспечения экономической безопасности по стратегическому национальному приоритету «экономический рост» разработаны Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу[323], Энергетическая стратегия Российской Федерации до 2030 года[324], Транспортная стратегия Российской Федерации до 2020 года[325]. За 2013–2018 годы разработано и утверждено более 25 стратегий развития отраслей промышленности, завершается формирование 12 национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Всего в области обеспечения

[323] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утверждены Президентом России 18 сентября 2009 г. № Пр-1969.

[324] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.

[325] Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.

экономической безопасности Российской Федерации и реализации указанного приоритета действует 27 стратегий, 4 концепции, 5 основ государственной политики в той или иной предметной области стратегического национального приоритета, 6 различного рода государственных программ, 14 планов мероприятий по реализации отраслевых стратегий, более 10 различных федеральных целевых программ, в том числе регионального развития. Итого около 60 документов стратегического планирования.

Вместе с тем анализ показывает, что принятый сегодня подход к формированию пакета документов на направлении «экономический рост» не отличается системностью и сбалансированностью. Концепция социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, принятая в 2008 году[326], хотя и не отменена официально, но полностью утратила практическое значение. На ее базе уже невозможно формировать реальную социальную и промышленную политику, выработать адекватные меры по противодействию политике санкций в отношении нашей страны. Цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике требуют самого серьезного пересмотра. Работа над стратегией социально-экономического развития Российской Федерации затянулась уже на многие годы. Кроме того, Посланием Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 годах[327] поставлена задача формирования долгосрочной Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. При этом параметры прогноза социально-экономического развития и проекта федерального бюджета на 3-летний период должны быть составной частью соответствующих прогнозов на долгосрочную перспективу и находить

[326] Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года (в ред. Постановлений Правительства РФ от 10.02.2017 № 172, от 28.09.2018 № 1151) // СПС КонсультантПлюс.

[327] Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах, 13 июня 2013 года. — URL: http://www.kremlin.ru/acts/news/18332

отражение в данном документе. Данная задача не решена, и Бюджетная стратегия до сих пор не разработана.

Таким образом, анализ организации стратегического планирования показывает необходимость комплексного подхода к вопросам стратегического планирования социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности и мер бюджетной политики. То есть речь должна идти о принципиально новой архитектуре документов стратегического планирования, которая подчинялась бы единой логике процесса стратегического планирования и базировалось на единой методологии его реализации.

Именно формирование системы документов стратегического планирования является обязательной и неотъемлемой частью самого процесса государственного управления обеспечением национальной безопасности. Однако на этом важном направлении четкой государственной политики пока не выработано. Проведенный выборочный анализ не позволил выявить устойчивых признаков, в соответствии с которыми можно четко разграничить различные типы документов стратегического планирования. Все документы целеполагания включают в себя анализ ситуации, выявление проблем и угроз, постановку целей и задач, основные направления их решения и различаются главным образом степенью детализации стратегии достижения запланированных (желаемых) результатов и степенью конкретизации при описании результатов. Нет нормативно закрепленных единых процедур и требований к содержанию документов государственного стратегического планирования, аналогичных процедурам и требованиям, предусмотренным бюджетным законодательством РФ при планировании расходных обязательств.

Следует также принять во внимание, что и по содержанию зачастую не всегда можно четко разграничить документы разных уровней системы стратегического планирования, выявить связь между ними.

Несмотря на решение Президента Российской Федерации 2015 года Пр-1180, вводящее в действие «Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировки документов стратегического планирования в сфере обеспечения

национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации», процесс подготовки документов стратегического планирования участниками стратегического планирования протекает достаточно стихийно и пока ничем не регламентирован. Положение дает общие характеристики таких типов документов стратегического планирования, как основы государственной политики в той или иной предметной области, стратегии, доктрины и концепции. Однако федеральные органы исполнительной власти не в полной мере выполняют данное требование, и сегодня в управленческом обороте циркулирует целый ряд документов стратегического планирования, носящих одновременно черты различных типов документов.

Так, в соответствии с требованиями Положения, основы государственной политики представляют из себя документ стратегического планирования, который разрабатывается для регулирования стратегически значимой для национальной безопасности России сферы деятельности, являющейся составной частью более крупного направления обеспечения национальной безопасности. Например, Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, как составная часть стратегического национального приоритета «Оборона страны». Основы определяют систему целей, задач, основных направлений и механизмов обеспечения национальной безопасности в соответствующей области государственной деятельности, предполагают наличие инструментария показателей национальной безопасности, источников и механизмов ресурсного обеспечения.

Формирование Основ, как документа стратегического целеуказания и одного из инструментов реализации полномочий Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики, согласно ст. 80 Конституции РФ, предусмотрено Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также поручением

Президента Российской Федерации[328]. Этот документ утверждается Президентом Российской Федерации и является важным инструментом оперативного реагирования на возникающие угрозы и вызовы национальной безопасности, так как позволяют выстроить систему практических мер по мониторингу и оценке состояния национальной безопасности, выработать способы нейтрализации угрозы и повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов в целях реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации для решения актуального комплекса задач.

К разработке основ государственной политики, как документа стратегического планирования, прибегают в случае, если сам объект такого регулирования имеет стратегически значимый для национальной безопасности России характер, затрагивает сферу интересов и деятельности нескольких федеральных органов исполнительной власти и/или крупных субъектов хозяйственных отношений, а также реализуется на территориях нескольких субъектов Российской Федерации. Такая форма целеуказания наиболее удобна в случаях, когда возникает новая долгосрочная важная задача, требующая формирования целостной государственной политики, принятия системных нормативно-правовых, организационных решений, мер ресурсного обеспечения и координации действий органов государственной власти по ее выполнению.

Что касается стратегии в сфере обеспечения национальной безопасности, то это документ стратегического планирования, определяющий систему мер и механизмов, направленных на достижение планируемого результата реализации государственной политики в рамках стратегического национального приоритета или одного из его направлений. Например, Стратегия борьбы с экстремизмом определяет формат всей работы с этой угрозой в рамках стратегического национального приоритета «государственная и общественная безопасность».

---

[328] Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировке документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации. Утверждено решением Президента в июне 2015 г.

Документ формата Стратегия носит сугубо практический характер и определяет цели, задачи, направления и инструменты реализации государственной политики, включая оценку текущего состояния национальной безопасности (через соответствующие индикаторы и показатели), этапы и ожидаемые результаты реализации стратегии, источники и механизмы ресурсного обеспечения, задачи, функции и порядок взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов при реализации стратегии.

Говоря же о Концепции, следует отметить, что она представляет собой наиболее общий документ стратегического планирования, разработка которого осуществляется тогда, когда система взглядов в данной предметной области не сформирована. Концепция содержит общие положения и характеристику направления обеспечения национальной безопасности, по которому разрабатывается концепция, определение национальных интересов, стратегические цели и задачи их достижения, основные направления деятельности и приоритеты в рамках соответствующего направления обеспечения национальной безопасности. В настоящее время, учитывая, что практически на всех направлениях обеспечения национальной безопасности государственная политика уже сформирована, подготовка документа в формате Концепции уже не является обоснованной.

В настоящее время принципиальной новацией в становлении и развитии системы документов стратегического планирования и стратегического управления в нашей стране, безусловно, является Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[329], а также Указ о национальных целях развития России до 2030 года[330]. Оба документа, разработанных в рамках

[329] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». — URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027

[330] Указ о национальных целях развития России до 2030 года от 21.07.2020 № 474 // СПС КонсультантПлюс.

реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, содержат важные целеполагания на стратегическую перспективу (на новый срок президентских полномочий или электоральный цикл) в области реального улучшения жизни людей, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны в условиях нарастания вызовов и угроз, прежде всего обусловленных курсом США их ближайших союзников на «сдерживание» России.

Указом № 474 Президент России скорректировал перечень национальных целей развития Российской Федерации, а также увеличил горизонт планирования до 2030 года. Важнейшим отличием данного указа от указа № 204 является то, что в нем скорректированы или установлены новые целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей развития с учетом сложных социально-экономических условий и опыта реализации Указа № 204.

Данный президентский нормативно-правовой акт издан в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации (согласно статье 80, п. 3, «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства»[331]) и частично восполняет существующий пробел в системе документов стратегического планирования, связанный с отсутствием стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. В рамках реализации положений Указа планируется соответствующая корректировка основных документов стратегического планирования.

Результативность усилий по реализации поставленных в документе амбициозных задач, прежде всего, будет зависеть от согласованности действий администрации Президента, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации и местного самоуправления, бизнеса и всех звеньев общества, а значит — от качества и эффективности стратегического планирования и стратегического управления.

[331] Конституция Российской Федерации. — М.: Юридическая литература, 2008. — С. 60.

Отсутствие системообразующих документов стратегического планирования в экономической сфере влечет за собой формирование рассогласованных по целям и ресурсам отраслевых стратегий и государственных программ, приводит к расширению феномена «ручного управления» и снижает эффективность государственной экономической политики.

Соответственно, и ситуация с реализацией стратегического национального приоритета «Экономический рост» уже длительное время является неудовлетворительной. По оценке Счетной палаты, средние темпы роста российской экономики за период 2008 – 2018 гг. в реальном исчислении не превышали 1%[332]. В 2019 году - 1,3%, а в 2020 году в условиях пандемии произошло падение ВВП на 4,12%[333]. При этом доля России в мировом ВВП составляет около 1,75%, а во владении передовыми технологиями в области вооружений - 13%, космических технологий – 6%, энергетики и информационных технологий – 5%, новых материалов – 3%[334]. Доля машиностроения в структуре производства составляет 18,7%[335]. Риском экономической стабильности являются серьезные структурные перекосы. Отрасли, определяющие экономическое развитие (инновационные и технологические), имеют удельный вес в ВРП 15-20%, а доля российского сырьевого экспорта составляет более 60%. На малый и средний бизнес в России приходится 22% ВВП, в то время как в Китае – более 40%[336].

Такое положение во многом является следствием того, что в целом государственная политика в области социально-экономического развития не выстроена, а сбалансированная система документов стратегического планирования – не создана. В отсутствие Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, дающей базовые ориентиры, систему исходных

---

[332]URL:https://www.rbc.ru/economics/27/11/2018/5bfcf2879a7947451fe2d9cd

[333]URL:https://www.economy.gov.ru/material/file/b90a44748de90be36f35d0e007b7fc15/190826.pdf

[334] Составлено по: 2019 Global R&D Funding Forecast Resources. – P. 22.

[335] Рассчитано по: Промышленное производство в России. 2019: стат.сб./ Росстат. М., 2019. 286 с.

[336] Российская газета. 2020. 3 июля.

данных и показателей для отраслевого и территориального планирования, формирование отраслевых стратегий осуществляется без единого целеполагания, общих приоритетов развития и взаимной увязки. Целые крупные направления экономики, например, промышленная политика, не имеют документов стратегического целеполагания, вследствие чего эта политика формируется, проводится и реализуется не системно. Парадоксально, но факт: в стране принят и действует документ об основах государственной политики в области промышленной безопасности[337], но системные решения в области промышленного развития отсутствуют. Представляется, что интересах решения задачи материального производства, подъема промышленности целесообразно формирование Основ государственной промышленной политики Российской Федерации.

Положительное влияние прямых президентских стратегических целеуказаний на развитие государственного стратегического планирования и в целом государственного управления можно проиллюстрировать в области пространственного развития. Системный подход к выстраиванию политики на этом важнейшем направлении развития обустройства территории, обеспечения национальной безопасности начал проявляться в нашей стране с принятия в 2017 году Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, которые определили принципы, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития[338].

Так, в декабре 2020 года утверждена новая редакция государственной программы "Развитие Северо-Кавказского федерального округа", в марте 2019 года Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» преобразована в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального

[337] Указ Президента РФ от 6 мая 2018 г. N 198 “Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу” // СПС КонсультантПлюс.

[338] Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года" // СПС КонсультантПлюс.

округа»[339]. В 2017 – 2020 годах кардинально переработана и получила полноценное ресурсное обеспечение государственная программ "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации", первоначально принятая в 2014 году. В 2019 году принята государственная программа "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя"[340]. Принципиально важно, что все эти программы развития согласованы с задачами обеспечения национальной безопасности.

Важной составной частью государственной политики по стратегическому национальному приоритету «Экономический рост» является обеспечение энергетической безопасности[341] - сферы, требующей долгосрочного целеполагания в силу технологических особенностей отрасли. Существующие на сегодня документы в данной области — Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации[342], проект энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года, государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики», а также «Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 года» и корпоративные стратегии компаний — охватывают горизонт планирования максимум до 2035 года. Вместе с тем подготовленный Институтом энергетических исследований Российской академии наук и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 года расширяет рамки прогнозных оценок[343], а практика наших зарубежных партнеров в этой сфере, как правило, ориентирована еще на более далекий срок. Это позволяет им выстраивать стратегию на энергетических рынках с учетом длительных финансово-экономических, технологических, климатических, экологических и иных трендов. В частности, можно отметить документы в области энергетики Европейской

[339] Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 361.

[340] Утверждена постановлением Правительства от 30 января 2019 года №63.

[341] Ст. 60 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 31.12 2015 года № 863 // СПС КонсультантПлюс.

[342]Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, решение Президента Российской Федерации 29 ноября 2012 г. № Пр-3167.

[343] Прогноз развития энергетики мира и России 2016 / под ред. А.А. Макарова [и др.] ; ИНЭИ РАН–АЦ при Правительстве РФ. — М., 2016.

комиссии, которые предусматривают прогнозные оценки до 2050 года[344], документы стратегического планирования по энергетическим технологиям до 2100 года (Япония), документы стратегического планирования по «умным» сетям и энергосистемам, интегрирующим возобновляемые источники энергии, с временным лагом до 2050 года (Франция).

В отличие от зарубежного опыта, принятая в Российской Федерации практика среднесрочного бизнес-планирования (2–3 года) и стратегического планирования развития отрасли на 10 лет не в полной мере соотносится с прогнозными оценками развития минерально-сырьевой базы России (до 2035 года), а также с оценками развития основных энергетических рынков. Сравнительно короткий горизонт планирования не отвечает современным вызовам и тенденциям инновационного развития в энергетике.

Кроме того, анализ сложившейся практики решения комплексных международных задач обеспечения энергетической безопасности, в которую вовлечены МИД России, Минэнерго России, другие органы исполнительной власти, а также действующие в сфере ТЭК хозяйствующие субъекты, свидетельствует о различном понимании ими государственных приоритетов и интересов. Между тем вопросы энергетической безопасности должны рассматриваться с позиций обеспечения технологического суверенитета страны на мировом топливно-энергетическом рынке, надежности и безопасности путей транспортировки энергоносителей, импортозамещения технологий добычи и нефтегазохимии, недискриминационного доступа к распределительным сетям, гарантированной антитеррористической защищенности объектов ТЭК и т.д.

Государственная политика Российской Федерации в области обеспечения энергетической безопасности в общем виде отражена в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации. Ее реализация обеспечивается Энергетической стратегией России на период до 2035 года[345]. Новая Стратегия

---

[344] European Commission Energy roadmap 2050. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

[345] Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р Об Энергетической стратегии РФ на период до 2035 г.

охватывает задачи в области развития таких перспективных направлений, как производство сжиженного природного газа (СПГ) и водородная энергетика. Однако они рассматриваются в документе лишь с позиций наращивания экспортных возможностей страны.

При этом не учитываются наши внутренние потребности. Задачи развития внутреннего рынка СПГ в Стратегии отсутствуют. Между тем, по оценке генерального директора ООО «Газпром межрегионгаз» С. Густова, за последние пять лет уровень газификации природным газом в среднем по России увеличился на 5,2 % и составил на конец 2020 года 71,4%, то есть примерно на 1 процентный пункт за год[346]. При таких темпах задача газификации российских территорий затянется на многие годы, в то время как малотоннажные поставки СПГ в отдаленные населенные пункты Арктической зоны России, Сибири, Дальнего Востока и других труднодоступных регионов способны существенно быстрее решить проблему их снабжения недорогим, экономичным и экологически чистым топливом.

Сегодня многие ведущие страны мира рассматривают развитие СПГ-отрасли, которая увеличивает свою долю в мировой энергетике стремительными темпами, как важную стратегическую задачу. В силу особенностей отрасли (высокие первоначальные инвестиционные затраты, требующие для их окупаемости долговременного резервирования ресурсной базы, необходимость создания условий для крупнотоннажного морского судоходства в Арктической зоне, особые требования к технической, экологической безопасности объектов производства СПГ и т.п.) она нуждается в специальных мерах государственной поддержки и регулирования. Сегодня же СПГ-проекты не находят должного отражения в государственных программах, отсутствует единая государственная политика в данной области, насущные вопрос решаются ситуативно. При этом уже сегодня новая СПГ-отрасль вносит существенный вклад не только в развитие экономики ряда регионов Росси, но в обеспечение энергетической безопасности страны в целом.

[346] URL: https://mrg.gazprom.ru/press/about-company/2020/12/8/

Поставки российского СПГ вносят весомый вклад в развитие судоходства по Севморпути, способствуют росту общего объема экспорта природного газа в страны ЕС, несмотря на усиливающиеся санкции и ограничения, обеспечивают гибкость отечественной энергетической экспортной политике в усложнившейся международной обстановке. Трудно переоценить значение быстро растущей СПГ-отрасли России для развития нашего сотрудничества с КНР, Японией, Вьетнамом, Республикой Корея, другими странами АТР, ее перспективы для увеличения экономической составляющей отношений со странами Ближнего Востока (Египет, Ливан, Марокко, Саудовская Аравия), Африки и даже Латинской Америки. Важно, что в мировой торговле СПГ стремительно растет доля спотовых сделок, которые, в отличие от долгосрочных контрактов, особенно по трубопроводным поставкам, мало подвержены политическому влиянию. Примечательно, что развитие весьма перспективной водородной энергетики также можно напрямую увязать с СПГ-отраслью в силу схожести некоторых технологических особенностей производства и транспортировки водорода и сжиженного природного газа.

Как представляется, сформировать системную государственную политику на данном весьма перспективном направлении энергетической стратегии можно на основе разработки и принятия такого документа стратегического целеуказания, как основы государственной политики развития СПГ-отрасли в Российской Федерации.

В плане выстраивания сбалансированной, иерархичной и внутренне согласованной системы документов стратегического планирования представляется уместным высказать некоторые соображения по поводу ситуации с реализацией стратегического национального приоритета «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство».

Сегодня основным документом целеполагания по данному приоритету является Концепция внешней политики Российской Федерации[347], утвержденная

[347] Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640) // СПС КонсультантПлюс.

Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 года № 640. Это уже четвертая редакции Концепции, предыдущие - принимались также указами Президента в 2000, 2008 и 2013 годах. Положения Концепции актуализировали приоритетные направления, цели и задачи внешнеполитической деятельности России применительно к новой международной ситуации и соотнесены с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Рассматривая Концепцию внешней политики России с позиций нормативных требований к документам такого рода[348], следует отметить, что она содержит в себе смысловые разделы практически всех видов документов стратегического планирования. Так, например, данное в Концепции определение задач внешнеполитической деятельности вполне отвечает требованиям, предъявляемым к концепции. Второй и третий разделы документа — «Современный мир и внешняя политика Российской Федерации» и «Приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем» — содержат положения доктрины и стратегии. Как отмечается в V разделе Концепции, «Министерство иностранных дел Российской Федерации разрабатывает общую стратегию внешней политики Российской Федерации, представляет соответствующие предложения Президенту Российской Федерации и ведет работу по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с настоящей Концепцией, а также осуществляет координацию внешнеполитической деятельности федеральных органов исполнительной власти[349]». Реализация этого положения предполагает оценку результатов предпринимаемых действий и мер. Наличие такого оценочного аппарата в виде показателей предусмотрено документами типа стратегии или основы государственной политики. Однако такие показатели в области внешней политики пока не разработаны.

---

[348] Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировки документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации. Утверждено решением Президента в июне 2015 г.

[349] Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640). СПС КонсультантПлюс.

Поскольку, согласно Закону о стратегическом планировании в Российской Федерации (№ 172-ФЗ от 28.06.2014 г.) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации подлежит корректировке каждые 6 лет и новая редакция уже находится на завершающем этапе подготовки, ее принятие потребует корректировки всех других документов в области национальной безопасности, в том числе Концепции внешней политики Российской Федерации.

С точки зрения методологии стратегического планирования было бы неправильным в пятый раз принимать Концепцию внешней политики. Концепция, как документ стратегического целеполагания, разрабатывается либо под принципиально новую задачу или в том случае, если система концептуальных взглядов и управления на данном направлении обеспечения национальной безопасности еще не сформирована (Содержание и параметры всех видов документов стратегического планирования – концепций, основ государственной политики, стратегий и доктрин - определены решением Президента Российской Федерации № Пр-1180 2015 года). В дальнейшем на смену ей приходят доктрины и стратегии.

При этом стратегия должна содержать конкретные целевые параметры, этапы их достижения, а также оценочный аппарат, позволяющий оценить текущее состояние национальной безопасности в рассматриваемой области и ход реализации целевых установок. Учитывая, что в области внешней политики и международных отношений практически невозможно установить количественные параметры целевых установок и оценки ситуации[350], оптимальной формой документа стратегического целеполагания на внешнеполитическом направлении обеспечения национальной безопасности могла бы стать Доктрина внешней политики России, утверждаемая Президентом Российской Федерации.

Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на основные положения и базовые принципы, отражающие характер

[350] Мешков А.Ю. Методология оценивания результативности внешней политики Российской Федерации: современные подходы и пути совершенствования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 2. С. 5-21.

государственной деятельности в рамках отдельного направления обеспечения национальной безопасности. Она содержит оценку возможных рисков, вызовов и угроз, цели и направления государственной деятельности, задачи по достижению поставленных целей, а также порядок использования политических, дипломатических, организационных и иных инструментов при проведении государственной политики в данной предметной области. Формат доктрины позволяет уйти от указания мер, механизмов и этапов достижения поставленных целей, ресурсного обеспечения и инструментария оценки хода реализации документа. При необходимости в дальнейшем можно было бы сформировать по приоритетным направлениям внешней политики документ в формате основ государственной политики, также утверждаемых Президентом РФ, например, Основы госполитики на постсоветском пространстве, в ШОС и БРИКС и т.д. Формат основ дал бы возможность более эффективно реализовывать меры государственной внешней политики на приоритетных направлениях с необходимым организационным, информационным, кадровым и финансовым обеспечением.

На следующем уровне требования указанных выше документов целеуказания могли бы быть реализованы через соответствующие планы мероприятий, а также в рамках целевых подпрограмм государственной программы «Внешнеполитическая деятельность».

В содержательном плане при разработке проекта доктрины внешней политики особое внимание следует уделить анализу состояния и тенденций развития мировой обстановки, определению роли и места России в формирующемся новом мироустройстве. При этом необходимо опираться на положения Стратегического прогноза. Именно стратегический прогноз задает вектор внешней и внутренней политики Российской Федерации, ориентированной на защиту национальных интересов, обеспечение национальной безопасности и закрепление за Россией статуса одной из ведущих мировых держав[351].

[351] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) (Глава 6. Документы

Согласно прогнозным оценкам, базовыми направлениями трансформации современной мировой обстановки являются формирующиеся новые центры экономического и политического влияния, нарастание геополитической нестабильности и неустойчивости мировой экономики, обострение конкуренции между государствами. Современный мир претерпевает глубокие изменения, глобальные и региональные процессы приобретают все менее предсказуемый характер, сопровождаются повышением межгосударственной конкуренции, попытками расшатать общепризнанные нормы и принципы международного права. Размываются границы между силовыми и не силовыми методами достижения политических целей, обостряется противоборство в информационном пространстве. Как следствие, увеличивается вероятность возникновения открытых конфликтов между субъектами международных отношений, в том числе с применением военной силы. Возрастают риски милитаризации и гонки вооружений, наращивания и модернизации отдельными странами и военными блоками наступательного вооружения, создания и развертывания его новых видов, в том числе в космическом пространстве. Структурная перестройка мировой экономики, связанная с изменением технологического фундамента ее развития, образованием новых центров силы, резким усилением глобальной экономической конкуренции, повышает риски уязвимости сложных финансовых, производственных и управленческих систем.

Очевидно, что нынешний полицентричный миропорядок является лишь переходным состоянием от однополярного мира, основанного на американском доминировании, к новому биполярному мироустройству, в котором США и коллективный Запад, теряющие лидерские позиции, соперничают за влияние с возвышающимся Китаем. Такая конфигурация дает нам шанс уйти с переднего края конфронтации, выиграть время для консолидации наших позиций на международной арене: социально-экономического развития, приумножения человеческого капитала, наращивания всех составляющих «мягкой» и «жесткой»

стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне (ст.ст. 22–26); Статья 23. Стратегический прогноз Российской Федерации).

силы, защиты национальных интересов.

В новом документе следовало бы отразить вопросы научного обеспечения внешнеполитической деятельности, прежде всего в интересах совершенствования аналитико-прогностической работы и повышения эффективности внешнеполитической деятельности. Внешняя политика может быть эффективной только тогда, когда она носит активный инициативный характер, предлагает собственную повестку дня и продвигает ее, а не реагирует на происходящие события и чужие действия. Следовательно, разработке инициатив, направленных на защиту национальных интересов и создание благоприятных условий для развития страны, подготовке квалифицированных специалистов в области внешней политики и международных отношений, кадров для дипломатической службы следует уделять постоянное внимание.

На представленном ниже рисунке отражены существующие документы стратегического планирования в международной сфере, а также показан возможный оптимальный облик перспективной системы документов стратегического планирования в этой области.



Рисунок 9 Существующая и перспективная система документов стратегического планирования при реализации стратегического национального приоритета «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство» [352]

[352] Составлено на основании: Назаров В.П., Афиногенов Д.А. О перспективных задачах совершенствования механизмов стратегического планирования и стратегического управления : о Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2019. — № 2 (61). — С. 106–111.

При этом основным принципом формирования основ государственной политики, стратегий и планов действий по ключевым направлениям обеспечения стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства является обязательность разработки частного, в том числе программно-планового и целевого, документа для обеспечения государственной деятельности на каждом из них.

Предлагаемый подход с научно-методологической точки зрения дает возможность выстраивания ясной и эффективной системы документов на основных направлениях емкого стратегического национального приоритета «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство», придать серьезный импульс аналитико-прогностической работе, выработке целеуказаний и постановке задач.

Отдельно следует остановиться на анализе отечественной практики формирования исполнительных, программно-плановых документов стратегического планирования. Формат документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, определен Федеральным законом № 172-ФЗ и включает в себя ряд программно-целевых исполнительных документов, важнейшими из которых являются Государственные программы. В настоящее время в Российской Федерации действует 41 государственная программа. В стадии разработки находятся 3 госпрограммы, еще одна госпрограмма утверждена Указом Президента России[353]. Также приняты 12 национальных проектов[354]. Имеются также федеральные и ведомственные целевые программы.

Однако анализ показывает, что сегодня сам подход к формированию государственных программ нельзя признать оптимальным. В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» увязка стратегического и бюджетного планирования

[353] Портал Государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ. URL: http://government.ru/programs/

[354] Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты, 11 февраля 2019. Официальный сайт Правительства РФ. — URL: http://www.econom22.ru/pnp/natsionalnye-proekty-programmy-po-osnovnym-napravleniyam-strategicheskogo-razvitiya-rossiyskoy-feder.php

реализуется через механизм государственных программ Российской Федерации. Таким образом, государственные программы выступают ключевым инструментом увязки целеполагания с бюджетным проектированием.

Порядок формирования государственных программ определен «Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»[355]. Этот документ определяет требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ, а также порядок проведения Минэкономразвития России мониторинга реализации государственных программ. Устанавливаются важнейшие принципы Государственных программ, в частности принцип измеримых результатов их реализации, характеризуемых количественными и/или качественными показателями состояния национальной безопасности Российской Федерации. Эти показатели отражают выгоды от реализации государственной программы (подпрограммы).

Определено также, что важнейшим принципом является интеграция государственных регулятивных и финансовых мер для достижения целей государственных программ. Однако сложившаяся практика формирования так называемых аналитических госпрограмм, не имеющих собственного бюджетного финансирования, противоречит указанному принципу.

В соответствии с «Методическими указаниями...» текстовая часть госпрограмм должна содержать обобщенную характеристику мер государственного регулирования, в состав которых включаются меры налогового, таможенного и иного регулирования. Эта характеристика содержит обоснование необходимости их применения для достижения поставленных целей и задач, а также оценку достигнутых результатов.

Вместе с тем на этом направлении пока еще много недоработок. Существующий набор документов стратегического планирования программно-

[355] Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

целевого характера, прежде всего государственные программы, не привязан к стратегическим национальным приоритетам. Такая же ситуация сегодня складывается с Национальными проектами, где в рамках одного проекта может реализовываться несколько государственных программ или одна государственная программа распространяется на несколько национальных проектов. Одной из причин такого положения дел является то, что существующий Федеральный закон № 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не предусматривает процедуру выработки и согласования важнейших стратегических целей развития страны и приоритетов обеспечения национальной безопасности, не дает определение государственной политики в данной предметной области и не раскрывает ее основное содержание, не формулирует порядок реализации данной политики через соответствующую систему документов стратегического планирования.

Действующие госпрограммы содержат такие общие недочеты, как избыточность целевых и оценочных показателей, недостаточная обоснованность многих из них, отсутствие единых методик их подсчета. Вместе с тем в ряде государственных программ отсутствуют целевые показатели (индикаторы), характеризующие уровень достижения целей и задач ряда подпрограмм, нет количественных значений индикаторов.

Анализ, проведенный Счетной палатой Российской Федерации в 2013 году, показал, что меры государственного регулирования содержат только 12 госпрограмм[356]. Не во всех госпрограммах при описании мер государственного регулирования оцениваются их социально-экономические и бюджетные последствия. Большинство госпрограмм содержат лишь обобщенную характеристику мер государственного регулирования, отсутствуют количественные характеристики таких мер. При этом очевидно, что сформированные поручением Правительства Российской Федерации

[356] Заключение Счетной палаты Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № ЗАМ-31/01 на проект федерального закона № 348499-6 «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ /протокол от 10 октября 2013 г. № 41К /932//).

Национальные проекты[357], как достаточно новый для российской практики стратегического планирования инструментарий, требуют тщательной и детальной увязки именно в рамках перехода к проектному управлению с уже существующими проектными продуктами.

Как показал анализ всего массива программно-плановых документов федерального уровня, существующая нормативная база по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ ориентирована на достижение социально-экономических результатов и не учитывает вопросы обеспечения национальной безопасности. Имеется в виду, что статьей 10 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» к полномочиям Правительства Российской Федерации в области обеспечения безопасности отнесено формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации. При этом программно-плановые документы нередко практически оторваны от решения задач обеспечения национальной безопасности. Тем самым нарушается принцип «безопасность через развитие», который уже рассматривался в рамках данного исследования, и единство системы документов стратегического планирования. Не прослеживается четкой связи между стратегическими национальными приоритетами, национальными проектами, приоритетами Правительства Российской Федерации и государственными программами. Все это негативно сказывается на эффективности стратегического планирования и государственной политики обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации.

Между тем статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определено, что государственная программа Российской Федерации является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментом государственной политики, обеспечивающим в

[357] Поручения Правительства России от 22.05.2018 г. №ДМ-П13-2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента России ”О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года”».

рамках ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Для гармонизации процесса стратегического планирования в Российской Федерации необходима определенная методология реализации стратегических национальных приоритетов. Важнейшим принципом оптимизации набора государственных программ должно стать практическое применение принципа проектного управления, предполагающего, что одна стратегическая цель должна реализовываться в рамках одного программно-целевого документа стратегического планирования — государственной программы либо национального проекта.

В настоящее время к решению этой задачи нет единого подхода. Например, стратегический национальный приоритет «государственная и общественная безопасность» реализуется посредством исполнения государственной программы «Обеспечение государственной безопасности» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 04.02.2013 г. № 119-р)[358], государственной программы «Противодействие незаконному обороту наркотиков» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 299)[359], государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 345)[360]. Ответственным за исполнение госпрограммы «Обеспечение государственной безопасности» является ФСБ России, а за реализацию государственной программы «Противодействие незаконному обороту наркотиков» и государственной программы «Обеспечение общественного

---

[358] Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2013 № 119-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение государственной безопасности”» // СПС КонсультантПлюс.

[359] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 299 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Противодействие незаконному обороту наркотиков”» // СПС КонсультантПлюс.

[360] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”» // СПС КонсультантПлюс.

порядка и противодействие преступности» — МВД России. Указанные государственные программы имеют планы реализации, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации.

Как следствие — единого плана реализации данного стратегического национального приоритета не сформировано и единое ответственное лицо за его реализацию не назначено. Единого оценочного аппарата эффективности действий федеральных органов исполнительной власти на этом направлении также нет. Сформировать единые критерии эффективности исполнения стратегического национального приоритета «государственная и общественная безопасность», в том числе в рамках ежегодного доклада «О состоянии национальной безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению» представляется крайне затруднительным.

Другой стратегический национальный приоритет — здравоохранение — сегодня реализуется посредством исполнения государственной программы «Развитие здравоохранения» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 294 с изменениями и дополнениями от марта 2019 года)[361], в состав пилотной проектной части которой входит национальный проект «Здравоохранение» (включает 8 федеральных проектов). Ответственный исполнитель всей госпрограммы — Минздрав России. Так, новый инструментарий — Национальный проект — уже органически вписан в существующую Государственную программу.

Вместе с тем стратегический национальный приоритет «здравоохранение» затрагивает и Государственная программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», (ответственный — Минпромторг России)[362], а также несколько подпрограмм Государственных программ «Социальная

---

[361] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» (с изменениями и дополнениями от 31 марта, 7 мая, 12 августа 2017 г.) // СПС КонсультантПлюс.

[362] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 305 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие фармацевтической и медицинской промышленности”» (с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2015 г., 31 марта, 29 сентября, 28 декабря 2017 г., 29 марта 2019 г.) // СПС КонсультантПлюс.

поддержка граждан»[363] и «Доступная среда» (ответственный — Минтруд России)[364]. Таким образом, можно констатировать, что, как и по предыдущему приоритету, учитывая наличие целого ряда плохо сопрягаемых между собой государственных программ, единого плана реализации и единого оценочного аппарата хода реализации данного стратегического национального приоритета пока не сформировано.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что, несмотря на повышенное внимание к проблемам стратегического управления и планирования со стороны органов власти, ученых и специалистов-практиков, создать развитую, внутренне непротиворечивую систему документов стратегического планирования в Российской Федерации пока не удалось.

Сегодня уже есть методологические заделы, на базе которых можно было бы существенно оптимизировать процессы формирования системы документов стратегического планирования. В частности, в статье «О перспективных задачах совершенствования механизмов стратегического планирования и стратегического управления»[365] отмечается, что инструментарий государственных программ должен формироваться в строгом соответствии со стратегическими национальными приоритетами, определенными Стратегией национальной безопасности Российской Федерации. Обязательна также увязка государственных программ с национальными проектами, обозначенными в майском Указе Президента России № 204. При этом формируемые исполнительные документы — госпрограммы и нацпроекты — должны быть неразрывно связаны с

---

[363] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социальная поддержка граждан”» (с изменениями и дополнениями от 31 марта, 30 июня, 9 августа, 17 ноября, 13 декабря 2017 г., 19 января, 5, 27 февраля, 30 марта, 8 сентября, 29 ноября, 29, 30 декабря 2018 г., 28 марта, 8 мая 2019 г.) // СПС КонсультантПлюс.

[364] Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011–2020 годы» (с изменениями и дополнениями от 19 апреля, 25 мая 2016 г., 24 января, 31 марта, 21 июля, 9 ноября 2017 г., 1 февраля, 30 марта, 1 сентября, 3, 20 ноября, 27 декабря 2018 г.) // СПС КонсультантПлюс.

[365] Назаров В.П., Афиногенов Д.А. О перспективных задачах совершенствования механизмов стратегического планирования и стратегического управления // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2019. — № 3 (65). — С. 106.

бюджетным планированием.

Иными словами, программные продукты, формируемые Правительством Российской Федерации в рамках реализации Указов Президента России, также должны соотноситься с оптимизированным перечнем государственных программ Российской Федерации. Соблюдение этого базового принципа позволит не только сократить число государственных программ, укрупнив и сгруппировав их по стратегическим национальным приоритетам, но и добиться их гарантированного бюджетного обеспечения[366].

В этой связи предлагается следующая методология оптимизации порядка и правил формирования государственных программ Российской Федерации.

Первый принцип предлагаемой оптимизационной процедуры заключается в том, что каждый стратегический национальный приоритет в части реализации должен опираться на соответствующий документ стратегического целеполагания (основы государственной политики, стратегия, доктрина) и документ планирования и программирования, то есть на государственную программу Российской Федерации.

Второй принцип применяется в случаях, когда в рамках стратегического национального приоритета содержится несколько самостоятельных направлений обеспечения национальной безопасности (например, составными частями приоритета «государственная и общественная безопасность» являются борьба с терроризмом, борьба с экстремизмом, борьба с незаконным оборотом наркотиков, обеспечение общественной безопасности и т.д.). Эти основные направления могут быть описаны частными стратегиями действий. Каждая такая стратегия должна опираться на соответствующую подпрограмму единой государственной программы по стратегическому национальному приоритету.

Третьим принципом методологии должно стать формирование обобщенной оценки состояния национальной безопасности по каждому стратегическому национальному приоритету. С этой целью в структуре государственной программы формируется сводный перечень показателей национальной

[366] Там же.

безопасности, дающий возможность провести оценку состояния в рамках реализации рассматриваемого приоритета. Если рассматриваемый стратегический национальный приоритет включает в себя несколько крупных направлений государственной политики (например, приоритет «экономический рост» включает финансовую и кредитно-денежную политику, промышленную политику, экологическую политику, политику развития минерально-сырьевой базы и т.д.), то допускается формирование нескольких государственных программ.

При этом в крупные блоки той или иной государственной политики могут быть интегрированы национальные проекты, определенные Указом Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Например, в экологическую политику может быть интегрирован национальный проект «Экология», включающий в себя 9 самостоятельных федеральных проектов. Такой же подход может быть применен и для других стратегических национальных приоритетов.

Применение предлагаемой методологии в управленческой практике позволит осуществлять формирование государственных программ Российской Федерации на единой методологической основе и общих принципах, сократить количество государственных программ, прежде всего за счет отраслевых программ (таких, например, как «Развитие авиационной промышленности»[367], «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы»[368], «Развитие рыбохозяйственного комплекса»[369], «Развитие

[367] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие авиационной промышленности”» (с изменениями и дополнениями от 31 марта 2017 г., 30 марта 2018 г., 29 марта 2019 г.) // СПС КонсультантПлюс.

[368] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 304 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие судостроения на 2013–2030 годы”» // СПС КонсультантПлюс.

[369] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие рыбохозяйственного комплекса”» (с изменениями и дополнениями от 18 декабря 2014 и 3 апреля 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс.

лесного хозяйства»[370]), имея в виду их включение в качестве подпрограмм государственной программы реализации стратегического национального приоритета или крупного направления в рамках стратегического национального приоритета. Изложенный подход будет способствовать формированию единой архитектуры документов стратегического планирования.

Одновременно, в контексте стратегического планирования комплексного развития территорий Российской Федерации, следует завершить работу по формированию государственных программ развития макрорегионов Российской Федерации, по образцу уже принятых в отношении Дальнего Востока, Арктической зоны, Северного Кавказа. При этом необходимо исключить из практики стратегического планирования стратегии социально-экономического развития федеральных округов, которые не обеспечены финансированием[371].

С оптимизацией набора госпрограмм для участников стратегического планирования откроются новые возможности в области развития проектной деятельности и в целом стратегического управления. Можно будет погрузить уже реализуемые приоритетные проекты в новые, более крупные по масштабу и объему задач программно-целевые документы. Будут созданы условия для выстраивания более эффективного инструментария мониторинга и оценки состояния национальной безопасности, а также хода реализации госпрограмм с применением гибкого скользящего 3-летнего плана, совмещенного с бюджетным процессом.

Таким образом, процесс формирования системы документов стратегического планирования по своим воздействующим на национальную безопасность факторам является важнейшим в контуре государственного управления и требует

---

[370] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие лесного хозяйства”» (с изменениями и дополнениями от 5 октября 2016 г., 31 марта 2017 г., 30 марта 2018 г., 28 марта 2019 г.) // СПС КонсультантПлюс.

[371] Назаров В.П., Афиногенов Д.А. О перспективных задачах совершенствования механизмов стратегического планирования и стратегического управления ; Назаров В.П. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2019. № 2 (61) — С. 106–111.

системного подхода, предполагающего координацию, взаимную согласованность по принципам, целям, задачам и ресурсам.

Как отмечается в работе под редакцией доктора юридических наук Н.П. Патрушева «Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации», потребность в правовом регулировании общественных отношений в сфере национальной безопасности и его значение обусловливаются задачами, которые стоят перед правом в данной сфере[372]. К важнейшим из них можно отнести закрепление на законодательном уровне национальных интересов Российской Федерации, правовое обеспечение процесса формирования эффективной системы противодействия угрозам личности, общества, государства, правовое закрепление полномочий и ответственности органов, входящих в систему обеспечения национальной безопасности.

Увязка всего массива стратегических документов в рамках четко функционирующей системы и определение приоритетных документов, рассматриваемых Президентом Российской Федерации, является одной из важнейших задач в области стратегического планирования в Российской Федерации. Для ее реализации предусмотрен Перечень документов стратегического планирования Российской Федерации, подлежащих разработке (корректировке) и утверждению в трехлетний период[373]. Вместе с тем методология выбора документов стратегического планирования для формирования такого Перечня пока не выработана.

Уже около 10 лет этот Перечень на трехлетний период рассматривается как ключевой инструмент формирования системы документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности (хотя, как таковой, он не регулируется федеральным законом). Он определяет ответственность федеральных органов исполнительной власти за разработку конкретных документов стратегического планирования и сроки их подготовки. Например,

---

[372] Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации : пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Известия, 2015.

[373] Перечень документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, подлежащих разработке (корректировке) и утверждению в 2019–2021 годах (утвержден решением Президента Российской Федерации).

Перечень на 2019 – 2021 годы включает в себя 16 документов, в том числе корректировку Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Концепции внешней политики России, а также разработку новых документов (корректировку уже существующих) по всем стратегическим национальным приоритетам.

Как представляется, основным методологическим принципом формирования Перечня документов стратегического планирования Российской Федерации, подлежащих разработке (корректировке) и утверждению в трехлетний период, является опора на стратегические национальные приоритеты, отраженные в Стратегии национальной безопасности. Этот вывод следует из того, что реализация государственной политики обеспечения национальной безопасности должна выстраиваться именно в привязке к стратегическим национальным приоритетам.

При составлении Перечня следует руководствоваться принципом, согласно которому в основе любой государственной политики лежат три составляющие: национальные интересы, стратегические цели и стратегические национальные приоритеты. Поэтому предметом наполнения Перечня документов в сфере обеспечения национальной безопасности, подлежащих рассмотрению и утверждению Президентом Российской Федерации, должны быть документы стратегического планирования федерального уровня в формате концепций, доктрин, стратегий и основ государственной политики, иными словами — документы стратегического целеполагания.

Важным критерием наличия в документе стратегического целеполагания является сквозной характер последнего, имея в виду адаптацию целей стратегического планирования федерального уровня к региональному и далее к муниципальному уровням, наличие взаимосвязи и взаимовлияния процессов целеполагания в различных сферах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, адекватной системы показателей и индикаторов в той или иной предметной области, а также системы контроля.

Исходя из того, что государственная политика Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности позиционируется как деятельность, направленная на выработку принципов, правовых норм, направлений и форм деятельности органов государственной власти по достижению заявленных стратегических целей и приоритетов в той или иной предметной области, в интересах совершенствования целеполагания и формирования системы документов целесообразно руководствоваться следующими принципами системного подхода при отборе документов для включения в указанный перечень:

– важность темы для обеспечения национальной безопасности, оправдывающая принятие документа президентского уровня — определяется экспертным путем;

– необходимость формирования отдельной государственной политики (стратегии реализации государственной политики) на том или ином направлении обеспечения национальной безопасности (реализации стратегического национального приоритета) — определяется посредством проведения системного анализа имеющегося набора документов и выявления количества и содержания документов, регулирующих деятельность участников стратегического планирования при решении той или иной задачи обеспечения национальной безопасности;

– необходимость внесения корректив в уже сформированную государственную политику на том или ином направлении обеспечения национальной безопасности (при реализации стратегического национального приоритета) под влиянием новых угроз, рисков и вызовов, а также уточнения параметров принятых доктрин, концепций, программ при изменении внешних и внутренних, в том числе финансовых, условий — определяется экспертным путем в рамках работы по оценке состояния национальной безопасности (ежегодный Доклад Президенту о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению);

– необходимость принятия оперативного (по времени) решения и его институционального оформления на том или ином направлении обеспечения

национальной безопасности, в том числе в кризисной ситуации — решение высших органов государственной власти.

Не менее важной задачей на направлении формирования современной архитектуры документов стратегического планирования является формирование нормативно закрепленной методологии разработки (уточнения) документов всех уровней, обеспечивающей их взаимосвязанность по управленческой вертикали и горизонтали и сгруппированных в виде матрицы по стратегическим национальным приоритетам (Подробнее см.: Приложение № 9).

Данная матрица могла бы стать основным инструментом предлагаемой систематизации действующих документов стратегического планирования (стратегий, доктрин, основ государственной политики) федерального уровня. Методом ситуационного анализа, экспертных оценок и «мозгового штурма» за несколько итераций согласования заполняется так называемая «первичная матрица» документов стратегического планирования, которая наглядно показывает состояние дел на всем проблемном поле обеспечения национальной безопасности и дает представление о том, в какой мере те или иные стратегические национальные приоритеты обеспечены документами стратегического целеполагания, прогнозирования и программирования. По итогам данной работы определяются проблемные поля в пределах ответственности федеральных органов исполнительной власти с точки зрения реализации стратегического национального приоритета соответствующими документами стратегического планирования. Такой анализ степени полноты пакета документов стратегического планирования следует проводить по каждому приоритету.

Обобщенная матрица действующих документов стратегического планирования федерального уровня (матрица 1) формируется следующим образом: по оси «X» отмечаются документы стратегического планирования, а по оси «Y» — стратегические национальные приоритеты. В рамках матрицы следует отдельно выделить блок — «Базовые документы в системе документов стратегического планирования», а также блоки документов по стратегическим национальным приоритетам. Методом системного анализа определяется

стратегический национальный приоритет (приоритеты), имеющий наибольшую (наименьшую) степень нормативно-правового обеспечения.

На втором этапе на основе экспертно-аналитической проработки полученного массива документов делается вывод относительно степени достаточности разработанных документов стратегического планирования для реализации того или иного стратегического национального приоритета и соответствия пакета документов по данному приоритету требованиям Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Имеется в виду, что Федеральный закон подразделяет документы стратегического планирования на документы стратегического целеполагания, стратегического прогнозирования, планирования и программирования, и любая предметная область обеспечения национальной безопасности должна описываться массивом именно этих документов.

Далее строится пиктограмма реализации стратегических национальных приоритетов, по осям которой (их число должно соответствовать числу стратегических национальных приоритетов) откладывается количество документов стратегического планирования (нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации), регламентирующих реализацию стратегических национальных приоритетов. Методом экспертных оценок определяется наименее охваченный документами стратегического планирования и нормативно-правовыми актами сегмент документов стратегического политического целеполагания.

Методом системного анализа проводится оценка состояния национальной безопасности в условиях отсутствия (недостаточности) документов стратегического планирования и управляющих решений по конкретному (проблемному) стратегическому национальному приоритету. При этом используются установленные Указом Президента Российской Федерации «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 года № 684 показатели, их пороговые значения, а также основные характеристики состояния национальной

безопасности Российской Федерации, определенные Стратегией национальной безопасности Российской Федерации. Методом ситуационного анализа определяются возможные риски для национальной безопасности в связи с отсутствием (недостаточностью) тех или иных документов стратегического планирования, вырабатываются предложения по разработке и принятию новых документов и их место в системе документов стратегического планирования в области национальной безопасности.

На третьем этапе проводится экспертная оценка наличия (отсутствия) документов стратегического планирования в рамках каждого стратегического национального приоритета по основным направлениям его реализации (в соответствии с описанной выше методикой).

Завершением методологии формирования адекватного условиям времени и требованиям Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» могла бы стать подготовка предложений о необходимости разработки того или иного документа стратегического планирования. Возможным критерием обязательности формирования того или иного документа (нормативного акта) могла бы служить мера возможного ущерба национальной безопасности Российской Федерации от его отсутствия, определяемая экспертно-эмпирическим путем.

«

	Концепции	Стратегии	Доктрины	Основы	Программы	Планы
Оборона страны						
Гос. и общественная безопасность						
Повышение качества жизни российских граждан						
Экономический рост						
Наука, технологии и образование						
Здравоохранение						
Культура						
Экология живых систем и рациональное природопользование						
Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое						**«X»**

партнерство						



Рисунок 10 — Матрица документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности[374]

[374] Составлено на основе: Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировке документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации (Пр. № 1180 от 15.06.2015 года) // СПС КонсультантПлюс; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683) // СПС КонсультантПлюс.

В качестве примера в соответствии с изложенным подходом сформируем матрицу документов стратегического планирования по приоритету



«государственная и общественная безопасность».

Рисунок 11 — Нормативно-правовое обеспечение стратегического национального приоритета «Государственная и общественная безопасность»[375]

По стратегическому национальному приоритету «государственная и общественная безопасность» проводится анализ по следующим направлениям:

[375] Составлено на основании: Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 10. — Ст. 1334; Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (с изменениями и дополнениями) // СПС КонсультантПлюс.

– совершенствование нормативно-правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом;

– повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере;

– совершенствование структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти, имеющих, в соответствии с федеральным законодательством, права и ответственность в области обеспечения государственной и общественной безопасности;

– развитие системы выявления и противодействия глобальным вызовам и кризисам современности, включая международный и национальный терроризм, политический и религиозный экстремизм, национализм и этнический сепаратизм;

– создание механизмов предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов;

– формирование долгосрочной концепции комплексного развития и совершенствования правоохранительных органов и спецслужб;

– совершенствование научно-технической поддержки правоохранительной деятельности;

– укрепление режима безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического и атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения;

– обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях;

– обеспечение национальной безопасности в пограничной сфере.

Подготовка такой матрицы могла бы проводиться в рамках профильной Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации.

Проведенный автором научно-практический анализ матрицы документов стратегического планирования показывает, что важнейшие приоритеты государственной политики в области обеспечения государственной и общественной безопасности не в полной мере и не всегда адекватно находят свое отражение в системе документов стратегического планирования. Представленная выше лепестковая диаграмма по основным блокам реализации указанного стратегического национального приоритета показывает неравномерность нормативно-правового обеспечения управленческой деятельности на ряде направлений.

Результаты обобщающего ситуационного анализа (по матрице и пиктограмме «высшего» уровня, а также по матрицам и пиктограммам, разработанным в рамках реализации каждого стратегического национального приоритета) в форме проекта Перечня документов стратегического планирования, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации, выносятся на рассмотрение рабочих органов Совета безопасности Российской Федерации. Далее указанный Перечень утверждается Президентом Российской Федерации как поручение по формированию системы документов стратегического планирования на среднесрочную перспективу.

Начиная с 2012 года, подготовка такого Перечня документов уже осуществляется аппаратом Совета безопасности Российской Федерации. Однако данная работа нуждается в методологическом обеспечении, основанном на научных методах и ясных критериях. Внедрение предлагаемого выше алгоритма формирования такого Перечня в управленческую практику можно было бы закрепить в нормативно-правовом отношении, например, внеся соответствующие поправки в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации, в частности, в статью 10 указанного Федерального Закона «Полномочия участников стратегического планирования в Российской Федерации».

Целесообразно также внести в указанный Федеральный Закон положения, предусматривающие формирование единой системы исходных данных для разработки тех или иных документов стратегического планирования. Введение такой нормы, наряду с описанной процедурой подготовки Перечня документов стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации, даст возможность упорядочить процесс формирования системы документов стратегического планирования в соответствии с определенными Конституцией Российской Федерации полномочиями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В целом предлагаемая методология формирования системы документов стратегического планирования позволит создать единую согласованную и внутренне непротиворечивую архитектуру документов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития на федеральном, окружном, региональном и муниципальном уровнях, подкрепленную бюджетным планированием.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что предложенный переход от разработки отдельных документов к формированию системы документов стратегического планирования, выстраиванию ее компактной и иерархичной архитектуры позволит оценить весь спектр задач развития страны, обеспечения стабильности и национальной безопасности во взаимосвязи с долгосрочными целями стратегий и государственных программ, обеспечит взаимную согласованность стратегических задач развития и защиты национальной безопасности, определение ресурсов для их реализации.

Учитывая, что Федеральный Закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» разрабатывался более 5 лет с большими трудностями теоретического, практического и политического характера, оперативно восполнить имеющиеся в нем пробелы и закрепить в нормативно-правовом порядке необходимые новации, прежде всего

описанные выше, целесообразно было бы путем формирования еще одного документа целеполагания - Основы государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации.

В предлагаемом документе можно было бы сформулировать сущность государственной политики в сфере стратегического планирования, под которой следует понимать целенаправленную деятельность органов государственной власти и управления, совместно с институтами гражданского общества, по координации на основе единого целеполагания, задач, приоритетов и принципов процессов социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. При этом главная цель политики в области национальной безопасности определялась бы как создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации. Скоординированность действий участников стратегического планирования, комплексный подход к реализации стратегических национальных приоритетов, национальных целей и проектов развития является основой повышения эффективности государственной политики и стратегического управления в Российской Федерации. Бизнес при этом получит долгосрочные ориентиры, позволяющие снизить риски при принятии инвестиционных решений.

Важнейшей целевой функцией этого документа должно стать обеспечение реализации полномочий Президента Российской Федерации по руководству государственной политикой в сфере стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определению основных направлений внутренней и внешней политики. Одной из первоочередных задач должно стать формирование механизмов координации стратегического управления, стратегического планирования и бюджетной политики.

В целях реализации принципов единства, целостности, преемственности, непрерывности и сбалансированности системы стратегического

планирования в Основах необходимо формулировать требования и нормы к формированию архитектуры документов стратегического планирования, прежде всего с точки зрения характера подчиненности, очередности разработки и утверждения документов стратегического планирования, порядка формирования государственных программ и их увязки с национальными проектами, исходя из их места в системе стратегического планирования, периода (продолжительности) действия, а также этапов управленческого цикла, в рамках которого разрабатывается документ.

Задачами Основ должно также стать формирование механизмов реализации государственной политики в сфере стратегического планирования, в том числе путем оптимизации числа и содержания основных программно-плановых документов стратегического планирования, имея ввиду их обязательную корреляцию с национальными проектам и планами, в частности, предусмотренными Указом Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года».

4.2. Информационная поддержка стратегического планирования

Совершенствование стратегического планирования и управления требует проведения единой политики на основе реальной оценки военно-политической, экономической и социально-политической обстановки в федеральных округах и стране в целом, оперативного и адекватного мониторинга угроз, вызовов и рисков Российской Федерации. Это объективно повышает роль и значение информационной поддержки принятия решений политическим руководством страны. Ее задача состоит в предоставлении необходимой информации в масштабе времени, близком к реальному, создании систем прогнозирования и моделирования сценариев развития ситуации, угроз и вариантов их преодоления.

Как отмечает А.А. Прохожев, в современном мире особую значимость приобретают проблемы управления, т.е. целенаправленного воздействия на конкретные объекты, системы или процессы в целях упорядочения

отношений в системе человек — природа — общество. Исключительно важное место при этом занимает государственное стратегическое управление, призванное обеспечить реализацию внутренней и внешней политики государства на основе строго осознанных и законодательно закрепленных установок[376]. Стратегическое управление, как многоэлементное и многоаспектное явление общественного бытия, самостоятельная отрасль научных знаний и неотъемлемая составная часть науки социального управления, имеющая свою структуру и основные элементы, рассматривается в работах Г.В. Атаманчука, А.В. Оболонского, В.И. Кушлина[377].

Учитывая, что управление в целом представляет собой алгоритм принятия и реализации стратегических решений с заданной целью и с учетом параметров внешней среды, а также потенциальных возможностей системы, стратегическое управление в сфере обеспечения национальной безопасности можно характеризовать как процесс формирования стратегии развития и обеспечения национальной безопасности и ее реализации на основе непрерывного контроля и оценки всей совокупности угроз и вызовов безопасности с целью поддержания способности системы обеспечения национальной безопасности к эффективному функционированию в любых условиях обстановки.

В основе стратегического управления лежит принцип стратегического целеполагания. Стратегическое управление направлено на решение, как

---

[376] Прохожев А.А. Информационно-аналитическая работа в управлении государством и обществом // Общество, власть и аналитика : сборник статей и докладов (по материалам общественных слушаний Комиссии Общественной палаты Российской Федерации) по проблемам национальной безопасности и социально-экономическим условиям жизни военнослужащих, членов их семей и ветеранов / под ред. А.Н. Каньшина. — М.: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2013. — С. 46.

[377] Атаманчук Г.В. Управление — фактор развития. М., 2002; Его же. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2010; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002; Его же. Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии: монография. М., 2011; Кушлин В.И. Государственное регулирование экономики: учебник. М., 2013.

правило, крупной комплексной задачи и является важнейшим инструментом реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. Генезис феномена «стратегическое управление» имеет многовековую историю[378] и непреходящие ценности. Например, самые современные подходы в создании систем управления организациями на основе качества (по стандарту ISO 9000/2000) обращаются к ценнейшему опыту таких мыслителей древности, как Сунь-Цзы[379]. Прогрессивный корпоративный стратегический менеджмент и сегодня изучает труды Н. Макиавелли, Г. Гроция, К. Клаузевица, А.А. Свечина, обращается к сокровищнице древнекитайского стратегического искусства[380]. Самые последние веяния стратегического управления — это работа на непредсказуемых, плохо прогнозируемых (флюктуирующих) рынках[381].

В начале и середине XX века под стратегическим планированием в большей степени понималось прогнозирование будущего, экстраполяция динамики развития коллективов и организаций, подготовка стратегических документов. Тогда стратегический менеджмент являлся преимущественно атрибутом корпоративного мира. В условиях быстро формирующегося «рынка потребителя» компании искали новые способы стать непохожими на других, победить своих конкурентов — для этого строилась оригинальная

---

[378] Анисимов О.С. Стратегия и стратегическое мышление (акмеологическая версия). — М.: Агро-вестник, 1999; Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий : стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / под общ. ред. Ю. Каптуревского. — СПб. : Питер, 2002. — С. 330.

[379] Lee S.F. Building balanced scorecard with SWOT analysis, and implementing “Sun Tzu’s The Art of Business Management Strategies” on QFD methodology. — 2000. — P. 68–76.

[380] У-Цзын. Семь военных канонов Древнего Китая / пер. с англ. Р.В. Котеко. — СПб.: Издательская группа «Евразия», 2001; Щуцкий Ю.К. Китайская классическая «Книга перемен». — М.: АСТ, 2000.

[381] Райков А.Н. Метафизика мечты // Экономические стратегии. — 2006. — № 3. — С. 16–23) ; № 4. — С. 2–5.

стратегия, а под нее структурировался бизнес. В органах государственной власти тогда стратегический менеджмент только начинал зарождаться[382].

Такие инструменты стратегического планирования, как стратегический анализ и стратегический прогноз, реализовывались обычно небольшой группой ученых, специалистов и экспертов, которые изучали обстановку, проводили социологические опросы, организовывали «мозговые штурмы» и разрабатывали стратегию, формировали стратегический план. Работа по такому алгоритму стратегического планирования занимала от 9 месяцев до 1,5 лет. Вместе с тем экстраполяционные методы стратегического планирования, которые были применимы еще в конце XX века, в настоящее время перестали срабатывать. На передний план стали выходить вопросы стратегического прогнозирования и комплексной оценки информации.

А.Н. Райков в своей книге «Менеджмент и корпоративная информационная система — две стороны одной медали»[383] показывает, что особой характеристикой любой компании, дающей ей возможность опережать конкурентов, является наличие эффективных технологий принятия управленческих решений, а также умелое применение современного аналитического инструментария, в том числе стратегического анализа.

Для стратегического управления используются различные методы когнитивного (познавательного) моделирования, ситуационного анализа, ситуационные центры, основной задачей которых является выбор наиболее оптимальной модели управления и совершенствование методологии принятия государственных решений на федеральном уровне на основе широкого использования научного предвидения.

---

[382] Стратегическое планирование развития города : (Зарубеж. опыт 80–90 гг.) / Рос. акад. наук. ИНИОН ; [Отв. ред. и сост.: Л.Д. Капранова, С.Л. Зарецкая]. — М.: [б. и.], 1999.

[383] Райков А.Н. Менеджмент и корпоративная информационная система — две стороны одной медали / Информационное общество. — 1999. — № 6. — С. 41–45.

Говоря о совершенствовании организационных основ принятия управленческих решений, необходимо помнить, что еще в начале XX века великий русский ученый Н.Д. Кондратьев обосновал неразрывную связь перспективных планов и предвидения. Ученый писал: «Показатели плана должны составляться на основе прогноза хода событий и возможного эффекта от намеченных мероприятий»; «…методы построения планов должны быть в достаточной степени согласованы с возможностями такого предвидения»[384].

Значимым инструментом совершенствования подготовки принятия важнейших политических решений считается система распределенных ситуационных центров. Ситуационный центр (СЦ) является целевой организационно — технической системой поддержки принятия решений. Он предназначен для обеспечения руководящего звена (лица, принимающие решения — ЛПР) системы управления необходимой (в том числе графической) информацией для точного восприятия и оценки сложившейся обстановки и интеллектуальной поддержки процесса принятия решения на базе современных информационных технологий. Ядром любого СЦ является модель обстановки, которая в процессе своего функционирования воспринимает поступившие исходные данные и по мере необходимости производит корректировку своего состояния. Результаты моделирования служат исходными данными для средств визуализации обстановки на экранах коллективного пользования и средств интеллектуальной поддержки пользователя.

СЦ позволяет максимально «приблизить» актуальную управленческую методологию и информацию непосредственно к ЛПР. При этом появляется возможность использовать как реалистичные модели (картографические, имитационные, анимационные, видеопредставления реальных объектов и др.), так и абстрактные (многомерные диаграммы, мультимедийные образы,

[384] Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. — М.: Экономика, 2002. — С. 511; Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. — М.: Экономика, 1989. — С. 92.

пиктографическое представление и др.). Все модели СЦ являются динамическими и на любой стадии анализа и выработки решения допускают активное мультимедийное влияние пользователей на параметры и поведение модели.

Основным предназначением СЦ является повышение качества и оперативности аналитической обработки информации, прогнозирование развития ситуаций, а также информационно-аналитическая поддержка принятия решений, что достигается путем интеграции интеллектуального потенциала экспертов и современных инструментально-технологических средств.

В настоящее время в России СЦ имеются во многих органах государственной власти и управления. Однако эффективность их использования в интересах информационно-аналитической поддержки стратегического планирования остается недостаточной главным образом ввиду слабого сопряжения рубрикаторов информационных материалов, отсутствия регламентов оперативного взаимодействия и единого информационного поля (Подробнее см.: Приложение № 10).

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что ситуационные центры разной функциональной принадлежности и направленности предназначены для комплексирования информации в формате работы по оценке и прогнозированию ситуации и подготовке на этой основе выверенных управленческих решений во всех звеньях государственного механизма. По характеру решаемых задач и функциональной принадлежности можно выделить следующие типы систем и средств поддержки государственных решений с использованием ситуационных центров.

Первый тип условно можно характеризовать как ситуационный центр отслеживания и отображения существующей информации. Такого рода структуры весьма распространены за рубежом и специализируются преимущественно на мониторинге ситуации в интересующих сферах деятельности и информировании лица, принимающего решение, в режиме

реального времени путем выпуска печатных или электронных сводок, подготовки мультимедийных материалов и приложений и т.д. В этом плане характерен опыт работы Ситуационно-коммуникационного центра ОБСЕ. Ситуационно-Коммуникационный центр (СКЦ) организационно входит в состав Центра по предотвращению конфликтов секретариата ОБСЕ и решает задачи поддержания непрерывной связи с полевыми миссиями, бюро и центрами ОБСЕ, расположенными в 17 странах мира; оказания содействия руководству ОБСЕ в решении задач, связанных с организацией экстренной эвакуации сотрудников из кризисных районов; сбора информации об обстановке в странах — членах ОБСЕ и деятельности полевых миссий, бюро и центров организации и подготовки информационно-аналитических документов для доклада руководству организации. Круглосуточную деятельность этого центра обеспечивают семь человек: руководитель, его заместитель и пять специалистов, осуществляющих посменное дежурство.

Другой тип ситуационного центра, наиболее востребованный в практике подготовки системных и многофакторных управленческих решений — аналитический ситуационный центр. Как правило, такого рода структуры создаются для поддержки принятия управленческих решений на стратегическом уровне — министерства, крупной корпорации или крупного межгосударственного института. Одна из ключевых задач центров этого вида — прогнозирование развития ситуации и подготовка докладов руководству о выявленных опасных тенденциях в виде аналитических материалов, подготовка и проведение совещаний по выработке стратегических управленческих решений на коллегиальной основе с поддержкой гибкого сценария обсуждения, включающего оперативные запросы к группе аналитиков. Характерной особенностью таких ситуационных центров является множественность источников информации и большой объем данных, необходимость налаженной системы сбора и обработки этой информации, что предполагает наличие крупных обеспечивающих подразделений, широкое использование математических моделей и

различного рода аналитических информационных продуктов, обеспечивающих подготовку прогнозов развития ситуации. Примером ситуационного центра аналитической направленности может служить Объединенный ситуационный центр Евросоюза, который организационно входит в состав Генерального секретариата Совета ЕС и отвечает за оперативное информирование руководящих органов организации о состоянии военно-политической обстановки в мире. ОСЦ непосредственно подчиняется генеральному секретарю — верховному представителю ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности.

Третий вид ситуационных центров объединяет возможности двух предыдущих и имеет в своем составе как группу мониторинга, так и группу прогнозирования. Это наиболее распространенный тип ситуационного центра, который эффективно обеспечивает процесс поддержки принятия решений высшими должностными лицами государства. В рамках данного типа ситуационных центров в последние годы широкое распространение получило применение в процессе подготовки проектов управленческих решений систем искусственного интеллекта (СИИ).

Анализ различных отечественных и зарубежных источников показывает, что с середины 1950-х гг. (когда впервые был введен термин «искусственный интеллект») вплоть до ранних 1970-х гг. создание СИИ рассматривалось в рамках логического решения задач. Именно в 50-е годы прошлого века появился термин «Системы поддержки решений (СПР)» (Decision Support Systems)[385]. При этом несмотря на то, что начальный период развития СИИ и СПР характеризуется большой детерминированностью и низкой динамичностью развития объекта управления, уже в 1947 году для моделирования сложных экономических ситуаций начали активно использоваться методы причинного нелогического вывода — они позже легли в основу методов системной динамики, а затем — ситуационного

[385] Simon H.A. The New Science of Management Decision. — New York: Harper & Row, 1960.

анализа. Сейчас на их основе развиваются методы моделирования мыслительно-познавательной (когнитивной) активности человека при принятии деловых решений.

В 1980-е годы появились информационные технологии для улучшения эффективности профессиональной деятельности ЛПР. Практическое применение получили подходы, основанные на использовании немонотонных логик и нечетких систем. В конце 1980-х внимание разработчиков СИИ все больше акцентируется на исследовании адаптивных свойств информационных систем, учитывающих умственную активность человека при принятии решений. В настоящее время СИИ специализируются на такой специфической функции, как поддержка информационными технологиями элементов умственной, интуитивной, творческой деятельности лиц, принимающих решения.

Анализ зарубежной практики создания СИИ и моделей стратегического управления позволяет ряду авторов выделить следующие тенденции развития технологического инструментария[386], позитивно влияющие на полноту и качество стратегического планирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности. Например, А.Н. Райков к основным из них относит такие, как:

- от информирования участников — к экстракции знаний;
- от информационно-справочного обслуживания — к аналитике;
- от индивидуальных — к групповым технологиям;
- от анализа внутренней среды — к внешней;
- от экстраполяции тенденций — к поиску новых целей и путей;
- от регистрации данных — к управлению знаниями;
- от закрытости — к менеджменту (устойчивости);
- от точности — к интеллектуальности;
- от голосования к консенсусу.

[386] Райков А.Н. Тенденции развития систем поддержки решений // Информационное общество. — 2004. — № 6. — С. 36–40.

Указанный инструментарий может быть использован для целей поддержки стратегического планирования в повседневной управленческой практике, а в кризисной ситуации — для оперативного руководства государственными органами.

В практическом плане современные методики ситуационного анализа базируются в основном на разработках академика Е.М. Примакова, который предложил в работе ситуационного центра опираться на приоритеты создания аналитического сценария той или иной ситуации. По его мнению, проблемы и ситуации, подчиненные главной проблеме, в своем взаимодействии образуют четкую структуру блоков. Главная проблема покрывается блоками либо «сверху вниз», то есть от общего к частному (например, возникла ситуация на глобальном уровне и необходимо проследить ее последствия на всех уровнях), либо «снизу вверх» (например, возникла ситуация на достаточно низком уровне и необходимо проследить ее последствия на более высоких уровнях). Ситуационные анализы с целью прогноза развития ситуации, как правило, диктуют необходимость составления сценария «снизу вверх»[387].

На основе этого подхода была выработана оригинальная методика ситуационного анализа, которая исходила из представлений о международно-политических ситуациях как целостных динамических подсистемах в системе международных отношений и предполагала три стадии процесса:

– стадию создания сценария ситуации, подлежащей анализу с присущими ей внутренней структурой и внешними взаимосвязями;

– стадию получения на основе сценария большого объема разноплановых экспертных оценок;

– стадию создания заключительного документа, критически обобщающего эти оценки.

Что касается режима работы в кризисной ситуации, то ситуационный

[387] Примаков Е.М., Хрусталев М.А. Ситуационные анализы : методика проведения // Очерки текущей политики. — М.: МГИМО МИД России, 2006. — Вып. 1. — С. 28.

центр должен не только обеспечивать сценарный анализ ситуаций, выявление тенденций и закономерностей их развития для стратегического и оперативного планирования и принятия решений руководителем, но и вести информационно-технологическое обеспечение мониторинга кризисных и проблемных ситуаций по направлениям национальной безопасности на основе сбора и обработки разнородной информации в целях подготовки информационно-аналитических и прогнозных материалов для доклада ЛПР. Главной целью ситуационного анализа в кризисной ситуации является не попытка прогнозирования каких-либо конкретных показателей развития России или предвосхищение возникновения определенных событий, а установление основных тенденций развития обстановки в различных сферах национальной безопасности (улучшение, ухудшение или сохранение современного состояния).

Кроме того, следует учитывать, что несмотря на все разнообразие причин возникновения кризисов, все они, как представляется, имеют схожие черты. Это, прежде всего, низкая эффективность оценки их последствий (политических, экономических, военных и т.д.) на начальном этапе и отсутствие, особенно в первые, самые сложные часы кризиса, полной и достоверной информации о ситуации в районе кризиса, прогноза развития событий. Это затрудняет принятие оперативных решений, ведет к временной потере контроля за ситуацией. Безусловно, можно назвать еще целый ряд факторов, проявляющихся практически в любой кризисной ситуации. Однако учитывая, что основная ответственность за их преодоление принадлежит государственным институтам, именно эти два вышеназванных фактора для совершенствования системы СЦ и государственного управления являются приоритетными.

Поскольку любая кризисная ситуация охватывает все сферы жизни и деятельности государства, возложение ответственности за управление кризисом на один из федеральных органов исполнительной власти не рационально. Ни один ведомственный оперативный штаб, формируемый уже

после начала событий, объективно не в состоянии в короткие сроки наладить систему управления, сбора и оценки информации, выработки оптимальных решений.

В настоящее время в Российской Федерации существуют несколько высокотехнологичных центров, способных в реальном масштабе времени обеспечить сбор и обработку разноплановой военно-стратегической, военно-политической, экономической информации, а также информации о состоянии общественно-политических процессов на территории Российской Федерации, общественно-политической и этно-конфессиональной стабильности. Это, прежде всего, — ситуационный центр Президента Российской Федерации, ситуационный центр Совета Безопасности Российской Федерации (Администрация Президента Российской Федерации), Центр управления обороной страны (Минобороны России), Национальный центр управления в кризисных ситуациях (МЧС России). Все эти структуры оснащены современным информационно-коммуникационным оборудованием, обеспечивают работу в кризисных ситуациях высшего руководства государства и руководителей федеральных органов исполнительной власти, решающих задачи обеспечения национальной безопасности.

В 2020 году за период пандемии, который придал сильный импульс развитию систем видеосвязи, средств удаленного доступа и ситуационных центров различного уровня, в нашей стране многое сделано для уточнения регламентов работы СЦ, обеспечения слаженности их работы и системы управления страной и вооруженными силами в целом. Анализ показывает, что орган оперативного реагирования (оперативный штаб) должен создаваться заблаговременно и на вневедомственной основе. Учитывая, что формирование единой государственной системы информационно-аналитической поддержки принятия государственных решений имеет ключевое значение для развития системы стратегического прогнозирования и планирования, предлагается создание специального межведомственного рабочего органа — постоянного совещания Совета Безопасности Российской

Федерации по информационно-аналитической поддержке принятия государственных решений в области национальной безопасности, включая совершенствование нормативно-правовой базы в этой области. Цель состоит в обеспечении согласованности действий, совершенствовании межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Такого рода постоянное совещание решением Президента Российской Федерации должно быть наделено необходимыми полномочиями по выработке оперативных решений и привлечению сил и средств для локализации (нейтрализации) кризиса. Его работа должна вестись на постоянной основе.

На предлагаемый рабочий орган Совета Безопасности Российской Федерации можно было бы возложить следующие задачи:

– формирование на стратегическом уровне банка информации о возможных кризисных ситуациях и силах потенциального противника (террористических организаций), их целях и вероятных способах достижения, а также об источниках финансирования кризисов и террористических структур;

– разработка типовых сценариев возможных конфликтных ситуаций и определение требуемых сил и средств для их нейтрализации;

– создание единой (либо технически сопряженной) сети оповещения силовых структур о конфликтной ситуации и террористических проявлениях;

– создание методик подсчета возможного ущерба, который может быть нанесен государству и обществу в тех или иных конфликтных ситуациях и террористических проявлениях.

Суммируя вышеизложенное, можно утверждать, что в XXI веке в России было предпринято много усилий по повышению качества государственного управления. Проведены административная и бюджетная реформы, реформированы и уточнены полномочия органов государственной власти и

местного самоуправления. Целый ряд управленческих вопросов был решен в рамках развития правоохранительной системы и мер по борьбе с коррупцией. Таким образом, основные блоки системы управления в Российской Федерации в целом выстроены.

Вместе с тем существующая система во многом носит ведомственный характер, управленческие контуры различных ведомств зачастую плохо совмещаются (по задачам, техническому оснащению, математическому и аналитическому продукту) друг с другом. Процедуры подготовки и принятия решений на различных уровнях государственной власти не унифицированы, система ситуационных центров, работающих в едином регламенте взаимодействия («Байкал — стратегия»), создается с большими трудностями, в управлении процессами обеспечения национальной безопасности и развития страны преобладают ситуативные действия. Кроме того, Российское законодательство не содержит унифицированного определения государственного управления. Отсутствует законодательный акт, устанавливающий согласованные друг с другом требования к многообразным инструментам и механизмам государственного управления. Такая рассогласованность снижает эффективность государственной политики, что особенно проявляется в отношениях с приграничными государствами «ближнего зарубежья», поскольку в них непосредственно участвуют многие российские органы власти.

Таким образом, необходимо выработать общие взгляды на развитие системы поддержки принятия важнейших политических и управленческих решений (государственных и негосударственных информационно-аналитических структур, ситуационных центров органов государственной власти), имея в виду выработку общих методологических подходов и требований к данному виду деятельности. В контексте этой задачи целесообразно проработать организационные и нормативно-правовые вопросы формирования единой информационно-аналитической системы как важной составной части инструментария стратегического планирования в

Российской Федерации, действующей в структуре президентской вертикали власти.

Кроме того, необходима проработка вопроса осуществления межведомственной и междисциплинарной координации такой работы и создания для этих целей специального органа, например, постоянного совещания Совета Безопасности Российской Федерации, с задачей выработки и реализации долгосрочной государственной стратегии развития системы информационно-аналитической поддержки принятия важнейших государственных решений.

4.3. Общая координация государственной политики в области стратегического планирования

Тесная взаимосвязь и взаимовлияние различных аспектов национальной безопасности требуют выработки комплексных мер по парированию и преодолению угроз национальным интересам России. Это, в свою очередь, определяет необходимость отлаженного взаимодействия всех участников системы стратегического планирования как наиболее важного инструмента государственной политики.

Говоря о перспективах развития системы стратегического планирования в Российской Федерации, следует отметить, что в институциональном плане эта система создана. Есть определенные законодательством силы, средства и органы, налажена системы управления, сформирована нормативно-правовая база, поэтому серьезной перестройки сложившаяся система не требует. Как представляется, необходимо не наращивание управленческих структур, а совершенствование общей координации процесса стратегического планирования, повышение качества ее информационной поддержки, мониторинга и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации, широкое использование в политической практике методов стратегического анализа, прогнозирования и планирования.

Важность повышения качества аналитико-прогностической работы в современных условиях отмечает и глава государства. В частности, на

заседании Совета Безопасности России 3 июля 2015 года, посвященном вопросам обеспечения экономической безопасности, В.В. Путин отметил: «Прежде всего необходимо в короткие сроки провести анализ всего спектра потенциальных вызовов и рисков: и политических, и экономических, и информационных, и других — и на этой основе скорректировать Стратегию национальной безопасности России. С учетом обновленной Стратегии национальной безопасности должны быть актуализированы действующие и разрабатываемые документы стратегического планирования»[388].

Как представляется, это требует определенной перенастройки механизма государственного управления. Ключевым здесь является вопрос формирования государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. Исходя из толкования «государственной политики» как долгосрочной линии действий, выработки принципов, норм, направлений и форм деятельности органов государственной власти по достижению заявленных стратегических целей и приоритетов в условиях недостаточности существующей нормативно-правовой базы[389], можно считать, что государственная политика в области обеспечения национальной безопасности выступает в качестве организующего и консолидирующего начала не только в указанной предметной области, но и в деле устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, так как в основе ее лежат три составные сущности — национальные интересы, стратегические цели и стратегические национальные приоритеты России, а последние, как известно, затрагивают не только сферу «жесткой безопасности», но и вопросы социально-экономического развития и духовную сферу.

---

[388] Вступительное слово Президента Российской Федерации на заседании Совета безопасности Российской Федерации 3 июля 2015 года по вопросу «О дополнительных мерах по нейтрализации угроз национальной безопасности Российской Федерации в условиях международных санкций». — URL: http://www.scrf.gov.ru/council/session/2062/

[389] Афиногенов Д.А. Методологические основы формирования государственной политики в области защиты национальных интересов Российской Федерации : монография. — М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2012.

Следовательно, государственная политика в сфере обеспечения национальной безопасности, руководимая главой государства, который по Конституции Российской Федерации (ст. 80, п.3) определяет основные задачи внешней и внутренней политики страны, должна толковаться с позиций главного принципа этой политики – «безопасность через развитие».

На совещании по стратегическому планированию, проведенному по поручению Президента Российской Федерации Секретарем Совета Безопасности Российской Федерации Н.П. Патрушевым в феврале 2019 года, определены ключевые задачи развития системы стратегического планирования в Российской Федерации. В частности, указывалось, что в условиях нового политического цикла важно повысить эффективность стратегического планирования для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Переход от разработки отдельных документов к формированию целостной системы стратегического планирования позволит оценить весь спектр задач развития страны, обеспечения стабильности и национальной безопасности во взаимосвязи с долгосрочными целями стратегий и государственных программ, обеспечить увязку стратегических задач и ресурсов для их реализации.

Вместе с тем решение этой задачи сдерживается наличием ряда серьезных упущений в процессе стратегического планирования. Процесс формирования бюджета на среднесрочную перспективу проходит вне рамок процесса стратегического планирования. Как следствие, отсутствует качественная основа системы долгосрочного и среднесрочного целеполагания для формирования бюджетного процесса и денежно-кредитной политики, которые вынуждены ориентироваться на сложившуюся экономическую ситуацию и формировать доходную базу бюджетной системы «от достигнутого» при явном дефиците структурообразующих проектов развития для различных секторов национальной экономики. Документы национальной безопасности Российской Федерации не

рассматриваются и не учитываются в документах стратегического планирования социально-экономического блока. Остро стоит вопрос общей координации работы над документами стратегического планирования, обеспечения их взаимной согласованности. В целом увязка всего массива стратегических документов в рамках стройной системы является одной из важнейших задач совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации.

Увязка и контроль за реализацией подобных документов должны относиться к компетенции единого органа. Сегодня в России такой орган отсутствует. Между тем в США, например, контроль за реализацией документов стратегического планирования в области национальной безопасности осуществляется аппаратом Совета национальной безопасности в лице помощника президента по нацбезопасности, а также руководителей межведомственных рабочих групп по отдельным направлениям, которые, как правило, возглавляются заместителями помощника или ответственными сотрудниками аппарата.

В принципиальном плане задача обеспечения координации и методического сопровождения взаимодействия участников стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации уже поставлена Президентом Российской Федерации[390].

Ряд отечественных экспертов высказывают мнение, что для общей координации работ по стратегическому планированию в области национальной безопасности и социально-экономического развития необходимо создание специального органа, например, Комитета по стратегическому планированию при Президенте Российской Федерации. Утверждается, что это позволит повысить эффективность и качество стратегического планирования и государственного управления в целом. Этот

[390] Материалы совещания по стратегическому планированию. Решение Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 года № Пр-247.

орган мог бы также решить задачу мониторинга, оценки и координации работы по реализации стратегических национальных приоритетов и национальных проектов.

Вместе с тем формирование новой управленческой структуры для решения указанной задачи едва ли оправдано. Практика показывает невысокую в целом эффективность различного рода Комиссий, которые создавались, в частности, для контроля реализации задач, поставленных посланием Президента Российской Федерации 2012 года. Оптимальным путем решения этой задачи видится наделение уже существующих органов государственного управления дополнительными функциями и полномочиями.

Применительно к сфере обеспечения национальной безопасности функциями координации деятельности в части национальной безопасности обладает Совет Безопасности России и его рабочие органы. В частности, конституционно-правовое положение Совета Безопасности Российской Федерации в общей системе институтов национальной безопасности страны дает ему возможность через свои рабочие органы – МВК, совещания и т.д. осуществлять мониторинг разработки базовых документов стратегического планирования, оценку эффективности работы по реализации таких документов и корректировку, при необходимости, документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов.

В этой связи статью 3 (Задачи Совета Безопасности) Положения о Совете Безопасности Российской Федерации[391] целесообразно дополнить задачей осуществления координации процесса стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. Это даст возможность при реализации функций

[391] Указ Президента РФ от 07.03.2020 N 175 (ред. от 28.12.2020) "О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации" (вместе с "Положением о Совете Безопасности Российской Федерации", "Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации") // СПС КонсультантПлюс.

Совета Безопасности координировать разработку всего пакета документов стратегического планирования в рамках общего стратегического целеполагания.

Кроме того, для реализации на практике этой задачи потребуется дополнить Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности по проблемам стратегического планирования[392] (п. 3) функцией подготовки предложений относительно координации работы по формированию системы документов стратегического планирования совместно с профильными МВК Совета Безопасности Российской Федерации.

Научно-методологическое сопровождение стратегического планирования и аналитико-прогностическую поддержку решения задач повышения эффективности государственного управления целесообразно возложить на Научный совет Совета Безопасности Российской Федерации, имея в виду включение в п. 3 Положения о Научном совете Совета Безопасности новой функции: совершенствование методологии стратегического планирования в Российской Федерации.

В интересах практической реализации этих задач целесообразно, в соответствии с п. д ст. 3 Положения об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, создать на постоянной основе межведомственную рабочую группу (МРГ) для оценки состояния дел в области стратегического планирования и выработки предложений в планы работы профильных МВК по проблематике стратегического планирования. Руководство деятельностью указанной МРГ можно было бы возложить на одного из заместителей Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации.

Исходя из характера новых вызовов и угроз безопасности, целей стратегического планирования, его функций и задач, важнейших направлений развития и совершенствования, а также анализа практики государственного управления Администрации Президента Российской

---

[392] Утверждено Указом Президента РФ от 6.05.2011 г. № 590 // СПС КонсультантПлюс.

Федерации, аппарата Правительства Российской Федерации и иных участников стратегического планирования, разработан обобщенный алгоритм процесса стратегического планирования, который должен включать в себя следующие компоненты.

1. Проведение стратегического анализа, итогом которого является ежегодный доклад Президенту Российской Федерации «О состоянии национальной безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению», и разработка или уточнение стратегического прогноза с учетом динамики внешних и внутренних угроз безопасности.

2. Уточнение и корректировка стратегических целей развития страны и обеспечения национальной безопасности, в том числе по стратегическим национальным приоритетам и сферам обеспечения национальной безопасности, путем разработки решения (Перечня поручений) Президента Российской Федерации о мерах по укреплению национальной безопасности по итогам рассмотрения указанного выше ежегодного доклада.

3. Подготовка Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию как главного документа стратегического целеполагания, стержня планов социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности.

4. Разработка стратегических целей и задач на новый электоральный цикл в форме Перечня поручений (Указа) вновь избранного Президента Российской Федерации.

5. Выбор стратегических сценариев развития страны и обеспечения ее безопасности с определением граничных условий реализации этих сценариев и возможностей ресурсного обеспечения за счет, прежде всего, издания (корректировки) документов стратегического планирования во исполнение принятых руководством страны решений.

6. Проведение сводного мониторинга и оценки состояния национальной безопасности и социально-экономического развития (в настоящее время мониторинг проводится отдельно в сферах национальной безопасности и

социально-экономического развития) на базе единой системы исходных данных и агрегированных показателей. Формирование на этой основе комплекса оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации угроз и вызовов применительно к реализации стратегических национальных приоритетов.

Важнейшими составными частями предлагаемого алгоритма действий являются вопросы определения критериев и параметров, характеризующих достижение национальных интересов и отвечающих требованиям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, формирование сбалансированной и комплексной стратегии обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и программ (планов) ее реализации, определения оптимальной структуры, состава и численности органов государственного и военного управления, в том числе для решения задач в кризисных ситуациях и в условиях военного времени (чрезвычайного положения), организации процесса стратегического управления при реализации стратегических национальных интересов Российской Федерации.

Предлагаемый общий алгоритм процесса стратегического планирования, выносится на защиту диссертационного исследования.

Выводы по главе

Первое. Формирование сбалансированной, взаимно увязанной и согласованной единой системы документов стратегического планирования является ключевым направлением совершенствования всей системы стратегического планирования в Российской Федерации. Выверенная, четко структурированная и оптимальная по составу система документов стратегического планирования, охватывающая как сферы национальной безопасности и социально-экономического развития, так и отдельные стратегические национальные приоритеты и цели развития, позволит органам государственной власти осуществлять единое управляющее воздействие на субъекты стратегического планирования, повысив в целом эффективность государственной политики.

Решение этой задачи требует системного подхода, предполагающего выработку и нормативно-правовое закрепление единых принципов и методологии построения системы документов, требований к каждому их виду, регламентов взаимодействия всех участников стратегического планирования.

Второе. Основным инструментом формирования указанной системы документов следует считать Перечень документов стратегического планирования на трехлетний период, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации. Главный принцип формирования Перечня состоит в том, что в него следует включать документы стратегического планирования федерального уровня в формате концепций, доктрин, стратегий и основ государственной политики по стратегическим национальным приоритетам и целям развития, иными словами — документы стратегического целеполагания.—При этом формирование Перечня документов стратегического планирования необходимо жестко привязывать к содержательной части задач, определенных в Стратегии национальной безопасности и будущей Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Третье. В свою очередь, методология подготовки Перечня документов стратегического планирования на трехлетний период, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации, равно как и формирования самой системы документов стратегического планирования должна основываться на матрице документов стратегического планирования, сгруппированных по стратегическим национальным приоритетам и целям развития. При этом для каждого стратегического национального приоритета (цели развития) должны разрабатываться в логической последовательности документы стратегического анализа, прогноза, целеполагания и, наконец, планирования и программирования.

Четвертое. Построение единой системы документов стратегического планирования требует также оптимизации всего «пакета» государственных

программ Российской Федерации, которые должны формироваться по стратегическим национальным приоритетам, определенным Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, которые, как уже отмечалось выше, охватывают и все направления социально-экономического развития страны, а также национальным проектам. Кроме того, в интересах реализации «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» следует завершить работу по формированию государственных программ развития макрорегионов Российской Федерации. При этом отдельные важные направления развития и обеспечения национальной безопасности и национальные проекты могут выделяться в подпрограммы госпрограмм по стратегическим национальным приоритетам.

Пятое. Перечисленные выше предложения по формированию системы документов стратегического планирования следует закрепить в нормативно-правовом порядке путем разработки и принятия документа целеполагания президентского уровня – «Основы государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации», который дополнит пробелы, имеющиеся в Законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Это позволит избежать «развязывания» нормативного акта, работа над которым длилась более 5 лет с большими трудностями практического и политического характера. Основы также определят сущность государственной политики в сфере стратегического планирования как целенаправленную деятельность органов государственной власти и управления, совместно с институтами гражданского общества, по координации на основе единого целеполагания, задач, приоритетов и принципов процессов социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. При этом главная цель политики в области национальной безопасности определялась бы как создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации. Скоординированность

действий участников стратегического планирования, комплексный подход к реализации стратегических национальных приоритетов, национальных целей и проектов развития является непременным условием повышения эффективности государственной политики и стратегического управления в Российской Федерации. Бизнес при этом получит долгосрочные ориентиры, позволяющие снизить риски при принятии инвестиционных решений.

Шестое. Предлагаемая методология построения системы документов стратегического планирования позволяет уточнить некоторые конкретные документы целеполагания, в частности, требующую корректировки Концепцию внешней политики, а также сформулировать конкретные предложения по подготовке Основ государственной политики в области промышленного развития, развития СПГ-отрасли и ряда других. Указанный вид документа является удобным политическим инструментом для системного решения новых долгосрочных комплексных задач развития и обеспечения национальной безопасности, формой реализации конституционных полномочий Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики.

Седьмое. Эффективность системы стратегического планирования и управления определяется качеством информационно-аналитической поддержки принятия политическим руководством страны решений по важнейшим вопросам внешней, внутренней и военной политики, а также формирования оптимального алгоритма работы в кризисной ситуации. Центральную роль здесь играет система распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту и в рамках единого информационного поля, использование современных методов ситуационного анализа, моделирования и прогнозирования. При этом система вневедомственного мониторинга состояния национальной безопасности как неотъемлемая составная часть механизма информационно-аналитической поддержки стратегического планирования должна

обеспечить оценку коридора возможностей России, вариантов и последствий принимаемых стратегических решений, а также оптимизацию информационных потоков, которые позволят принимать решения на объективной научной основе.

Для совершенствования межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти в области информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и принятия государственных решений по обеспечению национальной безопасности предлагается создание специального межведомственного рабочего органа в форме постоянного совещания Совета Безопасности Российской Федерации.

Восьмое. Эффективность системы стратегического планирования и государственной политики в целом зависит от уровня взаимодействия всех участников этого процесса. Мировая практика свидетельствует о том, что задачи общей координации работы над документами стратегического планирования, обеспечения их взаимной согласованности и контроля за процессом реализации должны решаться централизованно. Конституционно-правовое положение Совета Безопасности Российской Федерации в общей системе институтов национальной безопасности страны дает ему возможность решать эти задачи через его рабочие органы – МВК, постоянные совещания, Научный совет. Нормативно-правовое закрепление этих полномочий целесообразно осуществить путем включения в Положение о Совете Безопасности Российской Федерации и Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности по проблемам стратегического планирования функции, связанной с координацией процесса стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, а в Положение о Научном совете Совета Безопасности – с научно-методологическим обеспечением стратегического планирования и аналитико-прогностической поддержкой решения задач повышения эффективности государственного

управления. В интересах практической реализации этих задач целесообразно, в соответствии с п. «д» ст. 3 Положения об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, создать на постоянной основе межведомственную рабочую группу (МРГ) для оценки состояния дел в области стратегического планирования и выработки предложений в планы работы профильных МВК по проблематике стратегического планирования.

Девятое. Решение вопросов взаимодействия всех участников стратегического планирования на основе общих принципов и регламентов позволяет сформировать обобщенный алгоритм процесса стратегического планирования, объединяющий в рамках единой логики вопросы стратегического анализа, стратегического прогнозирования, стратегического целеполагания, планирования и программирования, стратегического управления, а также сводного государственного мониторинга оценки состояния национальной безопасности и социально - экономического развития Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Работа представляет собой целостное научное исследование одной из важных и недостаточно разработанных проблем политологии, а именно — развития инструментария стратегического планирования в условиях новых вызовов и угроз национальной безопасности.

Цель исследования — совершенствование методологии, теории и практики стратегического планирования в интересах повышения эффективности государственной политики и государственного управления на основе единых и взаимоувязанных подходов к решению задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

В диссертации рассмотрен широкий комплекс теоретических, методологических, нормативно-правовых и научно-практических проблем стратегического планирования и общей теории национальной безопасности. Использование массивного пласта источников, изучение зарубежного и отечественного опыта стратегического планирования, стратегического управления и политики в области обеспечения национальной безопасности позволили с позиций системного и взаимоувязанного подхода к задачам обеспечения устойчивого социально — экономического развития, национальной безопасности и формирования мер бюджетной политики провести комплексный анализ наиболее проблемных научно-теоретических и научно-практических вопросов стратегического планирования. На результатах такого анализа удалось выработать конкретные предложения, направленные на повышение эффективности системы стратегического планирования, формирование и реализацию государственной политики, призванной обеспечить динамичное социально-экономическое развитие, укрепление национальной безопасности, повышение устойчивости государственной и общественной системы Российской Федерации к угрозам и вызовам современности.

В рамках исследования рассмотрен ряд проблем, имеющих важное

научно-теоретическое и научно-практическое значение для обеспечения национальной безопасности. Определяющим стал вывод об объективно возрастающей роли стратегического планирования в формировании и реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности и защиты национальных интересов Российской Федерации, основанной на принципах единства, взаимосвязи и взаимозависимости задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Опираясь на анализ основного содержания и суть ключевой функции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая заключается в обеспечении, на основе консолидации органов государственной власти всех уровней и гражданского общества, защиты национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов развития и укрепления национальной безопасности, автор показал необходимость нового понимания дефиниции «национальная безопасность».

Предлагаемый подход исходит из того, что принятая сегодня официальная трактовка понятия «национальная безопасность» как «состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства» уже не отвечает потребностям общества и современной государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. Если в качестве объекта национальной безопасности рассматривать всю общественно-политическую, экономическую и социально-территориальную систему, а в качестве субъекта — государство, обеспечивающее устойчивое развитие данной системы в условиях вызовов и угроз, то понятие «национальная безопасность» следует определить как состояние политических и общественных отношений, ресурсных и институциональных возможностей общества и государства по реализации стратегических национальных приоритетов, гарантирующее возможность создания условий, необходимых и достаточных для удовлетворения национальных интересов. Отсюда - систему национальной безопасности

следует рассматривать как совокупность органов государственной власти, правовых норм и институтов гражданского общества, реализующих государственную политику защиты национальных интересов, а систему обеспечения национальной безопасности — как механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Новое прочтение объектно-субъектной сущности национальной безопасности имеет важное значение для развития теории национальной безопасности, так как рассматривает эту сущность много шире, чем принятое «состояние защищенности личности — общества — государства». В научно-практическом плане такой подход позволяет рассматривать функции государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности с охранительной, исполнительной и мобилизующей позиции, что является важной научно-практической новацией и в условиях роста санкционного воздействия и международной напряженности способствует выработке действенных мер по повышению конкурентоспособности экономики, достижению стратегических национальных приоритетов, решению задач обеспечения международной и военной безопасности России.

Существенное значение имеет сформулированное в работе понятие «стратегическое планирование обеспечения национальной безопасности и национальных интересов Российской Федерации» как процесс определения и согласования во времени и пространстве необходимых для достижения стратегических целей методов, средств и ресурсов, реализованный принятием соответствующих управленческих документов. Такой подход непосредственно увязывает стратегическое планирование и стратегическое управление и может стать основой для развития отечественной теории государственного управления и разработки унифицированных методик государственного управления процессами социально-экономического

развития и обеспечения национальной безопасности. Одновременно в исследовании доказано, что государственное управление выступает как важнейший регулирующий фактор, обеспечивающий формирование необходимых институциональных и нормативно-правовых механизмов, а также рациональное распределение материальных, организационных. финансовых, людских, информационных и иных ресурсов для реализации стратегических национальных приоритетов.

Важнейшими из таких институциональных механизмов должны стать стратегический анализ как инструмент реализации государственной политики развития и обеспечения национальной безопасности, методология стратегического прогнозирования, включая обоснование разработки сводной части стратегического прогноза как основного инструмента стратегического целеполагания и методология формирования единой системы документов стратегического планирования в Российской Федерации, поддерживаемые разработанной моделью оценки состояния национальной безопасности.

Большое внимание уделено проблематике формирования единой и взаимоувязанной по целям, задачам и ресурсам системы документов стратегического планирования, основанной на принципе единства, взаимосвязи и взаимозависимости стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации. Разработаны и опробованы на приведенной в Приложении 11 матрице методики построения иерархичной единой архитектуры документов стратегического планирования, которая может служить эффективным инструментом оценки состояния всей системы стратегического планирования на федеральном уровне, основой для принятия управленческих решений.

Предлагаемая методика, базирующаяся на приоритете стратегического целеполагания, позволяет определить «узкие места» в сложившейся системе документов стратегического планирования и сформулировать задачи по подготовке и корректировке конкретных документов. На основании этих

разработок автором сделан ряд предложений, направленных на корректировку отдельных документов стратегического целеполагания, а также на оптимизацию всего «пакета» госпрограмм Российской Федерации. Кроме того, разработан обобщенный алгоритм процесса стратегического планирования и взаимодействия его участников, объединяющий в рамках единой логики процессы стратегического целеполагания, стратегического анализа, стратегического прогнозирования и планирования, стратегического управления, поддерживаемые системой надведомственного государственного мониторинга и оценки состояния национальной безопасности и уровня социально - экономического развития Российской Федерации. Введение предлагаемого алгоритма в управленческую практику вкупе с разработанной методологией формирования адекватной условиям, задачам, угрозам и вызовам современной архитектуры документов стратегического планирования, способно упорядочить и регламентировать деятельность его участников в интересах реализации стратегических национальных приоритетов и целей развития.

Также сформулированы конкретные предложения по совершенствованию общей координации государственной политики Российской Федерации в области стратегического планирования в интересах повышения эффективности государственного управления, причем, что весьма существенно, на уже имеющейся организационной структуре, без создания новых органов управления.

Как представляется, результаты исследования могут быть использованы в целях развития общей теории национальной безопасности и имеют практическую значимость для совершенствования процедур и регламентов государственного стратегического планирования и стратегического управления в интересах устойчивого социально-экономического развития, защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Эта задача поставлена Президентом Российской Федерации по итогам проведенного в феврале 2019 года Совещания Совета

Безопасности Российской Федерации по стратегическому планированию (Пр-247 от 20 февраля 2019 года)[393].

Таким образом, научные задачи, определенные в диссертации, решены, а цель исследования, которая заключается в разработке и научном обосновании методологии совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации в условиях нарастания угроз и вызовов национальной безопасности, – достигнута.

Вместе с тем исследование позволило расширить горизонты научно-методологического обеспечения стратегического планирования и выявить ряд новых перспективных задач. К ним следовало бы отнести, прежде всего, вопросы уточнения общей теории национальной безопасности, разработки научно обоснованной методологии определения и уточнения национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, их ранжирования относительно друг друга и взаимовлияния, методики формирования агрегированных оценок состояния национальной безопасности по каждому стратегическому национальному приоритету, а также алгоритма обобщенной оценки состояния национальной безопасности, которая, что особенно важно, могла бы применяться также в интересах анализа ситуации в отдельных регионах Российской Федерации.

Существенным вкладом в дело научно-теоретической поддержки государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования могло бы стать формирование предмета «национальная безопасность и стратегическое планирование» в качестве самостоятельной научной специальности и введения такой учебной дисциплины для магистратуры, второго высшего образования и системы повышения квалификации государственных управленческих и политологических кадров в вузах Российской Федерации. Базой для этой

[393] Протокол совещания Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации по стратегическом планированию. Решение Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 года.

научной специальности мог бы стать учебный курс «Общие основы теории и практики обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования»[394].

Обозначенные темы видятся как целевые ориентиры дальнейшей работы в развитии теории и практики стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и защиты национальных интересов Российской Федерации.

[394] Алексеева, Т.А., Использование зарубежного опыта при совершенствовании научного обеспечения государственной политики в области национальной безопасности / Т.А. Алексеева, В.П. Назаров В.П., Д.А. Афиногенов // «Международные процессы», 2020. Т. 18. № 1 (60). С. 18.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

2. Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями и дополнениями от 19 июня 1995 г., 17 марта 1997 г., 6 мая 1999 г., 22 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г., 24 июля 2007 г., 19 июля 2011 г., 20 апреля 2014 г., 13 июля 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс.

3. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально — экономического развития Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. —№ 22. — Ст. 3039.

4. Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 23. — Ст. 2750.

5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

6. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

7. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

8. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». — URL: https://base.garant.ru/12145408/

9. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 1. — Ст. 2.

10. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

11. Федеральный закон от 21.07.2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4604.

12. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (часть I). — Ст. 3378.

13. Федеральный закон от 05.12.2017 N 362-ФЗ (ред. от 29.11.2018) "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов"

Нормативные правовые акты и другие официальные документы Президента Российской Федерации

14. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах, 13 июня 2013 года. — URL: http://www.kremlin.ru/acts/news/18332

15. Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976). — URL: http://spsc-ras.ru/dokumenty/99-dokumenty-v-sfere-voennoj-bezopasnosti-2

16. Вступительное слово Президента Российской Федерации на заседании Совета безопасности Российской Федерации 3 июля 2015 года по вопросу «О дополнительных мерах по нейтрализации угроз национальной безопасности Российской Федерации в условиях международных санкций». — URL: http://kremlin.ru/events/president/news/49862

17. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на встрече с членами Президиума РАН 3 декабря 2001 года. — URL: http://science.gov.ru/events/sten/1900/

18. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании 10-го бизнес-форума общероссийской общественной

организации «Деловая Россия» 26 мая 2015 года. — URL: https://tass.ru/politika/1995651

19. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9.09.2000 г. № ПР-1895 // Российская газета. — 2000. — 28 сентября.

20. Заседание Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 29 марта 2018 года. — URL: http://government.ru/news/31865/

21. Концепция государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации от 29 июля 2000 г.) // СПС КонсультантПлюс.

22. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г. № Пр-2640) // СПС КонсультантПлюс.

23. Концепция создания новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (утверждена Президентом Российской Федерации 4 мая 2007 г. № Пр-735) // СПС КонсультантПлюс.

24. Концепция строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 19 апреля 2010 г. № 3796) // СПС КонсультантПлюс.

25. Концепция строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 19 апреля 2010 г. № 3796) // СПС КонсультантПлюс.

26. Концепция строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 19 апреля 2010 г. № 3796) // СПС КонсультантПлюс.

27. Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года

(утверждены Президентом России 1 марта 2012 г. № Пр-539) // СПС КонсультантПлюс.

28. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России 18 сентября 2009 г. № Пр-1969) // СПС КонсультантПлюс.

29. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 г. № Пр-1969 // СПС КонсультантПлюс.

30. Основы государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2020 года (утверждены Президентом Российской Федерации 29 мая 2012 г. № Пр-1459). — URL: http://spsc-ras.ru/dokumenty/99-dokumenty-v-sfere-voennoj-bezopasnosti-2

31. Основы политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 01 марта 2010 г. № Пр-528) // СПС КонсультантПлюс.

32. Основы политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания на период до 2020 года (утверждены Президентом Российской Федерации 05 февраля 2010 г. № 1049) // СПС КонсультантПлюс.

33. План обороны Российской Федерации на 2016–2020 годы (введен в действие Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 560). — URL: http://spsc-ras.ru/dokumenty/99-dokumenty-v-sfere-voennoj-bezopasnosti-2

34. Положение о военном планировании в Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 42). — URL: http://spsc-ras.ru/dokumenty/99-dokumenty-v-sfere-voennoj-bezopasnosti-2

35. Положение о военном планировании в Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации № 1205 от 3 октября 2010 г.) // СПС КонсультантПлюс.

36. Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировке документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации (Пр. № 1180 от 15.06.2015 года) // СПС КонсультантПлюс.

37. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 25.04.2005 «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства». — URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/36354

38. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 5.11.2008 // Российская газета. — 2008. — 6 ноября.

39. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 12.11.2009 // Российская газета. — 2009. — 13 ноября.

40. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 30.11.2010 // Российская газета. — 2010. — 1 декабря.

41. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 22.12.2011 // Российская газета. — 2011. — 23 декабря.

42. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // Российская газета. — 2012. — 13 декабря.

43. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 1.12.2016. — URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/53379

44. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 1.03.2018. — URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957

45. Послание Президента Российской Федерации от 15.01.2020. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582

46. Решение Президента Российской Федерации от 05.06.2015 г. Пр. № 1180 «Положение о порядке разработки, экспертизы и корректировке документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации». — Москва, 2015.

47. Решение Президента Российской Федерации от 20.02.2019 г. № Пр-247 «Материалы совещания по стратегическому планированию» // СПС КонсультантПлюс.

48. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г.) // СПС КонсультантПлюс.

49. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом России от 7 февраля 2008 г. Пр-212) // СПС КонсультантПлюс.

50. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7.02.2008 г. № Пр-212 // Российская газета. — 2008. — 16 февраля.

51. Указ Президента Российской Федерации «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 1300 в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 // СПС КонсультантПлюс.

52. Указ Президента Российской Федерации от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. — 2004. — 11 марта.

53. Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (с изменениями и дополнениями) // СПС КонсультантПлюс.

54. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

55. Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690, в ред. от 23.02.2018 «О Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // СПС КонсультантПлюс.

56. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 10. — Ст. 1334.

57. Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 590 «Вопросы Совета безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 19. — Ст. 2721.

58. Указ Президента России от 07.07.2011 г. № 899 «Об утверждении Перечня критических технологий Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

59. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596-606 // СПС КонсультантПлюс.

60. Указ Президента Российской Федерации от 23.09.2015 № 476 «О Концепции строительства и развития военной организации Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: http://spsc-ras.ru/dokumenty/99-dokumenty-v-sfere-voennoj-bezopasnosti-2

61. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». // СПС КонсультантПлюс.

62. Указ Президента Российской Федерации от 19.01.2013 г. № 37«Об утверждении состава Межведомственной комиссии Совета безопасности

Российской Федерации по проблемам стратегического планирования по должностям» // СПС КонсультантПлюс.

63. Указ Президента Российской Федерации от 25.05.2012 г. № 715 «Об утверждении состава Совета безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 22. — Ст. 2758.

64. Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2013 г. № 648 «О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия» // СПС КонсультантПлюс.

65. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

66. Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 5. — Ст. 502.

67. Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» // Российская газета. — 2010. — 2 апреля.

68. Указ Президента РФ от 13.04.2010 №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

69. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

70. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 684 «Об оценке государственного мониторинга состояния национальной безопасности» (Положение о Государственной системе мониторинга и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации) // СПС КонсультантПлюс.

71. Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640 «О Концепции внешней политики Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

72. Указ Президента Российской Федерации от 5.12.2016 № 645 «О Стратегии развития системы радиационной, химической и биологической защиты войск и населения Российской Федерации в мирное и военное время на период до 2025 года и дальнейшую перспективу // URL: http://spsc-ras.ru/dokumenty/98-dokumenty-v-sfere-oboronno-promyshlennoj-bezopasnosti-2

73. Указ Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

74. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

75. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 “О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года” // СПС КонсультантПлюс.

76. Указ Президента РФ от 6 мая 2018 г. N 198 “Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу” // СПС КонсультантПлюс.

77. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2019 № 216 «О Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации» // URL: http://docs.cntd.ru/document/554531904

78. Указ Президента РФ от 2 июня 2020 г. № 355 “Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания” // СПС КонсультантПлюс.

79. Указ Президента Российской Федерации от 21.07. 2020 г. № 474 “О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года” // СПС КонсультантПлюс.

80. Указ Президента РФ от 07.03.2020 N 175 (ред. от 28.12.2020) "О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации" (вместе с "Положением о Совете Безопасности Российской Федерации", "Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации").

Нормативные правовые акты и другие официальные документы Правительства Российской Федерации

81. Водная стратегия Российской Федерации до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р) // СПС КонсультантПлюс.

82. Государственная программа Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность» (утверждена Постановлением Правительства от 15 апреля 2014 года №325-10) // СПС КонсультантПлюс.

83. Государственная программа Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2018 года № 338-12) // СПС КонсультантПлюс.

84. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение обороноспособности страны». Распоряжение Правительства РФ от 13 октября 2018 г. № 2211-р «О внесении изменений в перечень государственных программ Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

85. Государственная программа Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» (утверждена Постановлением Правительства от 2 июня 2014 года №506-12) // СПС КонсультантПлюс.

86. Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640) // СПС КонсультантПлюс.

87. Государственная программа Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2016 г. № 425-8) // СПС КонсультантПлюс.

88. Государственная программа Российской Федерации «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» (утверждена Постановлением Правительства от 14 июля 2012 года №717) // СПС КонсультантПлюс.

89. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2017 года №1064) // СПС КонсультантПлюс.

90. Доклад Министра финансов Российской Федерации А. Силуанова на заседании Правительства 22 мая 2018 года «Об исполнении Федерального бюджета Российской Федерации за 2017 год». — URL: http://government.ru/

91. Комплексная программа научно-технического прогресса СССР на 1991–2010 годы. — URL: https://ecfor.ru/publication/kompleksnaya-programma-nauchno-tehnicheskogo-progressa-sssr/

92. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р) // СПС КонсультантПлюс.

93. Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года (в ред. Постановлений Правительства РФ от 10.02.2017 № 172, от 28.09.2018 № 1151) // СПС КонсультантПлюс.

94. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р) // СПС КонсультантПлюс.

95. Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010–2015 годы (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 1563-р) // СПС КонсультантПлюс.

96. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р) // СПС КонсультантПлюс.

97. Министерство экономического развития Российской Федерации. Доклад «Картина экономики». Февраль 2018 года. — URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/d2387495-274c-47a7-945f-9b852864a708/180213.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d2387495-274c-47a7-945f-9b852864a708

98. Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты, 11 февраля 2019. Официальный сайт Правительства РФ. — URL: http://www.econom22.ru/pnp/natsionalnye-proekty-programmy-po-osnovnym-napravleniyam-strategicheskogo-razvitiya-rossiyskoy-feder.php

99. Основы государственной политики в области здорового питания населения Российской Федерации на период до 2020 года (утверждены Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2010 года № 1873-р) // СПС КонсультантПлюс.

100. Положение о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.04.2005 г. № 259) // СПС КонсультантПлюс.

101. Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов (утверждено Постановлением Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822) // СПС КонсультантПлюс.

102. Поручение Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2014 года № ИШ-П13-7299 // СПС КонсультантПлюс.

103. Поручения Правительства России от 22.05.2018 г. №ДМ-П13-2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента России “О национальных

целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года”» // СПС КонсультантПлюс.

104. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ (утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 /в ред. Постановлений Правительства РФ от 01.07.1996 № 778, от 13.09.1996 № 1101, от 01.07.1997 № 778, от 08.07.1997 № 844, от 21.07.1998 № 811, от 25.01.1999 № 90, от 22.04.2002 № 263, от 20.03.2003 № 165, от 25.12.2004 № 842, от 20.02.2006 № 93, от 26.05.2008 № 392, от 14.11.2009 № 927, от 24.05.2010 № 365/) // СПС КонсультантПлюс.

105. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 01.07.1996 № 778, от 13.09.1996 № 1101, от 01.07.1997 № 778, от 08.07.1997 № 844, от 21.07.1998 № 811, от 25.01.1999 № 90, от 22.04.2002 № 263, от 20.03.2003 № 165, от 25.12.2004 № 842, от 20.02.2006 № 93, от 26.05.2008 № 392, от 14.11.2009 № 927, от 24.05.2010 № 365) // СПС КонсультантПлюс.

106. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // СПС КонсультантПлюс.

107. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011–2020 годы» с изменениями и дополнениями от 19 апреля, 25 мая 2016 г., 24 января, 31 марта, 21 июля, 9 ноября 2017 г., 1 февраля, 30 марта, 1 сентября, 3, 20 ноября, 27 декабря 2018 г. // СПС КонсультантПлюс.

108. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации”» // СПС КонсультантПлюс.

109. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» с изменениями и дополнениями от 31 марта, 7 мая, 12 августа 2017 г. // СПС КонсультантПлюс.

110. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социальная поддержка граждан”» с изменениями и дополнениями от 31 марта, 30 июня, 9 августа, 17 ноября, 13 декабря 2017 г., 19 января, 5, 27 февраля, 30 марта, 8 сентября, 29 ноября, 29, 30 декабря 2018 г., 28 марта, 8 мая 2019 г. // СПС КонсультантПлюс.

111. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 299 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Противодействие незаконному обороту наркотиков”» // СПС КонсультантПлюс.

112. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие авиационной промышленности”» с изменениями и дополнениями от 31 марта 2017 г., 30 марта 2018 г., 29 марта 2019 г. // СПС КонсультантПлюс.

113. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 305 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие фармацевтической и медицинской промышленности”» с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2015 г., 31 марта, 29 сентября, 28 декабря 2017 г., 29 марта 2019 г. // СПС КонсультантПлюс.

114. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие рыбохозяйственного комплекса”» с изменениями и дополнениями от 18 декабря 2014 и 3 апреля 2015 // СПС КонсультантПлюс.

115. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие

лесного хозяйства”» с изменениями и дополнениями от 5 октября 2016 г., 31 марта 2017 г., 30 марта 2018 г., 28 марта 2019 г. // СПС КонсультантПлюс.

116. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”» // СПС КонсультантПлюс.

117. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 304 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие судостроения на 2013–2030 годы”» // СПС КонсультантПлюс.

118. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 17 декабря 2010 г., 25 марта 2013 г., 30 июля, 26 декабря 2014 г., 4 сентября 2015 г. // СПС КонсультантПлюс.

119. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» с изменениями и дополнениями от 23 декабря 2004 г., 6 апреля 2011 г. // СПС КонсультантПлюс.

120. Постановление Правительства РФ от 6 января 2006 г. № 1 «О федеральной целевой программе “Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года”» с изменениями и дополнениями от 14, 28 июля 2006 г., 12 июня 2007 г., 25 марта 2010 г. // СПС КонсультантПлюс.

121. Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р Об Энергетической стратегии РФ на период до 2035 г. // СПС КонсультантПлюс.

122. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства РФ (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789) // СПС КонсультантПлюс.

123. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (утверждены Постановлением Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 823) // СПС КонсультантПлюс.

124. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

125. Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы) (утверждена Распоряжением Правительства России от 27 декабря 2012 г. № 2538-р) // СПС КонсультантПлюс.

126. Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы (утверждена Распоряжением Правительства России от 3 декабря 2012 г. № 2237-р) // СПС КонсультантПлюс.

127. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950 в редакции распоряжений Правительства Российской Федерации от 15.12.2012 №2394-р, от 25.04.2013 № 678-р, от 10.076.2013 № 1181-р, от 12.10 2013 № 1864-р // СПС КонсультантПлюс.

128. Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2013 № 119-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение государственной безопасности”» // СПС КонсультантПлюс.

129. Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

130. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р) // СПС КонсультантПлюс.

131. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р) // СПС КонсультантПлюс.

132. Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 июня 2008 г. № 877-р) // СПС КонсультантПлюс.

133. Стратегия развития минерально-сырьевой базы РФ до 2035 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2018 г. № 2914-р) // СПС КонсультантПлюс.

134. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8.12.2010 г. № 2205-р) // СПС КонсультантПлюс.

135. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) // СПС КонсультантПлюс.

136. Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 7 февраля 2011 г. № 165-р) // СПС КонсультантПлюс.

137. Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 18 ноября 2011 г. № 2074-р) // СПС КонсультантПлюс.

138. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 6 сентября 2010 г. № 1485-р) // СПС КонсультантПлюс.

139. Стратегия социально-экономического развития Сибири (утверждена Распоряжением Правительства России от 5 июля 2010 г. № 1120-р) // СПС КонсультантПлюс.

140. Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6.10.2011 г. № 1757-р) // СПС КонсультантПлюс.

141. Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6.09.2011 г. № 1540-р) // СПС КонсультантПлюс.

142. Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 5 сентября 2011 г. № 1538-р) // СПС КонсультантПлюс.

143. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р) // СПС КонсультантПлюс.

144. Федеральная служба государственной статистики. Занятость и безработица в Российской Федерации в январе 2017 года. — URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d01/36.htm

145. Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 13 ноября 2009 г. № 1715-р) // СПС КонсультантПлюс.

Нормативные акты и другие официальные документы Федерального собрания Российской Федерации и Счетной Палаты Российской Федерации

146. Аналитический вестник Совета Федерации РФ № 29 (628) «Производительность труда в России и в мире. Влияние на конкурентоспособность экономики и уровень жизни» (подготовлен по

итогам заседания Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 7 июня 2016 года).

147. Заключение Счетной палаты Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № ЗАМ-31/01 на проект федерального закона № 348499-6 «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 10 октября 2013 г. № 41К (932).

Словари

148. Аналитический словарь / под общей редакцией Ю.Н. Коптева. — М., 2015. — 132 с.

149. Военно-энциклопедический словарь. — М.: Воениздат, 1983. — 137 с.

150. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. — М.: ТЕРРА, 1995.

151. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под. ред. Н.Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Русский язык, 1987. — 816 с.

152. Российский энциклопедический словарь. — М.: Большая российская энциклопедия, 2001. — 1217 с.

Монографии, книги, учебники, учебные пособия, научные статьи, периодические и интернет-издания

153. Административные реформы в контексте властных отношений : опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной, А.Н. Олейника. — М.: РОССПЭН, 2008. — 349 с.

154. Актуальные проблемы экономической безопасности в условиях современной России : матер. всерос. науч.-практ. конф. (Оренбург, 26–27 апреля 2007 г.) / МВД России, Уфим. юрид. ин-т, Оренбург. фил.; редколл. / Ф.Б. Мухаметшин (пред.) [и др]. — Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2008. — 488 с.

155. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 2) [Текст]: препринт

WP8/2016/04 (ч. 2) / А.В. Клименко [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). — 40 с.

156. Алексеев, С.В. Идеологические ориентиры России (Основы новой общероссийской национальной идеологии) : в 2 т. Т. 1/ С.В. Алексеев, В.А. Каламанов [и др.] ; под общ. ред. С.В. Степашина. — М.: Книга и бизнес, 1998. — 424 с.

157. Алексеева Т.А. Современная политическая мысль (XX-XXI вв.): Политическая теория и международные отношения / Т.А.Алексеева — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Издательство «Аспект Пресс», 2018 — 623 с.

158. Алексеева, Т.А. Перечитывая «классиков»: Фукидид и политический реализм / Т.А. Алексеева // Сравнительная политика. — 2015. — №6(3(20)). — С. 7-20.

159. Алексеева, Т.А., Использование зарубежного опыта при совершенствовании научного обеспечения государственной политики в области национальной безопасности / Т.А. Алексеева, В.П. Назаров В.П., Д.А. Афиногенов // «Международные процессы», 2020. Т. 18. № 1 (60). С. 6-28.

160. Анализ факторов науч.-цивилизационного развития в контексте цивилизационных циклов / под общ. ред. Ю.В. Яковец, В. Абрамова. — М.: МИСК, 2012. — 183 с.

161. Анисимов, О.С. Стратегия и стратегическое мышление : (Акмеол. версия) / О.С. Анисимов ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — М. : Агро-вестник, 1999. — 605 с.

162. Анненков, В.И. Теоретические основы ядерной геополитики / В.И. Анненков, С.Н. Баранов, Л.А. Кононов. — М.: РУСАВИА, 2012. — 460 с.

163. Арбатов, А.Г. Безопасность: российский выбор / А.Г. Арбатов. — М.: ЭПИцентр, 1999. — 525 с.

164. Арбатов, А.Г. Ядерная перезагрузка и международная безопасность / А.Г. Арбатов // Полис (Политические исследования). — 2011. — № 3. — С. 36–49.

165. Асонов, Н.В. «Ценности» и «цели» в функционировании и эволюции сложных социальных систем : политологический анализ) / Н.В. Асонов // «Ценности» и «цели» в функционировании и эволюции сложной социальной системы : материалы постоянно действующего науч. семинара : вып. 2. — М.: Научный эксперт, 2012. — С. 16–39.

166. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. — 4-е изд., стер. — М.: Омега-Л, 2009. — 579 с.— (Университетский учебник).

167. Атаманчук, Г.В. Управление — фактор развития : размышления об управленческой деятельности / Г.В. Атаманчук. — М.: Экономика, 2002. — 568 с. — (Системные проблемы России).

168. Афиногенов, Д.А. Вопросы стратегического анализа при реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Д.А. Афиногенов // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 6. — М.: Известия, 2005. — С. 25–38.

169. Афиногенов, Д.А. Методологические аспекты применения принципов стратегического планирования в сфере государственного управления : монография / Д.А. Афиногенов. — М.: Триумф, 2012. — 144 с.

170. Афиногенов, Д.А. Методологические основы формирования государственной политики в области защиты национальных интересов Российской Федерации : монография / Д.А. Афиногенов. — М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2012. — 132 с.

171. Афиногенов, Д.А. Некоторые вопросы концептуального стратегического планирования в области обеспечения национальной обороны / Д.А. Афиногенов // Научный сборник ВАГШ ВС РФ. — 2013. — № 59. — С. 5–13.

172. Афиногенов, Д.А. Стратегический анализ в цикле государственного управления в сфере обеспечения национальной безопасности / Д.А. Афиногенов // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз : матер. V всеросс. науч.-практич. конф. (Москва, 26 мая 2017 г.) ; под общ. ред. А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 201. — 186 с.

173. Багдасарян, В.Э. Ценностные критерии оценки качества государственного управления / В.Э. Багдасарян // Проблемы современного государственного управления в России : труды науч. семинара : вып. 4 (25). — М.: Научный эксперт, 2009. — С. 79-81.

174. Бажанов, В.А. Метатеоретические исследования и рефлексивность научного знания / В.А. Бажанов // Вопросы философии. — 1985. — № 3. — С. 124–133.

175. Международные угрозы 2021: Геополитика после пандемии: доклад / [А.А. Байков и др.]; под ред. А.А.Сушенцова; Лаборатория анализа международных процессов МГИМО МИД России. — Москва, 2020. — 27 с.

176. Богатуров, А.Д. «Стратегия перемалывания» в международных отношениях и внешней политике США / А.Д. Богатуров. — М. : Едиториал Урсс, 2004. — 48 с.

177. Богатуров, А.Д. Глобальные аспекты «цивилизационного» влияния США в XXI в. / А.Д. Богатуров // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 9. — С. 114–121.

178. Богатуров, А.Д. Истоки американского поведения / А.Д. Богатуров // Россия в глобальной политике.— № 6. — Ноябрь – декабрь 2004. – С. 80–97.

179. Бочарова, С. Доля нефтегазовых доходов в бюджете России упала до семилетнего уровня / С. Бочарова, О. Волкова, И. Ткачев // РБК. — 24 марта 2016. URL: — https://www.rbc.ru/economics/24/03/2016/56f32a639a794756a61f301e РБК.

180. Британский опыт стратегического управления государственной собственностью : аналитический обзор. — М.: Институт СВР России, 2008. — 121 с.

181. Будущее мировой экономики : доклад группы экспертов ООН во главе с В. Леонтьевым / пер. А.И. Шапиро. — М.: Международные отношения, 1979. —216 с.

182. Буркин, А.И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов / А.И. Буркин, А.В. Возженников, Н.В. Синеок ; под общ. ред. А.В. Возженикова. — 2-е изд., доп. — М.: РАГС, 2008. — 478 с.

183. Вахрамеев, А.В. Национальная безопасность России : декларации и реальность / А.В. Вахрамеев, С.Г. Кулешов ; под ред. В.И. Дашичева. — М.: Вуз. книга, 2003. — 259 с.

184. Ведута, Е.И. Стратегия и экономическая политика государства : учеб. пособие для высшей школы / Е.И. Ведута. — М.: Академический Проект, 2004.

185. Вестник общественного мнения № 1-2 (117) за 2014 год. — URL: http://www.levada.ru/books/vestnik-obshchestvennogo-mneniya-3-4-118-za-2014-god

186. Владимиров, А.И. Тезисы к стратегии России : (Избранные этюды) / А.И. Владимиров. — М.: ЮКЭА, 2004. — 712 с.

187. Военно-политические аспекты прогнозирования мирового развития : аналитический доклад / А.И. Подберезкин [и др.] ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России ; Центр военно-политических исследований. — М.: МГИМО-Университет, 2014. — 168 с.

188. Возженников А.В. Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика обеспечения / А.В. Возженников. — М.: РАГС, 2002. — 423 с.

189. Возженников, А.В. Государственное управление и национальная безопасность России : учеб. пособие / А.В. Возженников, А.А. Прохожев. — М.: РАГС, 1999. — 274 с.

190. Вопросы обеспечения экономической безопасности в кризисных условиях развития экономики России : сб. науч. статей / МВД России ; Моск. ун-т. — М., 2011. — 130 с.

191. Воробьев, В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль / В.П. Воробьев. — М.: МГИМО ; Национальное обозрение, 2002. — 319 с.

192. Гаджиев, К.С. О демонизации противника во внешнеполитической стратегии США / К. С. Гаджиев // Власть. – 2018. – № 6. – С. 7-16. DOI: 10.31171/vlast.v26i6.5880.

193. Гаджиев, К.С. Большие трещины на “Великой шахматной доске” / К.С. Гаджиев // Мировая экономика и международные отношения, 2017, т. 61, № 1, сс. 29-42. https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-1-29-42.

194. Гареев, М.А. Проблемы стратегического сдерживания в современных условиях / М.А. Гареев // Безопасность России — 2010 : экспертно-аналитическое обозрение. — М., 2009.

195. Глазьев, С.Ю. Инновационное развитие экономики : международный опыт и проблемы России / С.Ю. Глазьев [и др.] ; редкол. А.А. Масленников и др. ; Ин-т Европы Рос. акад. наук. — СПб. : Нестор-История, 2012. — 351 с.

196. Глазьев, С.Ю. О внешних и внутренних угрозах экономической безопасности России в условиях американской агрессии / С.Ю. Глазьев // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2015. — С. 4–20.

197. Глазьев, С.Ю. О стратегии экономического развития России на ближайшую и среднесрочную перспективы / С.Ю. Глазьев // Государственная политика и управление современной России в сфере экономики : матер. науч. семинара. — М.: Научный эксперт, 2012. — Вып.3 (50). — 120 с.

198. Глобальное управление: монография / М.М.Лебедева, М.В.Харкевич, П.И.Касаткин. — М.: МГИМО-Университет, 2013. — 220 с.

199. Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности : приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / А.В. Возженников, М.А. Выборнов [и др.] ; под. ред. А.В. Возженников. — М.: РАГС, 2008. — 223 с.

200. Глобальный кризис западной цивилизации и России / отв. ред. Г.В. Осипов. —2-е изд., доп. — М.: ЛИБРОКОМ, 2009. — 528 с.

201. Государственная безопасность России: история и современность : [монография] / [С. В. Степашин и др.] ; под общ. ред. Р.Н. Байгузина ; Сарат. гос. социал.-экон. ун-т, Ин-т обществ. мысли. — М.: РОССПЭН, 2004 (ППП Тип. Наука). — 814 с.

202. Грибин, Н.П. Концептуальные основы национальной безопасности Российской Федерации : монография / Н.П. Грибин, А.В. Диденко. — М.: Вебов и Книгин, 2011. — 113 с.

203. Гринберг, Р. Цивилизация: императивы и риски / Р. Гринберг // Стратегия России. — 2012. — № 2 (98). — С. 33–42.

204. Данные социальных опросов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). — URL: https://nation-news.ru/238982-grazhdane-uvereny-chto-vooruzhennye-sily-rossii-gotovy-zashchitit-stranu-vciom

205. Демидов, А.И. Учение о политике : философские основания / А.И. Демидов. — М.: НОРМА, 2001. — 288 с.

206. Деятельность государственных структур по обеспечению национальной безопасности // Общая теория национальной безопасности : аналитический обзор. — М.: РИСИ, 1994. — С. 40–41.

207. Доклад Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук 19.12.2018 г. — URL: http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2017/10/%D0%9A%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-

%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7-%D0%98%D0%9D%D0%9F-%D0%A0%D0%90%D0%9D.pdf

208. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2016 год / под ред. С.Н. Бобылева, Л.М. Григорьева. — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. — 298 с.

209. Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса ; Совет Федерации. — М., 2007. — 416 с.

210. Доктрина регионального развития Российской Федерации : (макет-проект) : монография / С.С. Сулакшин и др. ; под общ. ред. А.С. Малчинова. —М.: Научный эксперт, 2009. — 256 с.

211. Доля импорта в стратегических отраслях превысила 80 процентов. — URL: https//rusevik.ru/ekonomika/130280-dolya-importa-v-strategicheskih-otraslyah-prevsila-80-procentov.html

212. Доронин, А.М. Отдельный корпус жандармов в системе обеспечения госудрственной безопасности Российской империи : монография / А.М. Доронин. — Сб.: Издательство СЗФ РПА Минюста России, 2014. — 110 с.

213. Дрогомирецкий, И.И. Стратегическое планирование : учеб. пособие для вузов/ И.И. Дрогомирецкий, Г.А. Маковиков, Е.Л. Кантор. — СПб: Вектор, 2006. — 16 с.

214. Дынкин, А.А. Глобальные проблемы и международная безопасность / А.А. Дыкин // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2012. — Вып. 5. — С. 60–64.

215. Дынкин, А.А. Рекомендации ИМЭМО РАН к разработке мониторинга угроз национальной безопасности Российской Федерации / А.А. Дынкин // Матер. к заседанию секции науч. совета при Совете безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования. — М., 2015.

216. Еделев, А.Л. Стратегическая стабильность и экономическая безопасность субъектов Российской Федерации : монография / А.Л. Еделев ; Акад. экон. безопасности МВД России. — М., 2007. — 117 с.

217. Жуков, Н.В. Введение в юридическую аксиологию : (вопросы методологии) / Н.В. Жуков // Государство и право. — 2009. — № 6. — С. 20–31.

218. Зависимость российской экономики и бюджета от нефти / Институт экономики роста им. Столыпина А.П. — Январь 2018. — URL: http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/02/issledovanie-syrevaya-zavisimost-2018.01.30-2.pdf

219. Застряли за границей: почему «Суперджет-100» и МС-21 никогда не станут полностью российскими? — URL: https://lenta.ru/articlKes/2016/11/21/avia_problems/

220. Зыкова, Т. Минфин планирует будущее: в министерстве создали новый департамент / Т. Зыкова // Российская газета. — 6 мая 2008.

221. Иванов, В.В. Фундаментальные исследования в системе стратегического планирования развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности / В.В. Иванов // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : выпуск 4 : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. — С. 30–33.

222. Иванов, И.С. Россия в современном мире : ответы на вызовы XXI века : статьи и выступления / И.С. Иванов. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. — 640 с.

223. Иващенко, Г.В. Какие теоретические обоснования нужны Концепции национальной безопасности Российской Федерации / Г.В. Иващенко // Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы : матер. Всеросс. социологич. конгресса (Москва, 30 сентября – 2 октября 2003 г.). — В 2 т. Т.1. — М., 2004. — С. 651.

224. Ильин, И.А. Общее учение о праве и государстве / И.А. Ильин ; под. ред., с библиогр. очерком В.А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2008. — 550 с.

225. Инновационно-технологическое развитие экономики России : проблемы, факторы, стратегии, прогнозы / К.К. Вальтух [и др.] ; отв. ред. В.В. Ивантер. — М.: МАКС Пресс, 2005. — 590 с.

226. Исследование Левада-Центра: Доверие жителей России институтам власти и общества в 2013 году / Центр гуманитарных технологий. — 08.10.2013. 14:00. — URL: https://gtmarket.ru/news/2013/10/08/6297

227. История Великой Победы. В 3 томах. Том 3. Война и дипломатия / под общей редакцией академика РАН А.В.Торкунова; составитель М.А.Мунтян; Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации. — Москва: МГИМО-Университет, 2020. — 671, [1] с. — ISBN 978-5-9228-2250-3 (т. 3); 978-5-9228-2251-0.

228. К вопросу о разработке механизма выработки и принятия решений на высшем государственном уровне : научный отчет. — М.: РИСИ, 1995. — С. 58–91.

229. Казначеева, Э.В. Управление в условиях неопределенности / Э.В. Казначеева. — М.: ВШЭ, 2014. — 148 с.

230. Клейнер, Г. Механизмы принятия стратегических решений и стратегического планирования на предприятиях / Г. Клейнер // Вопросы экономики. — 1997. — № 9.— С.46–65.

231. Клейнер, Г.Б. Национальная безопасность России : (экономические и управленческие аспекты) / Г.Б. Клейнер [и др.]. — М.: Прима-Пресс-М, 2005. — 259 с.

232. Кокошин, А.А. Макроструктурные изменения в системе мировой политики до 2030 года : США, ЕС, Китай, Индия и Япония сквозь призму интересов России / А.А. Кокошин, А.Н. Панов. — М.: URSS, 2016. — 336 с.

233. Кокошин, А.А. О стратегическом планировании в политике / А.А. Кокошин. — М.: КомКнига, 2007. — 224 с.

234. Кокошин, А.А. Политико-военные и военно-стратегические проблемы национальной безопасности России и международной безопасности / А.А. Кокошин. — М.: ВШЭ, 2013. — 264 с.

235. Колесникова, Т.В. Инновационная составляющая китайской экономики / Т.В. Колесникова // Экономический журнал. — 2012. — № 4. — С. 31–39.

236. Кондратьев, Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н.Д. Кондратьев. — М.: Экономика, 2002. — 768 с.

237. Кондратьев, Н.Д. Проблемы экономической динамики / Н.Д. Кондратьев. — М.: Экономика, 1989. — 526 с.

238. Кондратьев, Н.Д. Проблемы экономической динамики. — М.: Экономика, 1989. — 92 с.

239. Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. — 4-е изд., испр. и доп. — М.: Известия, 2016. — 448 с.

240. Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации : учеб. пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. —3-е изд., испр. и доп. — М.: Известия, 2015. — 288 с.

241. Кортунов, С.В. Становление политики безопасности : формирование политики национальной безопасности России в контексте проблем глобализации / С.В. Кортунов // За Нашу и Вашу безопасность : приложение к журналу «Безопасность Евразии». — М.: Наука, 2003. — 612 с.

242. Кочеров О.С. Игровая геополитика: "управление хаосом" Великой шахматной доски против "построения порядка" Великой доски вэйци // «Век глобализации». – 2018. – С. 57 – 71.

243. Кржижановский, Г.М. Избранное / Г.М. Кржижановский. — М. Московский рабочий, 1989. — 463 с.

244. Кувалдин, С. Бархатная перчатка для железного кулака / С. Кувалдин // Стратегия России. — Май 2004. — URL: http://sr.fondedin.ru/new/admin/print.php?id=1084173688&archive=1086854170

245. Кудрин, А.Л. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации А. Кудрина 21 ноября 2018 года на заседании комитета Совета Федерации РФ по бюджету и финансовым рынкам. — URL: http://www.ach.gov.ru/structure/kudrin-aleksey-leonidovich/speeches/35133/

246. Кудрин, А.Л. Чем Стратегия развития России с 2018 по 2024 год будет отличаться от других подобных документов? — URL: https://akudrin.ru/news/chem-strategiya-razvitiya-rossii-s-2018-po-2024-god-budet-otlichatsya-ot-drugih-podobnyh-dokumentov

247. Кудряшова, Е.В. К вопросу о содержании понятий «директивное» и «индикативное» планирование / Е.В. Кудряшова // Административное право и процесс. — 2011. — № 4. — С. 39–42.

248. Кузнецов, В.Н. Российская идеология 21 : опыт социологического исследования формирования российской идеологии 21 века / В.Н. Кузнецов. — М.: Книга и бизнес, 2004. — 552 с.

249. Кузык, Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б.Н. Кузык, В.И Кушлин, Ю.В. Яковец. — М.: Экономика, 2011. — 575 с.

250. Кукол, Е. Не тот процент: Минэкономразвития могут лишить монополии на составление прогнозов / Е. Кукол // Российская газета. — 18 апреля 2008 г.

251. Кучкаров, З.А. Стратегическое планирование и управление организацией / З.А. Кучкаров. — М.: Концепт, 2004. — 74 с.

252. Кушлин, В.И. Государственное регулирование экономики : учебник / В.И. Кушлин. — М.: Экономика, 2013. — 495 с. — (Высшее образование).

253. Лавров, С.В. Между прошлым и будущим : российская дипломатия в меняющемся мире / С.В. Лавров. — М.: ОЛМАМедиаГрупп ; Просвещение, 2011. — 896 с.

254. Лавров, С.В. Мы — вежливые люди! Размышления о внешней политике / С.В. Лавров. — М.: Книжный мир, 2017. — 544 с. — (Служить России).

255. Лавров С. Мир на перепутье и система международных отношений в будущем // Россия в глобальной политике. 2019. Т. 17, № 5 С. 28-38.

256. Лапина, М.А. Административное право : курс лекций / М.А. Лапина. — М.: КонсультантПлюс, 2009. — 149 с.

257. Лузянин, С.Г. Восточная политика Владимира Путина. Возвращение России на «Большой Восток» (2004 – 2008 гг.) / С.Г. Лузянин // АСТ – «Восток – Запад», 448 с.

258. Майоров, В.И. Полиция и общество: быть или не быть социальному партнерству / В.И. Майоров, О.Н. Дунаева // Социологические исследования. — 2017. — № 4. — С. 43–51.

259. Матвиенко, В.И. Россия не раз предупреждала мир о терроризме / В.И. Матвиенко. — URL: https://ria.ru/20151120/1324875850.html?in=t

260. Медведев, Д.А. Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. — 13 мая 2010 г. — URL: http:// www.kremlin.ru

261. Международная безопасность: Глобальные и региональные акторы / Отв. ред. М.М. Лебедева, Ю.А. Никитина. — Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2020. — 312 с.

262. Мельвиль, Ю.К. Чарльз Пирс и прагматизм (У истоков американской буржуазной философии XX века) / М.: Издательство Московского университета, 1968. – С. 503.

263. Мешков А.Ю. Методология оценивания результативности внешней политики Российской Федерации: современные подходы и пути совершенствования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 2. С. 5-21.

264. Мир 2035 : глобальный прогноз / под ред. А.А. Дынкина. — М.: Магистр, 2017. — 352 с.

265. Мунчаев, Ш.М. Политическая история России : от становления самодержавия до падения Советской власти / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. — М.: НОРМА–ИНФА–М, 1999. — 800 с.

266. Муханов, Н.А. Человеческий фактор в проблемах безопасности / Н.А. Муханов / под ред. К.В. Фролова, Н.А. Муханова. — М.: Знание, 2008. — 688 с. — (Безопасность России : правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты).

267. МЭА предсказало снижение инвестиций в нефтяном секторе в 2017 году // РБК. — 24 ноября 2016. — URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58367ceb9a79474db10d93db

268. Назаров В.П. О состоянии и мерах по совершенствованию правового регулирования национальной безопасности // Научные основы национальной безопасности Российской Федерации : материалы семинара Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности (Москва, 24 мая 2005 г.). — С. 10–23.

269. Назаров, В.П. Стратегическое планирование развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности — важнейший компонент государственного управления / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 4 : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. — С. 16–23.

270. Назаров, В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? / В.П. Назаров // Власть. — 2007. — № 11. — С. 3–10.

271. Назаров, В.П. О системе критериев и показателей национальной безопасности / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов, И.И. Беляев // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 4 : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007. — С. 33–42.

272. Назаров, В.П. Обеспечение основных прав как главная задача стратегического планирования развития России / В.П. Назаров, К.А. Рывкин // Экономические науки. — 2007. — № 10 (35). — С. 7–13.

273. Назаров, В.П. О повышении роли общества в решении проблем национальной безопасности страны / В.П. Назаров // Материалы пленарного

заседания 27 сентября 2008 г. — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. — С. 26–28.

274. Назаров, В.П. Оценки вызовов и угроз безопасности XXI : национальные и региональные подходы к обеспечению безопасности возможностей многостороннего сотрудничества / В.П. Назаров // Право и безопасность. — 2010 — № 4 (37). — С. 28–30.

275. Назаров, В.П. О некоторых международных проблемах водопользования в мире и угрозах национальной безопасности России / В.П. Назаров // Право и безопасность. — 2010. — № 2 (35). — С. 30–34.

276. Назаров, В.П. О стратегическом планировании в Российской Федерации / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 5 : к 20-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2012. — С. 14–18.

277. Назаров, В.П. Национальная безопасность России : региональный аспект : (по материалам и решениям выездных совещаний Секретаря Совета безопасности Российской Федерации в федеральных округах) / В.П. Назаров // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Февраль 2013. — № 1 (24). — С. 48–61.

278. Назаров, В.П. Некоторые итоги работы выездных совещаний Секретаря Совета безопасности Российской Федерации в 2013 году / В.П. Назаров // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2014. — № 2 (31). — С. 16–25.

279. Назаров, В.П. Анализ опыта стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности : (российская и зарубежная практика) : монография / В.П. Назаров ; РАНХиГС. — М.: Дело, 2016. — 88 с.

280. Назаров, В.П. О перспективных задачах совершенствования механизмов стратегического планирования и стратегического управления : о Стратегии национальной безопасности Российской Федерации / В.П.

Назаров, Д.А. Афиногенов // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2019. — № 2 (61). — С. 106–111.

281. Назаров В.П. О корректировке стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года / В.П. Назаров // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 6: К 70-летию Победы в Великой Отечественной войне. - М.: Издательство «Известия», 2015. С. 17-24.

282. Назаров, В.П. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации / В.П. Назаров // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. — Апрель 2016. — № 2 (46). — С. 8–16.

283. Назаров, В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор стратегического управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии : матер. 1-й всеросс. науч.-практич. конф. (Москва, 5 декабря 2012 г.) / под ред. С.В. Смульского, А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2013. — С. 11–20.

284. Назаров, В.П. Региональные аспекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: задачи стратегического планирования / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: Региональная безопасность : матер. 2-й всеросс. науч.-практич. конф. (Москва, 23 мая 2014 г.) / под ред. С.В. Смульского, А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2014. — С. 9–17.

285. Назаров, В.П. Развитие теоретико-методологических основ стратегического планирования в сфере национальной безопасности / В.П. Назаров // Теория и практика стратегического управления в сфере национальной безопасности России : матер. 3-й всеросс. науч.-практич. конф. (Москва, 22 мая 2015 г.) / под общ. ред. А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2016. — С. 10–18.

286. Назаров, В.П. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: преемственность государственной политики, системы национальных интересов и стратегических национальных приоритетов / В.П.

Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: обеспечение национальных интересов и реализация стратегических приоритетов : матер. 4-й науч.-практич. конф. (Москва, 14 апреля 2016 г.) / под ред. А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2017. — С.12–17.

287. Назаров, В.П. Стратегический прогноз — важнейший документ для практики государственного управления / В.П. Назаров // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: оптимальные сценарии преодоления вызовов и угроз : матер. 5-й науч.-практич. конф. (Москва, 26 мая 2017 г.) : сборник докладов и выступлений / под ред. А.В. Шевченко. — М.: Проспект, 2018. — С. 10–17.

288. Назаров, В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления / В.П. Назаров // Власть. — 2013 год. — № 12.— С. 4–11.

289. Наука и безопасность России: историко-научные, методологические, историко-технические аспекты. — М.: Наука, 2000. — 599 с.

290. Научные основы национальной безопасности Российской Федерации : матер. семинара (Москва, 24 мая 2005 г.) / Комитет Совета Федерации Российской Федерации по обороне и безопасности. — М., 2005. — 74 с.

291. Научные подходы к формированию Экономической доктрины РФ // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования : вып. № 10. — М.: Научный эксперт, 2008. — 24 с.

292. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : матер. науч. совета при Совете Безопасности РФ (октябрь 1995 г. – декабрь 1997 г.). — М.: Юридическая литература, 1998. — Вып. 2. — 208 с.

293. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 3 : к 10-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2002. — 358 с.

294. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 4 : к 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М : Известия, 2007. — 240 с.

295. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации : вып. 5 : к 20-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2012. — 325 с.

296. Национальная безопасность : актуальные проблемы. — М.: ВАГШ, 1999. — 251 с.

297. Национальная безопасность России : проблемы и пути обеспечения : [сб. ст.]. — М.: РАГС, 2010. — Вып. 2 (11). — 224 с.

298. Национальная безопасность России : проблемы и пути обеспечения : [сб. ст.]. — М.: РАГС, 2010. — Вып. 3 (12). — 228 с.

299. Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание : матер. всеросс. науч. конф. (Москва, 4 декабря 2009 г) [текст + электронный ресурс] / Центр пробл. аналитич. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2010. — 16 с.

300. Немчинов, О.А. Отечественный опыт применения технологий предвидения будущего / О.А. Немчинов // Молодой ученый. — 2014. — №21. — С. 385–388. — URL: https://moluch.ru/arive/80/14445/

301. Новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации : матер. науч.-практич. конф. (Москва, 2 октября 2008 г.) / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ ; Фонд «Отчизна» ; ред. С.В. Смульский. — М.: РАГС, 2009. — 271 с.

302. О гармонизации документов государственного стратегического планирования [Текст] : препринт WP8/2015/01 / А.В. Клименко [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — С. 48. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

303. О текущей ситуации в экономике Российской Федерации — Минэкономразвития России — URL: https://www.yandex.ru/clck/jsredir?bu=80pk&from=www.yandex.ru

304. Обзор рынка госдолга регионов России: эффект Матфея в действии. — URL: https://raexpert.ru/researches/regions/gosdolg_region_2017

305. Оболонский, А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / А.В. Оболонский. — М.: Дело, 2002. — URL: https://cyberleninka.ru/article/n/2003-04-014-obolonskiy-a-v-byurokratiya-dlya-hhi-veka-modeli-gosudarstvennoy-sluzhby-rossiya-ssha-angliya-avstraliya-m-delo-2002-168-s

306. Оболонский, А.В. Кризис бюрократического государства : реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А.В. Оболонский. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — 448 с.

307. О'Коннор, Джозеф, Макдермотт, Иан. Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем. Альпина Паблишер, 2014 г. – С. 254.

308. Опалев, А.В. Национальная безопасность / А.В. Опалев, В.С. Пирумов. —М.: Оружие и технологии, 2010. — 232 с.

309. Опалев, А.В. О некоторых базовых категориях закона Российской Федерации «О безопасности» и Концепции национальной безопасности Российской Федерации / А.В. Опалев // ФСБ России : правовое регулирование деятельности Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации : науч.-практич. комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. — М., 2006. — 207 с.

310. Опалев, А.В. О системе и содержании базовых категорий теории обеспечения национальной безопасности. Национальная безопасность : науч. и гос. управленч. содержание : матер. всеросс. науч. конф. (Москва, 4 декабря 2009 г.) [текст + электронный ресурс] / Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2010. — С. 182.

311. Опалев, А.В. Содержание и структура системы обеспечения национальной безопасности / А.В. Опалев // Вестник Российской академии естественных наук. — 2015. — №5. — С. 71–78.

312. Опрос ВЦИОМ : россияне предпочитают стабильность, безопасность и суверенитет. — 2016. — URL: https://mirtesen.aif.ru/blog/43703186414/Opros:-rossiyane-predpochitayut-stabilnost,-bezopasnost-i-suvere

313. Основы политологии : краткий учебник для вузов / под ред. А.В. Малько. — М.: НОРМА, 2000. — 384 с.

314. Основы стратегического планирования в Российской Федерации : учеб. пособие / Д.А Афиногенов [и др.] ; под общ. ред. В.П. Назарова ; РАНХиГС Президенте Российской Федерации. — М.: Проспект, 2015. — 368 с.

315. Основы теории и методологии планирования строительства Вооруженных сил Российской Федерации / под ред. А.В. Квашнина. — М.: Воентехиниздат, 2002. — 232 с.

316. Отырба, А. Как побеждать в финансовых войнах / А. Отырба, А. Кобяков // Альманах «Однако». — Июнь – июль 2014 г. — С. 174.

317. Оценка качества государственного управления: российские реалии : матер. науч. семинара «Проблемы современного государственного управления в России» / под ред. В.И. Якунина. — М.: Научный эксперт, 2007. — Вып. № 3 (8). — 72 с.

318. Патрушев, Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России / Н.П. Патрушев // Журнал российского права. — 2007. — № 7. — С. 3–12.

319. Петров, В.К. Системология государства : монография / В.К. Петров, С.Г. Селиванов ; ИПК госслужбы. — М., 2003. — 184 с.

320. Петров, В.К. Устойчивость государства / В.К. Петров, С.Г. Селиванов. — М.: Экономика, 2005. — 491 с.

321. План Путина 2007–2010 : послание Президента в цифрах и схемах : сборник / под ред. Г.О. Павловского ; сост. А. Лебедев. — М.: Европа, 2007. — 40 с.

322. Подберезкин А.И. Долгосрочное прогнозирование развития международной обстановки : аналитич. доклад / А. И. Подберезкин [и др.] ; рук. авт. коллектива А. И. Подберезкин ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Центр военно-политических исследований. - М. : МГИМО-Университет, 2014. - 105 с.

323. Подберезкин, А.И. Лидерские сети как инструмент принуждения в мировой политике = Leadership networks as a tool of coercion in world politics / А.И. Подберезкин, О.А. Подберезкина // Вестник МГИМО Университета. — 2020. — Т. 13. №1. — С. 117-128.

324. Подберезкин, А.И. «Ялта и современный миропорядок (к 75-летию Ялтинской конференции)». Материалы круглого стола. Военно-политическая обстановка накануне Второй мировой войны / А.И. Подберезкин // Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. — 2020. — №3 (362). — С. 24-28.

325. Подберёзкин, А.И. Россия и будущая военно-политическая картина мира / А.И. Подберезкин, В.П. Назаров // Научно-аналитический журнал Обозреватель - Observer. 2020. № 9 (368). С. 18-39.

326. Политика в XXI веке : вызовы и реалии : аналит. альманах / под ред. Е.М. Кожокина ; Рос. ин-т стратегич. исслед. — М.: Изд-во РИСИ, 2008. — № 9 (19). — 170 с.

327. Полякова, Т.А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации / Т.А. Полякова, Д.А Афиногенов // Вестник Академии права и управления. — 2016. — № 4 (45). — С. 11–18.

328. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Ю.И. Авдеев [и др.] ; ред. А.В. Опалев. — М.: ЮНИТИ, 2004. — 511 с.

329. Пресс-информация «Наука, технологии, инновации» / НИУ «Высшая школа экономики» ; Институт статистических исследований и экономики знаний. — М., 2017.

330. Примаков, Е.М. Предисловие / Е.М. Примаков // Внешняя политика России: 2000–2020 : науч. изд-е в 3 т. / [под общ. ред. И. С. Иванова] ; РСМД. — М.: Аспект Пресс, 2012. — С. 9.

331. Примаков, Е.М. Россия перед выбором / Е.М. Примаков // Российская газета : Федеральный выпуск. — 14.01.2010.

332. Примаков, Е.М. Ситуационные анализы : методика проведения : очерки текущей политики : вып. 1 / Е.М. Примаков, М.А. Хрусталев // Науч.-образов. форум по международ. отношениям. — М.: МГИМО МИД России, 2006. — 28 с.

333. Проблемополагание в управлении : учеб.-метод. пособие / под. ред. А.Н. Сидельникова ; Гуманитарная академия Вооруженных сил. — М., 1992. — 188 с.

334. Проблемы глобальной безопасности: матер. в рамках науч.-исслед. и информ. программы (ноябрь 1994 – февраль 1995 г.) / ИНИОН РАН. — М., 1995. — 173 с.

335. Проблемы современного государственного управления в России : труды науч. семинара : вып. 4 (25). — М.: Научный эксперт, 2009. — С.65–66.

336. Прогноз развития энергетики мира и России 2016 / под ред. А.А. Макарова, Л.М. Григорьева, Т.А. Митровой ; ИНЭИ РАН–АЦ при Правительстве РФ. — М., 2016. — 196 с.

337. Проект «Национальная безопасность России» : аналитич. отчет по результатам экспертного опроса : (версия 2.4 от 28.02.11) / Российская академия наук ; Институт социологии РАН. — 2011. — 56 с.

338. Прохожев, А.А. Информационно-аналитическая работа в управлении государством и обществом / А.А. Прохожев // Общество, власть и аналитика : сборник статей и докладов : по материалам общественных слушаний

Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам национальной безопасности и социально-экономическим условиям жизни военнослужащих, членов их семей и ветеранов / под ред. А.Н. Каньшина. — М.: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2013. — С. 43–46.

339. Путин, В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России / В.В. Путин // Российская газета. — 2012. — № 35 (5708). — URL: https://rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html

340. Путин, В.В. Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить / В.В. Путин // Российская газета. — 2012. — URL: https://rg.ru/2012/01/16/statya.html

341. Пыхов, П.А. Экономические науки : диагностика энергетической безопасности регионов России : речь на пленарном заседании 10-го бизнес-форума общеросс. обществ. организации «Деловая Россия» / П.А. Пыхов ; Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург. — 26 мая 2015 г. — URL: https://fundamental-research.ru/pdf/2014/6-2/34158.pdf.

342. Райков, А.Н. Менеджмент и корпоративная информационная система — две стороны одной медали / А.Н. Райков // Информационное общество. — 1999. — № 6. — С. 41–45.

343. Райков, А.Н. Метафизика мечты / А.Н. Райков // Экономические стратегии. — 2006. — № 3. — С. 16–23.

344. Райков, А.Н. Метафизика мечты / А.Н. Райков // Экономические стратегии. — 2006. — № 4. — С. 2–5.

345. Райков, А.Н. Реформа ЖКХ: путь качества / А.Н. Райков // Информация и бизнес. — 2001. — № 3. — С. 45–50.

346. Райков, А.Н. Тенденции развития систем поддержки решений/ А.Н. Райков // Информационное общество. — 2004. — № 6. — С. 36–40.

347. Рейтинг регионов по уровню долговой нагрузки — первое полугодие 2016. — URL: https://riarating.ru/regions_rankings/20160811/630035528.html

348. Реут, Д.В. Крупномасштабные системы: методология, управление, контроллинг / Д.В. Реут. — М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2013. — 182 с.

349. Рогов С.М. Стратегия национальной безопасности администрации Обамы, американское лидерство в многополярном мире // Независимое военное обозрение. 11 июня 2010. – URL: http://nvo.ng.ru/authors/4176/?PAGEN_1=2

350. Россия и глобальная экономика : аналитич. альманах / под ред. Н.В. Грибовой ; Рос. институт стратегич. исслед. — М., 2008. — № 9 (23). — 136 с.

351. Россия: предпосылки преодоления системного кризиса : социальная и социально-политическая ситуация в России в 2006 г. / под ред. Г.В. Осипова, В.В. Локосова / РИЦ ИСПИ РАН. — М., 2007. — 561 с.

352. Рубвальтер, Д. Опыт США в разработке бюджетов, ориентированных на результат / Д. Рубвальтер, В. Свитин // Власть. — 2006. — № 7–8. — С. 74–80.

353. Рыбалкин, Н.Н. Философия безопасности : монография / Н.Н. Рыбалкин. — 2-е изд-е, испр. и доп. — М., ОЛМА-ПРЕСС, 2002. — 252 с.

354. Санкции +. Что еще в арсенале давления Запада на Россию? Аналитический доклад / под ред. С.С. Сулакшина. — М.: Наука и политика, 2014.

355. Свечин, А.А. Стратегия / А.А. Свечин. — М.: Военный вестник, 1926. — 400 с.

356. Семашко, Л.М. Сферный подход : философия, демократия, рынок, человек / Л.М. Семашко. — СПб.: Нотабене, 1992. — 366 с.

357. Сенчагов, В.К. Стратегические цели и механизм обеспечения экономической безопасности / В.К. Сенчагов // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 3. — С. 18–23.

358. Сильверстов, С.Н. О теории и практике формирования реализации экономической политики государства / С.Н. Сильверстов // Экономические науки : науч.-инфор. журнал. — 2007. — № 5 (30). — С. 7–20.

359. Система прогнозирования и планирования во Франции. — URL: https://studfiles.net/preview/6897620/page:4/

360. Системная история международных отношений : в четырех томах : события и документы : 1918–1991 / отв. ред. А.Д. Богатуров. — Т. 1. — М.: Московский рабочий, 2000.

361. Системная история международных отношений : в четырех томах : события и документы : 1918–1991 / отв. ред. А.Д. Богатуров. — Т. 2. — М.: Московский рабочий, 2000.

362. Смирнова, О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации [Текст] : монография / О.О. Смирнова. — М.: Наука, 2013. — 197 с.

363. Сморгунов, Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке / Л.В. Сморгунов. — СПб.: ИД СПбГУ, 2012.

364. Сморгунов, Л.В.. Административная реформа в России : проблемы современного государственного управления в России : труды науч. семинара : вып. 1(6). — М.: Научный эксперт, 2007.

365. Социально-экономическая безопасность в контексте решения задачи ускорения роста российской экономики / И.В. Караваева и др. ; Институт экономики РАН ; сектор экономической безопасности Центра исследований проблем государственного управления. — М., 2017.

366. Стенографический отчет заседания Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики. — Москва, Кремль.— 29 июля 2010 г. — URL: https://www.kremlin.ru.

367. Стенографический отчет о совещании в Рязани по вопросам рассмотрения законопроекта «О полиции». — 16 декабря 2010 г. — URL: https://www.kremlin.ru.

368. Стенографический отчет совещания с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. — 30 января 2013 г. — URL: https:// www.kremlin.ru

369. Стратегический глобальный прогноз 2030 : расширенный вариант / под ред. А.А. Дынкина / ИМЭМО РАН. — М.: Магистр, 2011. — 101 с.

370. Стратегическое планирование и национальное программирование: формирование новой системы и правовой базы : актуальные проблемы инновационного развития : информационный бюллетень : вып. 8. — М., 2007.

371. Стратегическое планирование и управление : проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России : сборник : матер. круглого стола. — М.: Научный эксперт, 2011.

372. Стратегическое планирование развития города : зарубежный опыт 80–90-х гг. : пробл.-темат. сб. / отв. ред. Л.Д. Капранова, С.Л. Зарецкая ; РАН ИНИОН. — М.: [б. и.], 1999. — 168 с.

373. Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики : монография. В 2 т. Т. 1. Теоретические основы системы анализа, прогноза и планирования внешней и оборонной политики / под ред. А.И. Подберезкина. — М.: МГИМО-Университет, 2015. — 796 с.

374. Стратегическое управление в сфере национальной безопасности Российской Федерации: субъекты, ресурсы, технологии : матер. 1-й Всеросс. науч.-практич. конф. (Москва, 5 декабря 2012 г.) : сб. докладов и выступлений. — М.: РАНХиГС, 2013. — 52 с.

375. Стратегия для России: 10 лет : общественное объединение «Совет по внешней и оборонной политике». — М.: Варгиус, 2002. — 815 с.

376. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: проблемы реализации : монография / Ассоц. воен. политологов, Ин-т полит, и воен. анализа. — М.: АТИСО, 2011. — 236 с.

377. Стратегия обеспечения национальной безопасности РФ в современном мире : матер. всеросс. форума (Москва, 17–18 февраля 2004 г.). — М.: РАГС, 2004. — 98 с.

378. Структура занятости населения России. — URL: https://visasam.ru/russia/rabotavrf/zanyatost-naseleniya-rossii.html

379. Струмилин, С.Г. Избранные произведения : воспоминания и публицистика / С.Г. Струмилин. — М.: Наука, 1968. — 484 с.

380. Сулакшин, С.С. Модернизация экономики и экономической политики России : экономическая доктрина РФ / С.С. Сулакшин // Труды центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. — М.: Научный эксперт, 2007. — Вып. 9. — 72 с.

381. Сулакшин, С.С. Проблемы современного государственного управления в России / С.С. Сулакшин // Материалы постоянного действующего научного семинара : вып. 1(15). — М.: Научный эксперт, 2008.— С. 9.

382. США: организация государственных программ / под. ред. Л.И. Евенко. — М.: Наука, 1980. — 480 с.

383. Титов, А.В. Ситуационный подход к управлению развитием крупномасштабных систем / А.В. Титов, И.А. Титов // Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD-2008) : матер. 2-й международ. конф. — М.: ИПУ РАН, 2008. — Т.1. — С. 118–120.

384. Титов, Б. Зависимость российской экономики и бюджета от нефти / Б. Титов. — URL: https://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/02/issledovanie-syrevaya-zavisimost-2018.01.30-2.pdf

385. Ткачев, С.А. Совершенствование системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне / С.А. Ткачев // Ученые записки СКАГС. — 2016. — № 3. — С. 90–99.

386. Топорков, А. А. Миллер отчитался Владимиру Путину о результатах работы за прошлый год / А. Топорков // Ведомости.— 12.03.2019.

387. Устойчивое развитие как концептуальная основа стратегии национальной безопасности России / Рос. акад. Наук ; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений ; ИМЭМО РАН. — М., 2004. — 102 с.

388. Уткин, А.И. Будущее глазами Национального совета по разведке США: глобальные тенденции до 2025 года : изменившийся мир / А.И. Уткин, В.Г. Федотова ; Институт экономических стратегий ; Международная академия исследования будущего. — М., 2009.

389. Ушанов, Ю.А. Управленческие нововведения в США: проблема внедрения / Ю.А. Ушанов. — М.: Наука, 1986. — 244 с.

390. Федорович, В.А. США: государство и экономика : (Институт США и Канады РАН) / В.А. Федорович, А.П. Патрон. — М.: Международные отношения, 2005. — 386 с.

391. ФМС РФ: нелегальных мигрантов за полгода стало вдвое меньше. — 18.02.2015. — URL: http://ria.ru/society/20150218/1048430777.html

392. Цыганков, А.П. Взгляд на внешнюю политику / А.П. Цыганков, Г. Моргентау // Власть и демократия: Зарубежные ученые о политической науке. — М., 1992. — С. 163–164.

393. Чеботарева, А.А. Научные подходы к определению понятия «информационная безопасность» / А.А. Чеботарева // Информационное право. — 2011. — № 1. — С. 3–5.

394. Челпаченко, О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности / О.А. Челпаченко // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 2. — С. 53–58.

395. Чернявский, С.И. Центральная Азия в эпоху перемен / С.И. Чернявский //Россия в глобальной политике. 2005, №6, с. 152-165.

396. Чертков, А.Н. Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. — 2012. — № 11. — С. 5–14.

397. Чугуевская Е.С. Совершенствование системы стратегического и территориального планирования // Научно-технический журнал по строительству и архитектуре 2016 № 3. С. 5-18.

398. Фридрих Шлейермахер. Герменевтика. / Пер. с нем. А. Л. Вольского. Науч. ред. Н. О. Гучинская. — СПб.: Европейский Дом, 2004. — 242 с.

399. Штоль В.В. Роль и место НАТО в системе европейской и международной безопасности в условиях глобализации / В.В. Штоль //Дипломатическая академия МИД РФ, М.: 2005. 352 с.

400. Штоль, В.В. Геополитические задачи России на постсоветском пространстве / В.В. Штоль // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2014. № 3. с. 171-180.

401. Шульц, В.Л. Модернизация системы национальной безопасности; модели и механизмы федеральной, региональной, муниципальной и корпоративной безопасности / В.Л. Шульц, В.В. Цыганов ; Рос. акад. наук, Центр исследований проблем безопасности. — М.: Наука, 2010. — 211 с.

402. Щуцкий, Ю.К. Китайская классическая «Книга перемен» / Ю.К. Щуцкий. — М.: АСТ, 2000. — 752 с.

403. Экономическая и социальная политика Франции // Российско-Французская серия «Информационные и Учебные Материалы». — №36. — 1995.

404. Экономические исследования и разработки // Научно-исследовательский журнал «О состоянии инноваций в Российской Федерации». — 26.10.2016г.

405. Экономические проблемы становления российского федерализма : выступление на 1-й всеросс. науч.-практич. конф. «Проблемы и перспективы развития российского федерализма» (Москва, 1998 г.). — М.: Наука, 1999.

406. Якимов, А.В. Теория и практика стратегического планирования / А.В. Якимов // Бизнес-журнал. — 2010. — №5. — С. 23.

407. Якунин, В.И. Государственная политика вывода России из демографического кризиса : монография / В.И. Якунин [и др.] ; под общей редакцией С.С. Сулакшина. — М.: Научный эксперт, 2007.

408. Якунин, В.И. Новые технологии борьбы с российской государственностью : монография / В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян, С.С. Сулакшин. — 3-е изд., исп. и доп. — М.: Научный эксперт, 2013. — 472 с.

409. Якунин, В.И. Пакет законодательной инициативы по проблеме социального партнерства государства и религиозных организаций / В.И. Якунин [и др.] ; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. — М. : Научный эксперт, 2009. — 72 с.

Материалы зарубежных авторов

410. Арон, Р. Демократия и тоталитаризм = Démocratie et totalitarisme (1963) / Р. Арон ; пер. с франц. Г.И. Семенова. — М.: Текст, 1993. — 303 с.

411. Брайсон, Дж. Стратегическое планирование / Дж. Брайсон, Р. Эйнсветлер. — Страсбург, 2002.

412. Клилан, Д. Системный анализ и целевое управление / Д. Клилан, В. Кинг ; пер. с англ. — М.: Советское радио, 1974. — 280 с. : ил.

413. Минцберг, Г. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстренд, Дж. Лэмпел ; под ред Ю.Н. Каптуревского ; пер. с англ. — СПб: Питер, 2000. — 336 с.

414. Плэтт, В. Информационная работа стратегической разведки : основные принципы / В. Плэтт ; под ред. А.Ф. Федорова ; пер. с англ. Е.Б. Пескова. — М.: Иностранная литература, 1958. — 600 с.

415. Плэтт, В. Стратегическая разведка : основные принципы : учеб. пособие / В. Плэтт ; пер. с англ. Р.С. Красильников. — М.: Инфра-М ; Форум, 1997. — 376 с.

416. Портер, М.Э. Конкуренция : учеб. пособие / М.Э. Портер ; пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. — 495 с.

417. У-Цзын. Семь военных канонов Древнего Китая / пер. с англ. Р.В. Котеко. — 2-е изд., испр. — СПб.: Евразия, 2001. — 448 с.

418. 21st Federal Forecasters Conference (September 24, 2015) / Bureau of Labor Statistics. — Washington, DC. — URL: https://cer.columbian.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2011/f/downloads/FFC2015.pdf

419. Ackoff, R.L. Creating the Corporate Future: Plan to be planned for / R.L. Ackoff. — John Wiley & Sons, Inc., 1981. — 327 p.

420. Allison, M. Strategic Planning for Nonprofit Organizations / M. Allison, J. Kaye. — Second Ed. — Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, Inc., 2005. — 565 p.

421. Barnett, C. Measuring the Impact and Value for Money of Governance and Conflict Programmes / C. Barnett, J. Barr, A. Christie, B. Duff, S. Hext. — ITAD (for DFID, UK Government). — December 2010.

422. Barno, D. War in the Fourth Industrial Revolution / D. Barno, N. Bensahel. — URL: https://warontherocks.com/2018/06/war-in-the-fourth-industrial-revolution/

423. Baylis, J. International and Global Security in Post-Cold War Era : The Globalization of World Politics: An Introdoction to International Relations / J. Baylis, S. Smit. — N.Y.: Oxford University Press, 2001.

424. Bollinger, B.S. The Necessity of Human Intelligence in Modern Warfare / B.S. Bollinger. — United States Army Sergeants Major Academy. — July 31, 2009. — URL: https://www.hsdl.org/?view&did=721174

425. Bryson, J.M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations : A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achieve / J.M. Bryson. — URL: https://www.twirpx.com/file/1631163/

426. Brzezinski, Z. Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century / Z. Brzezinski. — New York: Collier Books, 1990.

427. Brzezinski, Z. Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power / Z. Brzezinski. — N.Y.: Basic Books, 2012. — 224 p.

428. Brzezinski, Z. The Choice: Global Domination or Global Leadership / Z. Brzezinski. — Basic Books, 2004.

429. Brzezinski, Z. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives / Z. Brzezinski. — Basic Books, 1997. — 223 p.

430. Burrows, M.J. Global Risks 2035: The Search for a New Normal / M.J. Burrows, J. Mathew ; Foreword by B. Scowcroft // Atlantic Council Strategy Papers. — URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Global_Risks_2035_web_0922.pdf

431. Carnap, R. Logical Foundations of Probability / R. Carnap. — Chicago: University of Chicago Press ; Routlegde & Kegan Paul, 1950.

432. Carr, E.H. The Twenty Years Crisis / E.H. Carr. — London: Macmillan, 1946.

433. Cirera, X. The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-up / X. Cirera, W.F. Maloney. — World Bank Group. — URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28341/9781464811609.pdf?sequence=4&isAllowed=y

434. Cleland, D.I. Systems Analysis and Project Management / D.I. Cleland, W.R. King. — Subsequent Ed. — McGraw-Hill College, 1983. — 480 p.

435. Comte, A. Systeme de politique positive, ou traite de sociologie, instituant la religion de l'humanite : Vol. 1–4 / A. Comte. — Osnabruck: Otto Zeller, 1967. — 1851 p.

436. Concept of Security in the Theoretical Approaches Fakhreddin Soltani / School of History, Politics, and Strategic Studies (SOHPASS) ; Faculty of Social Sciences and Humanities, Universiti Kebangsaan Malaysi // Research Journal of International Studies. — Issue 1 (2012). — URL: http://www.eurojournals.com/international_studies.htm

437. Cruywagen, G. The Governance of Risk / G. Cruywagen. — URL: https://fermlab.hse.ru/data/2012/10/30/1246460915/Moving%20from%20the%20Ma..%20Risk%20to%20the%20Governance%20of%20Risk.ppt

438. Dunne, T. Realism : Globalization of World Politics / T. Dunne, C. Schmidt. — Oxford University Press, 2001.

439. Egner, M. Between Slogans and Solutions — A Frame-Based Assessment Methodology for Public Diplomacy / M. Egner. — Rand Corporation National Defense Institute, 2009.

440. European Commission Energy Roadmap 2050. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. — 20 p.

441. Executive Management : Performance Measurement in Objective Based Budgeting Implementation of the Business Objective Concept. — 03 April 2012. — EM(2012)0109. — NATO UNCLASSIFIED.

442. Federal Forecasters Consortium. — URL: https://cer.columbian.gwu.edu/federal-forecasters-consortium

443. Forrester, J.W. Market Growth as Influenced by Capital Investment / J.W. Forrester // Industrial Management Review. — Vol. IX. — No. 2. — 1968.

444. Forrester, J.W. Urban dynamics / J.W. Forrester. — Waltham, MA: Pegasus Communications, 1969.

445. Gattermann, C.H. Die neue alte Welt. Aufsätze zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland : (= Universitätsdrucke Göttingen) / C.H. Gattermann. — Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, 2012.

446. Glenn, R.W. Thoughts on “Hybrid” Conflict / R.W. Glenn. — URL: https://smallwarsjournal.com/

447. Global Economic Prospects. — January 2019. — URL: http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects

448. Global Trends 2030: Alternative Worlds. — URL: https://www.files.ethz.ch/isn/164970/GlobalTrends_2030.pdf

449. Global Trends : Paradox of Progress, January 2017 : publication of the National Intelligence Council. — NIC 2017-001. — URL: www.dni.gov/nic/globaltrends

450. Gordon, T.J. Report on a Long-Range Forecasting Study / T.J. Gordon, O. Helmer-Hirschberg. — Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1964. — URL: https://www.rand.org/pubs/papers/P2982.html.

451. Government Performance and Results Act of 1993, enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled. — URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb

452. Grant, R.M. Contemporary Strategy Analysis / R.M. Grant. — John Wiley & Sons, Ltd, 2016/ — 560 p.

453. Greenhalgh, Ch. Innovation, Intellectual Property, and Economic Growth / Ch. Greenhalgh, M. Rogers. — Princeton ; Oxford: Princeton Univ. Press, 2010. — 366 p.

454. Griffits, M. Fifty Key Thinkers in International relations / M. Griffits. — London ; New York, Routledge, 1999.

455. Hamel, G. Competing for the Future / G. Hamel, C.K. Prahalad. — Boston: Harvard Business School Press, 1994.

456. Herz, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma / J. Herz // World Politics. — 2(2):24. — 1951.

457. Hill, Ch.W.L. Strategic Management: An Integrated Approach / Ch.W.L. Hill, G.R. Jones. — 10th edition. — South-Western, Cengage Learning, 2012.

458. JFODS5: The Joint Forces Operations & Doctrine SMARTbook. — 5th Ed. — 400 p.

459. Joint Strategic Planning System (JSPS). — URL: https://www.thelightningpress.com/joint-strategic-planning-system-jsps/

460. Keohane, R.O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy / R.O. Keohane. — Princeton ; New Jersey: Princeton University Press, 1984.

461. Keohane, R.O. Power and Interdependence / R.O. Keohane, J.S. Nye. — N.Y.: Longman, 2001.

462. Kissinger, H. Diplomacy / H. Kissinger. — N.Y.: Simon & Schuster, 1994.

463. Künstliche Intelligenz — Wann übernehmen die Maschinen? — URL: https://www.springer.com/de/book/9783662484531

464. Kurlantzick, J. The Decline of American Soft Power / J. Kurlantzick // Current History. — December 2005.

465. Lake, D. Entangling Relations : American Foreign Policy in its Century / D. Lake. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999. — 332 p.

466. Lee, S.F. Building balanced scorecard with SWOT analysis, and implementing “Sun Tzu’s The Art of Business Management Strategies” on QFD methodology / S.F. Lee. — 2000. — P. 68–76.

467. Lindgren, M. Scenario Planning: The Link Between Future And Strategy / M. Lindgren, H. Bandhold. — URL: www.foresightfordevelopment.org/sobipro/download-file/46-525/54

468. Loi Organique Relative Aux Lois de Finances. — Version consolidée au 13 juillet 2005.

469. Mahoney J., Snyder R. Rethinking agency and structure in the study of regime change // Studies in comparative international development. – B.; N.Y., 1999. – Vol. 34, N 2. – P. 3–32.

470. Mckeown, M. The Strategy Book: How to Think and Act Strategically to Deliver Outstanding Results / M. Mckeown // Financial Times ; Prentice Hall. — 1 edition. — 2011.

471. Meadows, D.H. The Limits to Growth / D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III. — N.Y.: Universe Books, 1972.

472. Mearshiemer, J. Back to the future: Instability in Europe after the Cold War / J. Mearshiemer // International security. — 15(1): 52. — 1990.

473. Mearshiemer, J. The Tragedy of Great Power politics / J. Mearshiemer. — N.Y.: Norton Company, 2001.

474. Morgenthau H.J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. — Fifth Edition, Revised. — New York: Alfred A. Knopf, 1978. — 538 p.

475. Mulgan, J. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good : (Paperback) / J. Mulgan. — Common Paperback, 2010. — 321 p.

476. Munck G., Snyder R. Debating the Direction of Comparative Politics // Comparative Political Studies. 2007. Vol. 40. № 1. P. 5-31.

477. National Defense Strategy 2018. — URL: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf

478. National Intelligence Council, Mapping the Global Future : Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. — Washington: U.S. Government Printing Office, 2004. — 94 p.

479. National Security Strategy of the United States of America, December 2017. — URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

480. National Security Strategy of the United States of America, February 2015. — URL: http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf

481. Nicholls, J. The MCC Decision Matrix: A Tool for Applying Strategic Logic to Everyday Activity / J. Nicholls // Management Decision. — 33(6):4-10. —August 1995.

482. Nye, J.S. Limits of American Power / J.S. Nye // Political Science Quarterly. — 117(4): 15. — Winter 2002–2003.

483. Nye, J.S. Soft Power: The Means to Success in World Politics / J.S. Nye. — Public Affairs, 2005. — 130 p.

484. Nye, J.S. The Decline of America's Soft Power / J.S. Nye // Foreign Affairs. — May/June 2004. — Vol. 83. — Number 3.

485. Open Source Center, Director of National Intelligence Open Source Center Reports and Media Guides. — December 14, 2010. — URL:

https://publicintelligence.net/director-of-national-intelligence-open-source-center-reports-and-media-guides/

486. Parsons, T. The Present Status of "Structural-Functional" Theory in Sociology // Talcott Parsons, Social Systems and the Evolution of Action Theory. N. Y.: The Free Press, 1977. P. 101.

487. Petroleum-Economist.com : World LNG Factbook. — 2018 Edition. — May 2018. — 136 p.

488. Platt, W. Strategic Intelligence : Basic Principles / W. Platt. — M.: FORUM, 1997. — 376 p.

489. Platt, W. Strategic Intelligence Production: Basic Principles / W. Platt ; Michigan University. — Praeger, 1957. — 302 p.

490. Polat, C. Forecasting as a Strategic Decision-Making Tool: A Review and Discussion with Emphasis on Marketing Management / C. Polat // European Journal of Scientific Research. — 2008. — Vol. 20. — Number 2. — P. 419–442.

491. President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America’s Interests : National Security & Defense. — December 18, 2017. — URL: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/

492. Religious Composition by Country, 2010–2050 : The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010–2050. — April, 2. — URL: http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projection-table/

493. Report to Congress on 2017 U.S. National Security Strategy. — URL: https://news.usni.org/2018/01/05/ report-congress-2017-u-s-national-security-strategy

494. Rohmann, C. The World of Ideas / C. Rohmann. — N.Y.: Ballantine Books, 1999.

495. Simon, H.A. The New Science of Management Decision / H.A. Simon. — N.Y.: Harper & Row, 1960.

496. Stowell, J. What is Hybrid Warfare? / J. Stowell. — Aug., 1, 2018. — URL: https://globalsecurityreview.com/hybrid-and-non-linear-warfare-systematically-erases-the-divide-between-war-peace/

497. Strategy and Resources. — URL: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/pub1/chapter_2.pdf

498. Strength, Weakness, Opportunity, and Threat (SWOT) : Analysis / Reviewed by M. Grant. — Updated Apr 27, 2019. — URL: https://www.investopedia.com/terms/s/swot.asp

499. Taylor, F. Scientific Management : ("Shop Management" /1903/, "The Principles of Scientific Management" /1911/ and "Testimony Before the Special House Committee" /1912/) / F. Taylor. — Routledge, 2003.

500. The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029 January 28, 2019 : Congressional Budget Office Report. — URL: https://www.cbo.gov/publication/54918

501. The National Military Strategy of the United States of America 2015. — URL: https://2015-national-military-strategy.pdf

502. The National Strategy For Homeland Security. — October 2007. — URL: https://www.dhs.gov/national-strategy-homeland-security-october-2007

503. U.S. Congress, Office of Technology Assessment: Regesigning Defence : Planning the Transition to the Future U.S. Industrial Base, OTA-ISC-500. — Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991.

504. Varwick, J. Sicherheitspolitik : Eine Einführung : Wochenschau-Verlag / J. Varwick. — Schwalbach ; Taunus, 2009.

505. Vienna Circle / First published Wed Jun 28, 2006 ; substantive revision Wed Feb 17, 2016. — URL: https://plato.stanford.edu/entries/vienna-circle/

506. Waltz, K. Theory of International Politics / K. Waltz. — N.Y.: Random House, 1979.

507. Warren, E.K. Long-range planning : The Executive Viewpoint / E.K. Warren. — N.Y.: Prentice-Hall. Inc. ; Englewood Cliffs, 1966. — P. 29–32.

508. Welukar, R. Strategic Management : Part I : (Revised Syllabus w.e.f Academic Year 2014–15) / R. Welukar, Chandra N. — University of Mumbai, 2014. — 313 p.

509. Wolfers, A. ’National Security’ as an Ambiguous Symbol / A. Wolfers // Political Science Quarterly. — 6. — No. 4. — 1952. — P. 481–502. — URL: http://www.jstor.org/stable/2145138.

Диссертации, авторефераты, НИР

510. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Астанин Виктор Викторович ; МГЮА имени О.Е. Кутафина. — М., 2009. — 523 с.

511. Афиногенов Д.А. Политологические аспекты совершенствования системы обеспечения военной безопасности Российской Федерации : дис. … канд. полит. наук / Афиногенов Дмитрий Александрович ; ВАГШ ВС РФ. — М., 2001. — 194 с.

512. Манилов В.Л. Теория и практика организации системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. д-ра полит. наук : 22.00.05 / Манилов Валерий Леонидович ; Российская академия государственной службы. — М., 1995. — 366 с.

513. Дербин Е.А. Проблема обеспечения информационной безопасности группировки сил общего назначения и пути ее решения : дис. … д-ра воен. наук / Дербин Евгений Анатольевич ; ВАГШ ВС РФ. — М., 2008. — 436 с.

514. Куняев Н.Н. Правовое обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Куняев Николай Николаевич ; РУДН. — М., 2010. — 416 с.

515. Мезенцева Е.Н. Стратегическое планирование в системе управления машиностроительного предприятия : автореф. дис. …канд. экон. наук: 08.00.05 / Мезенцева Екатерина Николаевна. — Тюмень, 2013. — 27 с.

516. Рубанов В.А. Безопасность в переходный период (методологический и политический анализ) : дис. ... д-ра полит. наук в форме науч. докл. :

22.00.05 / Рубанов Владимир Арсентьевич ; ИСПИ РАН. — М., 1994. — 395 с.

517. Соболев В.А. Политические основы выработки основных направлений противодействия терроризму в России : дис. ... канд. полит. наук / Соболев Валентин Алексеевич; Академия ФСБ России. — М., 2007. — 234 с.

518. Собянин С.С. Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии государства (компетенция органов власти и методы ее реализации) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Собянин Сергей Семенович ; Ин-т законод. и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М., 2007. — 415 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1 Основные направления развития концептуальных взглядов зарубежных государств на обеспечение национальной безопасности (на примере США и Китая)

В Стратегии национальной безопасности (СНБ-2010) США подход «безопасность через развитие» очерчен значительно более широко, чем во всех аналогичных документах прошлого, и не сводится к одной лишь военной составляющей. К нему отнесены и экологические проблемы, и социальные, и даже недостатки в национальной системе образования.

Новый американский доктринальный документ в области обеспечения национальной безопасности в полной мере вобрал в себя положения и терминологию, разработанные за последние годы такими учеными, как Дж. Най и др., концепций «мягкой силы» (Soft power) и «умной силы» (Smart power). Известный военный аналитик США генерал-лейтенант в отставке Д. Барно полагает, что СНБ-2010 по своей универсальности можно считать национальной «Большой стратегией» для всего наступающего века благодаря главной заложенной в нее идее — необходимости постоянно корректируемого и сбалансированного использования всех инструментов американской мощи: военной, политической, экономической, дипломатической, разведывательной, информационно-пропагандистской, культурной и т. д.

По мнению американских экспертов, новая Стратегия национальной безопасности предостерегает общество от чрезмерной опоры на военную мощь и исходит из того, что борьба с терроризмом не должна определять существо взаимоотношений страны с окружающим миром, недвусмысленно и без исключений осуждает применение пыток, не выдвигает тезис о праве на нанесение «превентивных ударов».

Взамен предлагается идея «всеобъемлющего вовлечения» как союзников, так и соперников в решение стоящих перед человечеством проблем, к которым в первую очередь относит установление «справедливого и устойчивого мирового порядка», недопущение распространения ядерного

оружия, борьбу с «Аль-Каидой», нестабильность на Ближнем Востоке, глобальное экономическое процветание.

То есть американский опыт показывает, что проблемы обеспечения национальной безопасности с точки зрения оценки их как проявления новой философии безопасности неразрывно связаны с экономическим процветанием, достижением национальных интересов в экономической сфере.

Концептуальные взгляды Китая на обеспечение национальной безопасности исходят из стратегической цели, поставленной китайским политическим руководством - превращение страны в процветающее, сильное и цивилизованное государство – ведущую державу АТР посредством 4-х модернизаций (сельское хозяйство, экономика, наука и технологии, Вооруженные силы). Китайское правительство не разрабатывает «стратегии национальной безопасности» в западном понимании, а сосредоточено на формулировании замысла и путей решения внутренних проблем – «стратегии национального развития». «Стратегия 4-х модернизаций Ден Сяопина» рассчитана на период до 2050 г. Этот документ включает в себя три части - Стратегию национального развития, Взгляд на международную стратегическую ситуацию, Национальные интересы Китая и стратегия национальной безопасности.

При этом отмечается, что обеспечение национальной безопасности заключается не в формировании (как у США) благоприятных условий развития, а в их сохранении для обеспечения поступательного развития Китая.

Приложение № 2 Основные направления совершенствования концептуальных взглядов Великобритании, Германии, Франции, Израиля, Польши на обеспечение национальной безопасности

Согласно концепции национальной безопасности **Великобритании,** место страны в мире определяется ее национальными интересами как нации (внутренний аспект – это физическая безопасность, независимость и территориальная целостность, экономическое благосостояние, сохранение чувства единства нации, а также интересы общественных групп и организаций, индивидуальные интересы) и как члена мирового сообщества (внешний аспект), которые тесно взаимосвязаны, так как имеют выраженное международное измерение, т.е. направлены вовне.

При этом экономические интересы превалируют над геополитическими интересами, и концепции обеспечения национальной безопасности в Великобритании исходят прежде всего не от угроз, а от интересов страны.

В качестве основных проблем (вызовов) безопасности государства рассматриваются порядок внутри страны (оказание помощи гражданским властям в поддержании правовых норм в метрополии и на заморских территориях), реализация системы мер по снижению вероятности внешней агрессии против территории Великобритании и обеспечению национальных интересов, а также упреждение возможных проблем через поддержку и участие в международных организациях, способствующих укреплению международной безопасности, и условия свободных и открытых торговых отношений.

Решение проблем безопасности Великобритании направлено на обеспечение национальных интересов, т.е. на упреждение возможных проблем, и защиту интересов страны, имея в виду реализацию системы мер по снижению вероятности внешней агрессии и ущемления национальных интересов, в том числе экономических. Обеспечение и защита национальных интересов выступают основными «стратегическими задачами», для решения которых задействуется соответствующий арсенал силовых (Hard Power) и не силовых (Soft Power) методов.

В целом можно сделать вывод, что обеспечение безопасности государства на уровне политической доктрины в этой области не связывается напрямую с такими факторами, как экономический рост, повышение конкурентоспособности и ряд других.

В **Германии** концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности находят отражение в целом ряде документов как долгосрочного характера (конституционные акты, перспективные планы и программы строительства Вооруженных сил), так и краткосрочного действия (ежегодные планы развития Вооруженных сил, законодательные акты, директивы по вопросам военного строительства).

К ним, в частности, относятся разрабатываемые министерством обороны и утверждаемые федеральным советом безопасности Директивы по вопросам военной политики (готовятся с периодичностью раз в два года), а также План строительства бундесвера (на срок до 15 лет).

Официально Германией выделяется пять основных целей и сфер интересов национальной и общеевропейской политики безопасности. Это, в частности, сохранение мира, безопасности, благосостояния граждан и территориальной неприкосновенности; укрепление и всемерное развитие базирующегося на общих ценностях блока НАТО с целью усиления системы безопасности евро-атлантического пространства. При этом Европа в ходе реализации стратегического партнерства с США обязана брать на себя значительно большую степень ответственности; углубление и расширение интеграции с демократическими государствами Европы в рамках ЕС; строительство общеевропейской системы безопасности путем укрепления ОБСЕ; уважение международного права и прав человека, а также упрочение мира путем повышения влияния и роли ООН.

При таком подходе основную угрозу безопасности страны на настоящем этапе представляют существующие и потенциальные очаги кризисов и конфликтов, неконтролируемое распространение ОМП, а также международный терроризм.

Во французской политической лексике понятие национальной безопасности как таковое отсутствует. Оно фактически заменено понятием «национальная оборона». При этом при определении национальных интересов страны весьма популярен лозунг Шарля де Голля о «национальной независимости» и «величии **Франции**» с некоторыми современными реалистическими коррективами.

В основе сути французской доктрины обеспечения безопасности лежат такие концептуальные положения, как:

«тьермондизм» — глобальная вовлеченность Франции в мировые дела, в первую очередь связанные со своими подмандатными территориями (включая полигон на атолле Мороруа), а также с развитием своих бывших колоний;

«европейский периметр» — участие Франции в формировании регионального порядка в Средиземноморье, Северной Африке, на Ближнем Востоке;

«евроцентризм» — достойное участие Франции в европейских делах, сдерживание в регионе влияния США, Великобритании, Германии и России;

«атлантизм» — политика Франции по отношению к США и блоку НАТО.

В целом можно отметить, что безопасность страны и защита ее национальных интересов практически целиком связаны с решением внешнеполитических и оборонных задач.

Концептуальное обеспечение национальной безопасности **Японии** исходит из стратегической цели страны - достижения абсолютного лидерства в Азиатско-Тихоокеанском регионе и заявка на глобальное доминирование в различных регионах мира с сохранением опоры на союз с США. При этом национальные интересы Японии определяются следующими основными моделями:

«пан-японизм» — предусматривает возможность для Японии играть глобальную военно-стратегическую роль и единоличное доминирование в АТР;

«Азия-центризм» — предусматривает нацеленность Японии на АТР при исключительной концентрации усилий в нем;

«совместный Азия-центризм» — контроль АТР на паритетных с США началах ввиду недостаточности военной мощи.

Сущность национальной безопасности Японии в целом ряде концептуальных документов раскрывается как наличие возможностей для свободы действий в достижении целей, которые государству необходимо защитить в случае существования скрытой или реальной, главным образом внешней, угрозы.

Концепция национальной безопасности **Израиля** исходит из основной трактовки понятия «национальная безопасность», которая подразумевает физическое выживание еврейского населения во враждебном арабском окружении при крайне неблагоприятных географических условиях.

Основными принципами обеспечения безопасности Израиля выступают участие всего народа в обороне страны (вооруженный народ), опора на собственные силы в войне и поиск сильного внешнего покровительства в мирное время, быстрота достижения военных результатов и качественное превосходство. Основными методами обеспечения безопасности выступают убедительное сдерживание, надежная оборона и региональные союзы и ограничение вооружений.

В соответствии с четко обозначаемыми целями реализации сдерживания концепцией реформирования ВС Израиля («План Мофаза» или «Кроссворд-2000») определены три основных «круга» угроз – объектов сдерживания. К так называемому «внутреннему» кругу объектов сдерживания относится деятельность исламских террористов и исламских организаций экстремистского толка («Хамаз», «Хезболла», террористы Палестинской автономии).

К «среднему» кругу относится Сирия как потенциальный агрессор, который в случае кризиса может быть поддержана другими арабскими государствами, например, Ираком и Ливией и, не исключено, Ираном.

«Внешний» круг определяется необходимостью сдерживания арабских государств от нанесения ими ударов по Израилю ракетами большой дальности и авиацией с использованием ОМП, ядерного, а также химического и бактериологического. Таким образом, стратегическая доктрина Израиля в области обеспечения национальной безопасности целиком ориентирована на преимущественно военные методы защиты национальных интересов страны.

Стратегия национальной безопасности (СНБ) **Польши** учитывает произошедшие в последние годы геополитические изменения в Европе, предстоящее расширение и трансформацию НАТО и ЕС, планы вступления страны в Европейский союз. В соответствии с этим документом основной целью политики безопасности республики Польша по-прежнему остается защита суверенитета и территориальной целостности государства, а также отстаивание и продвижение польских национальных интересов на международной арене.

Основными угрозами национальной безопасности Польши, согласно стратегии, являются: международный терроризм; распространение оружия массового поражения, средств его доставки; сохраняющаяся нестабильность на Ближнем Востоке, Балканах в Закавказье и других регионах мира; международная организованная преступность, незаконная торговля оружием, наркотиками и людьми; нелегальная иммиграция; экологические кризисы и техногенные катастрофы. В целях противодействия различным угрозам безопасности государства (в зависимости от их характера и масштабов) руководство Польши планирует применять упреждающую стратегию (осуществление комплекса превентивных мероприятий по предупреждению конфликтов), антикризисную стратегию (локализация и ликвидация кризисных ситуаций многонациональными воинскими контингентами) и военную стратегию (участие в военных операциях ОВС НАТО в соответствии со ст. 5 Вашингтонского договора). Таким образом, политическая доктрина Польши в области обеспечения национальной

безопасности также ориентирована на ее обеспечение исключительно силовыми методами.

Приложение № 3 Состав и основные функции Министерства внутренней безопасности США

Министерство внутренней безопасности США — орган исполнительной власти, государственное учреждение, выполняющий административно-распорядительные функции в сфере обеспечения общественной безопасности, охраны правопорядка, борьбы с преступностью.

Через девять дней после террористических актов, 20 сентября 2001 г. президент Дж. Буш, выступая перед Конгрессом, объявил о необходимости создания Управления внутренней безопасности]. Данное управление было создано исполнительным указом президента США 8 октября 2001 г. в составе Исполнительного управления президента. Новое ведомство возглавил бывший губернатор Пенсильвании Том Ридж. Тем же приказом был создан Совет внутренней безопасности наподобие Совета национальной безопасности США для координации действий правительственных ведомств в данной сфере, во главе которого также встал Т. Ридж.

25 ноября 2002 г. президент Д. Буш подписал документ о создании Министерства внутренней безопасности (МВБ). Сенат одобрил кандидатуру Т. Риджа в качестве министра нового правительственного ведомства. Первого марта 2003 г. закон о создании Министерства внутренней безопасности США вступил в силу.

МВБ США объединило под своей крышей 22 ведомства и управления. Общий штат министерства достиг 180 тыс. человек. Целью его создания была максимальная централизация исполнительных органов, имеющих отношение к безопасности страны, сведение их в единую правительственную организацию.

Созданное Министерство внутренней безопасности структурно было разделено на четыре директората: директорат безопасности государственной границы и транспорта, директорат анализа разведывательных данных и защиты инфраструктуры, директорат по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф, а также директорат науки

и технологий. В распоряжение каждого из департаментов Министерства внутренней безопасности были переданы различные федеральные службы. Секретная служба и береговая охрана структурно не принадлежали ни одному из директоратов и подчинялись напрямую Министру внутренней безопасности.

Заместители Министра курирует деятельность Иммиграционной и таможенной полиции США, Службы гражданства и иммиграции США, Погранично-таможенной службы США, Федерального агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (США), Федерального учебного центра вооруженных подразделений, Управления координации операций, Администрации транспортной безопасности.

Директорат национальной защиты и программ руководит деятельностью Федеральной службы защиты, Национальной службы коммуникаций, Управления кибербезопасности и коммуникаций (Национальное управление кибербезопасности), Системы контроля статуса гостей и иммигрантов США, Управления защиты инфраструктуры.

Директорат науки и технологий осуществляет руководство работой Агентства передовых технологий безопасности, Управления науки и технологий взрывчатых веществ и устройств, Управления химии и биологии, Управления науки и технологий пограничной и морской защиты, Управления науки и технологий в области управления, контроля и интероперабельности, Управления науки и технологий, связанных с человеческим фактором, Управления науки и технологий инфраструктуры и геофизики.

Управление разведки и анализа руководит одноименный заместитель Министра. Политический директорат осуществляет руководство деятельности Управления публичной политики, Управления по международным связям, Федеральных и местных полицейские вооруженные подразделений, Управление иммиграционной статистики, Управления стратегического планирования и Консультативного совета по внутренней безопасности.

Приложение № 4 Сравнительный анализ основных изменений политики США в сфере национальной безопасности, затрагивающих национальные интересы Российской Федерации

Стратегия национальной безопасности США 2017 года исходит из необходимости переосмыслить политику последних двух десятилетий, которая основывалась на предположении, что взаимодействие с соперниками и их подключение к международным институтам и мировой торговле сделают из них полезных игроков и надежных партнеров.

При этом Россия и Китай позиционируются в качестве главных стратегических соперников США в военно-политической сфере.

В отношении России указано, что она:

стремится ослабить влияние США в мире, отмежевать США от союзников и партнеров. Российские инвестиции в разработку новых военных технологий, в том числе ядерных систем, оцениваются наиболее серьезной внешней угрозой для существования США;

прилагает усилия по дестабилизации равновесия в киберсфере;

вмешивается во внутриполитические дела стран по всему миру при помощи модернизированных форм подрывных тактик;

проецирует свое влияние с помощью экономических инструментов посредством контроля над ключевой энергетической и другой инфраструктурой в некоторых частях Европы и Центральной Азии.

Сочетание амбиций России и ее растущей военной мощи создают рубеж нестабильности в Евразии, где повышается опасность возникновения конфликта из-за просчетов этой страны.

В отношении Китая указано, что он:

расширил свое влияние в ущерб суверенитету других стран;

в беспрецедентных масштабах собирает и использует данные, распространяет черты своей авторитарной системы, в том числе коррупцию и использование слежки;

строит вторую в мире (после США) по боеспособности и финансовому обеспечению армию, развивает ядерный арсенал;

в определенной степени военная модернизация и рост экономической мощи Китая обусловлены его доступом к инновационной экономике США.

В целом в отношении России и Китая делается вывод о том, что они, бросая вызов США, начали восстанавливать свое региональное и глобальное влияние; полны решимости сделать свои экономики менее свободными и менее справедливыми; направляют свои инвестиции в развивающиеся страны в целях получения конкурентных преимуществ перед США; усиливают военный потенциал; контролируют информацию и данные; используют пропаганду для продвижения антизападных взглядов, а также внесения раскола между США и их союзниками; пытаются изменить международный порядок в своих интересах.

Вместе с тем США сохраняют намерение развивать контакты с Россией и Китаем в сферах пересекающихся интересов. Однако этот диалог планируется вести с позиции силы.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	**Стратегия национальной безопасности США 2015 года**
Национальные интересы	
Защита американского народа, страны и американского образа жизни. Содействие американскому процветанию. Продвижение американского влияния. Сохранение мира посредством силы.	Уважение универсальных ценностей внутри страны и за рубежом. Основанный на верховенстве закона миропорядок, обеспечиваемый лидирующей ролью США и направленный на поддержание мира и безопасности посредством более тесного международного сотрудничества.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Оборона	
Увеличение численного состава ВС США, проведение их модернизации, повышение уровня боеготовности.	Отказ от проведения затратных, продолжительных и масштабных наземных операций.
Восстановление способности США вести большую войну, а также обеспечить победу в любых конфликтах, причем сразу в нескольких районах мира.	Сокращение численности ВС США при сохранении способности доминировать во всех областях и средах.
Обеспечение возможности своевременно перебросить войска на театр военных действий, создание для этого передовых баз по всему миру и размещение на них высокомобильных сил.	Обеспечение финансирования реформ, необходимых для создания универсальных войск, способных решать любые задачи.
Создание новых технических возможностей, позволяющих успешно решать боевые задачи в условиях отсутствия явного доминирования в воздухе, на море, на суше и в киберпространстве, в том числе против тех, кто противодействует США, стараясь не доводить дело до открытого вооруженного конфликта.	Развитие ключевых возможностей ВС прежде всего в таких областях, как космос, киберпространство, разведка.
Совершенствование долгосрочного планирования и методов ведения	Поддержка научной и технологической базы на уровне, обеспечивающем безусловное превосходство над любым потенциальным противником.
	Последовательное снижение роли ядерного оружия в рамках национальной военной стратегии.
	Разработка технологий и способов действий, направленных на выявление, предотвращение и срыв попыток

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
нетрадиционных войн.	нападения на американские космические системы, обеспечение устойчивости и жизнеспособности орбитальной группировки США.
Ядерные стратегии сдерживания необходимы для предупреждения ядерного удара, неядерных стратегических нападений и широкомасштабной агрессии с применением обычных вооружений против США, а также их союзников и партнеров. Сохранение эффективных и надежных сил сдерживания, обеспечиваемых ядерной триадой и потенциалом тактического ядерного оружия, развернутого за рубежом. Сохранение запасов ядерного оружия, позволяющих сдерживать противников, предоставить гарантии союзникам и партнерам и достичь целей США в том случае, если механизм сдерживания не сработает. Развитие ядерного арсенала США, инфраструктуры, высококвалифицированных кадров,	Реформирование ведения разведки с целью сохранения потенциала обеспечения национальных интересов. Повышение общественного контроля за разведдеятельностью в целях соблюдения законности. В современном мире нет ни одной глобальной проблемы, которая могла бы быть решена США самостоятельно. Опора на ближайших союзников и партнеров лежит в основе американской вовлеченности в мировые дела.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
необходимых для разработки, производства и развертывания ядерного оружия. Распространение недорогого высокоточного оружия и использование компьютерных средств ставит под угрозу еще недавно безраздельное доминирование США на земле, в воздухе, на море, в космосе и киберпространстве, а также обеспечивает их противникам потенциал для стратегических атак на США (без применения ядерного оружия), а также атак, способных причинить серьезный ущерб американской экономике и лишить США возможности использовать свои Вооруженные силы. Политика сдерживания через устрашение должна распространяться на все эти области и должна быть направлена на противодействие всем возможным стратегическим посягательствам. Укрепление многоуровневой системы ПРО, ориентированной на Северную Корею и Иран. Обеспечение способности системы ПРО уничтожать	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
представляющие угрозу ракеты до момента их запуска (*делается оговорка, что укрепление системы противоракетной обороны не преследует цель подорвать стратегическую стабильность или долгосрочные стратегические отношения с Россией или Китаем*). Поддержка внутреннего производственного сектора, надежной оборонно-промышленной базы и устойчивых цепочек снабжения. Восстановление способности производить инновационные системы вооружений, необходимые детали, компоненты и системы, развитие производства специализированных военных компонентов на территории США. Сохранение лидерства, неограниченный доступ и свобода действий в космическом пространстве являются жизненно важным интересом США. На любые помехи или удар по критическим компонентам космической архитектуры США будет дан заранее подготовленный ответ.	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Расширение разведывательной деятельности в целях получения стратегических данных и упреждающих сведений оперативного характера, необходимых для прогнозирования геостратегических сдвигов, вскрытия планов и замыслов руководства иностранных государств, срыва возможностей получения противником преимуществ в военной сфере и достижения им стратегической внезапности. Союзники и партнеры должны брать на себя большую ответственность и самостоятельность, чтобы они занимались модернизацией, создавали необходимый потенциал, повышали готовность и увеличивали численный состав своих Вооруженных сил. Совершенствование средств ведения боевых действий в киберпространстве. Развитие возможностей по выявлению и определению источника кибератак и принятию ответных мер. Повышение уровня защиты критической	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
инфраструктуры США и взаимодействия органов власти в сфере проведения кибероперацій. Повышение качества развединформации и эффективности ее использования.	
Экономика	
Модернизация американской экономики, технологическое лидерство и защита интеллектуальной собственности, доминирование в энергетической сфере. Восстановление экономической мощи и доверия к американской экономической модели. Устранение торговых дисбалансов, преодоление торговых барьеров, увеличение объемов экспорта. Противодействие формированию закрытых торговых блоков. Продвижение американских высоких стандартов в области интеллектуальной собственности, цифровой торговли, сельского хозяйства, труда и охраны окружающей среды. Противодействие недобросовестной	Укрепление архитектуры мировой финансовой и экономической системы, включая ВТО, для обеспечения ее стабильности и стимулирования роста. Содействие реформированию ВТО, ВБ, МВФ, повышение эффективности их деятельности для укрепления глобального финансового порядка. Совершенствование банковской системы США и нормативной базы ее регулирования, побуждение других стран к переходу на американские стандарты. Содействие переходу других стран от государственного капитализма к свободному рынку. Совершенствование механизмов глобальной торговли в соответствии с

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
торговой практике, мошенничествам и экономической агрессии. Противодействие попыткам использовать для достижения экономических преимуществ демпинга, дискриминационных нетарифных барьеров, принудительную передачу технологий, неэкономический потенциал, промышленные субсидии и другую поддержку со стороны правительств и государственных предприятий. Использование в этих целях мер, начиная с диалога и заканчивая инструментами принуждения. Борьба с коррупцией со стороны иностранных должностных лиц, чтобы американские компании могли конкурировать на справедливой основе в прозрачных условиях ведения бизнеса. Вскрытие экономических целей соперников США, усиление борьбы с попытками экономического и промышленного шпионажа. Развитие новейших технологий, нанотехнологии, передовые	интересами и ценностями США. Снижение тарифов для американских товаров и услуг, ликвидацию препятствий для их экспорта, на установление более высоких стандартов, выгодных для американских компаний. Установление международных правил и обеспечение их выполнения через участие в деятельности международных институтов и реализацию региональных инициатив. Увеличение объемов финансирования прикладных и базовых исследований. Избирательное и адресное применение экономических санкций для воздействия на безответственных субъектов, а также ликвидации криминальных и террористических сетей. Установление многосторонних санкционных режимов, когда это возможно, в рамках ООН, но также при необходимости действовать самостоятельно.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
компьютерные технологии и искусственный интеллект, начиная с беспилотных автомобилей и заканчивая автономными системами вооружения, а также биомедицинские инновации. Обеспечение быстрой передачи изобретений и инноваций на вооружение, возвращение элемента внезапности в технологической сфере. Развитие и защита инновационной базы национальной безопасности США, пресечение краж интеллектуальной собственности всеми источниками. Использование экономических инструментов, включая санкции, меры по борьбе с отмыванием денег и коррупцией, а также правоприменительные действия, как части более широких стратегий по сдерживанию, принуждению и ограничению противника. Оказание экономического давления на источники угроз безопасности, использование существующих и новых органов экономической власти.	Благоприятное ценообразование на энергоносители с точки зрения экономического роста США. Снижение зависимости Европы от поставок российского газа. Диверсификация видов потребляемого топлива, вариантов его получения и транспортировки. Снижение риска возникновения «энергетических» конфликтов в Арктике или Азии.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Энергетическое доминирование, центральное положение США в глобальной энергетической системе как ведущего производителя, потребителя и инноватора в энергетической сфере. Противодействие энергетической повестке дня "антироста", продвижение в качестве главного подхода необходимости обеспечения баланса между энергетической безопасностью, экономическим развитием и защитой окружающей среды. Содействие союзникам и партнерам в преодолении зависимости от тех, кто использует энергетику в качестве средства принуждения, продвижение экспорта американских энергетических ресурсов, технологий и услуг. Использование стратегических преимуществ США в качестве мирового лидера по добыче природного газа для преобразования систем транспортировки и производства. Модернизация стратегических запасов нефтепродуктов в США.	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Обеспечение всеобщего доступа к недорогим и надежным источникам энергии, в т.ч. ископаемым, ядерным и возобновляемым, в целях ликвидации бедности, содействия экономическому росту и процветания. Укрепление американского технологического преимущества в энергетике, в т.ч. в области ядерных технологий, ядерных реакторов нового поколения, батарей, вычислений, технологий улавливания углеродных соединений и возможностей в цепи энергия – вода, а также в области энергоэффективности. Защита глобальной энергетической инфраструктуры от кибер- и физических угроз.	
Ценности	
Защита американского образа жизни, учитывая политическую борьбу между теми, кто защищает репрессивные системы, и теми, кто выступает за	Мобилизация международных усилий для укрепления и расширения общепринятых норм и прав человека, оказания помощи женщинам, молодежи,

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
свободное общество. Китай и Россия хотят создать мир, в корне противоречащий ценностям и интересам США. Репрессивные государства не связаны никакими принципами, никакими нормами и механизмами защиты права на неприкосновенность частной жизни, присущими демократическим странам, никакими законами войны. США отстаивают свободу прессы, свободу слова и свободу мысли. Россия пытается скомпрометировать легитимность демократических режимов, используя информационный инструментарий. Мишенью противников США становятся средства массовой информации, политические процессы, финансовые системы и персональные данные. Нельзя допустить, чтобы какая бы то ни было внешняя угроза пошатнула нашу общую приверженность ценностям, нанесла ущерб нашей системе правления или расколола нашу нацию. США не будут хранить молчание перед лицом зла и могут использовать	гражданскому обществу, журналистам и предпринимателям, которые занимаются продвижением этих ценностей. Отказ от применения пыток, методов жесткого физического и морального воздействия. Защита женщин от насилия, этнических и религиозных меньшинств, ЛГБТ-сообщества, беженцев и трудовых мигрантов. Внедрение информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих доступ к информационным ресурсам и расширяющих возможности обмена мнениями, самовыражению, защите человеческих прав и достоинства. Выявление среди молодежи в различных регионах мира новых лидеров, содействие выполнению международных образовательных программ, поддержка предпринимательства. Сохранение лидерства в борьбе против

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
дипломатию, санкции и другие инструменты для изоляции государств и лидеров, которые угрожают интересам и чьи действия противоречат американским ценностям. Улучшить понимания того, как противники США получают информационное и психологическое преимущество во всех политических стратегиях. Проводить последовательные кампании в области коммуникаций для продвижения влияния США и борьбы с вызовами идеологических угроз, исходящих от радикальных исламистских группировок и стран-конкурентов, обличение пропаганды и дезинформации противника. Подключиться к идеологической борьбе «местных голосов», придать им более мощное звучание, объединиться с ними для продвижения альтернатив посланиям, полным насилия и ненависти; Использовать творческий и ресурсный потенциал медийных и Интернет-компаний, частного сектора для	геноцида и массовых злодеяний. Повышение качества образования в области математики, физики, технических и других наук для воспитания нового поколения высококвалифицированных исследователей, подготовка соответствующих педагогических кадров.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
продвижения американских ценностей. Использовать более экономичные и эффективные способы донесения до пользователей за рубежом контента, отвечающего интересам национальной безопасности США. Поддерживать программы в области образования и производственной практики в обрабатывающей промышленности, а также в области науки, техники, инженерного дела и математики (НТИМ).	
Внешняя политика	
Сохранять мир посредством силы. Исключить возможность доминирования одной державы в каком-либо регионе мира. Китай стремится потеснить Соединенные Штаты в Индийско-Тихоокеанском регионе, еще шире распространить свою модель экономического развития при ведущей роли государств и установить в регионе порядок, отвечающий его собственным интересам. Россия стремится восстановить статус великой державы и	Применение силы не единственный эффективный способ противодействия вызовам и также не основное средство обеспечения вовлеченности США в мировые дела. Напротив, очевидно и принципиально то, что дипломатия для нас главный и приоритетный инструмент. США, если потребует ситуация, будут использовать военную силу в одностороннем порядке. При этом мы всегда являемся сторонниками

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
установить сферы влияния вдоль своих границ. Обеспечить ведущую роль США в международных организациях. Соединенные Штаты Америки должны принимать участие и играть решающую роль в работе многосторонних механизмов, устанавливающих многие из правил, которые затрагивают американские интересы и ценности. В этих учреждениях ведется борьба за влияние. Мы являемся их участниками и должны защищать американский суверенитет и продвигать американские интересы и ценности. Ряд международных учреждений устанавливает правила взаимодействия государств, предприятий и отдельных лиц на суше и на море, в Арктике, космосе и цифровой сфере. В целях обеспечения благополучия и безопасности США необходимо, чтобы данные учреждения соблюдали правила по обеспечению открытого и свободного доступа к этим общим сферам.	коллективных действий. В любом случае решение на использование американских ВС должно быть взвешенным, обоснованным с точки зрения потенциальных рисков, конечных целей и эффективности ожидаемых результатов, соответствовать правовым нормам и нашим международным обязательствам. США продолжат сотрудничество с существующими и новыми «центрами силы» в вопросах обеспечения нашей общей безопасности и защиты наших народов. Отдельные страны больше других выражают готовность взять на себя ответственность в мировых делах. США выступают за становление стабильного, мирного и процветающего Китая. Мы добиваемся установления конструктивных и взаимовыгодных взаимоотношений с КНР, намерены укреплять взаимодействие в сферах, представляющих взаимный интерес.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Обеспечение свободного доступа к морю по-прежнему является основным принципом национальной безопасности и экономического благополучия, при этом исследование моря и освоение космоса способствуют созданию возможностей для получения коммерческой выгоды и достижения научных прорывов. Поток данных, а также открытый и функционально совместимый Интернет неотделимы от успеха американской экономики. Если Соединенные Штаты Америки уступят лидерство в этих учреждениях своим оппонентам, то будет утеряна возможность форсировать события благоприятным для США образом. Соединенные Штаты Америки будут уделять приоритетное внимание работе в тех организациях, деятельность которых соответствует американским интересам, и обеспечивать, чтобы такие организации укреплялись и оказывали поддержку Соединенным Штатам Америки, нашим союзникам и партнерам. В тех случаях,	Несмотря на наличие между нами конкуренции, мы отвергаем конфронтационный путь. Однако мы готовы к соперничеству с позиции силы. США намерены наращивать возможности ООН и региональных организаций по разрешению споров и противоречий. Мы продолжим вносить необходимый финансовый вклад в деятельность ООН, добиваться ее реформирования и укрепления миротворческого потенциала. Мы продолжим руководствоваться положениями Устава ООН. В глобальном масштабе обеспечение кибербезопасности требует выработки международных правил ответственного поведения, учитывающих такие аспекты, как защита интеллектуальной собственности, обеспечение свободы доступа к информации, соблюдение прав и свобод граждан. Ответственность за безопасное использование сети Интернет должна разделяться между

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
когда необходимо модернизировать действующие учреждения и правила, Соединенные Штаты Америки возьмут на себя задачу по их усовершенствованию. Организация Объединенных Наций будет содействовать решению многих сложных проблем в мире, однако необходимо провести ее реформирование, чтобы она вновь заявила о приверженности своим основополагающим принципам. Мы будем требовать подотчетности и делать упор на совместную ответственность ее членов. В том случае, если к Соединенным Штатам Америки обратятся с просьбой оказать несоразмерный уровень помощи какому-либо учреждению, мы ожидаем, что мы будем иметь соразмерный уровень влияния на направленность и усилия такого учреждения. Соединенные Штаты будут и впредь играть ведущую роль в таких институтах, как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и Всемирная торговая организация (ВТО), повышая при этом их эффективность посредством	всеми ее основными пользователями – государственными органами, частными структурами и отдельными лицами. США несут особую ответственность за поддержание лидерства в рамках кибернетического мира. Осуществление «стратегического разворота» в сторону АТР. Укрепляем союзы с Японией, Республикой Кореей, Австралией и Филиппинами, сотрудничества с Вьетнамом, Индонезией и Малайзией, Таиландом. Продолжим укреплять стратегическое партнерство и взаимодействие в экономической сфере с Индией. Будем вносить вклад в усиление позиций таких структур, как АСЕАН, АТЭС, Восточноазиатский саммит. Подчеркивается необходимость сдерживания российской агрессии, а также оказания помощи европейским партнерам в повышении уровня их энергетической безопасности. США продолжат оказывать мощное

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
реформ. Эти реформы предусматривают, в частности, стимулирование инвестиций со стороны многосторонних банков развития в высококачественные инфраструктурные проекты, способствующие экономическому росту. Необходимо сделать ВТО более эффективной площадкой для вынесения решений относительно недобросовестной торговой практики. Соединенные Штаты будут играть ведущую роль и оказывать технологическую поддержку в процессе формирования общих пространств - космического, кибернетического, воздушного и морского - и управления ими в рамках международного права. Защита бесплатного и открытого Интернета. Соединенные Штаты будут выступать за открытые и функционально совместимые средства связи с минимальными барьерами на пути глобального обмена информацией и услугами и защищать свои интересы посредством активного участия в	давление на Россию путем использования санкций и других инструментов, одновременно противопоставляя лживой пропаганде Москвы чистейшую правду. Наряду с этим мы оставим открытой дверь для расширения взаимодействия с Россией в сферах взаимного интереса. США поддерживают народы стран Западного полушария, в которых демократия находится под угрозой, например в Венесуэле. Мы намерены проводить новый курс в отношении Кубы. В отношении Ирана ставится задача достижения всеобъемлющего соглашения по урегулированию иранской ядерной проблемы. В целях повышения уровня медицинской безопасности будем наращивать усилия по развитию взаимодействия с зарубежными партнерами в рамках Глобальной повестки дня в области медицинской безопасности. Мы проводим

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
ключевых организациях, таких как "Корпорация по управлению доменными именами и IP-адресами" (ICANN), Форум по управлению Интернетом (IGF), ООН и Международный союз электросвязи (МСЭ). Мы должны также сдерживать, предотвращать и устранять потенциальные угрозы до того, как они достигнут территории США. Мы будем уничтожать террористов и транснациональные преступные организации независимо от того, где они находятся, и истреблять тех, кто оказывает им поддержку. Мы будем проводить антитеррористические операции, направленные против специалистов по ОМУ, занимающихся террористической деятельностью, тех, кто финансирует такую деятельность, управляет ею или оказывает ориентированную на Северную Корею и Иран, для защиты страны от ракетного нападения. Мы будем привлекать государственных и	мероприятия для эффективного реагирования на распространение новых видов опасных заболеваний.

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
негосударственных субъектов к ответственности за использование ОМУ. США будут применять к иностранным правительствам, преступникам и другим субъектам, которые осуществляют значительную вредоносную деятельность в киберпространстве, оперативные меры реагирования, влекущие значительные затраты для последних, а также привлекать к ответственности страны, которые укрывают лиц, ответственных за киберпреступления. Борьба с киберпреступностью. Мы будем использовать передовые инструменты расследования, чтобы помешать преступникам использовать онлайновые торговые площадки, крипто-валюты, а также другие средства противозаконной деятельности. В целях улучшения кибербезопасности и повышения устойчивости важнейших объектов нашей инфраструктуры мы проведем оценку рисков в шести ключевых областях: национальная безопасность, энергетика, финансовая и	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
банковская деятельность, здравоохранение и физическая безопасность, связь, а также транспорт. Конкуренция не всегда означает враждебность, необязательно ведет к конфликту. США готовы сотрудничать с Китаем и Россией в областях, представляющих взаимный интерес. США будут искать области сотрудничества со своими соперниками с позиций силы, в первую очередь путем создания никому не уступающей военной мощи и обеспечения ее полной увязки с потенциалом союзников и всеми силовыми инструментами. Соединенные Штаты проведут обсуждения с другими государствами с целью выстроить предсказуемые отношения и снизить ядерные риски. Мы примем во внимание новые механизмы контроля над вооружениями, если они будут способствовать стратегической стабильности и поддаваться проверке. Мы не позволим противникам использовать	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
угрозы ядерной эскалации и другие формы безответственного поведения в ядерной сфере для принуждения Соединенных Штатов, наших союзников и партнеров. Страх перед эскалацией не помешает Соединенным Штатам защитить свои жизненно важные интересы и интересы наших союзников и партнеров. Индо-Тихоокеанский регион является ареной геополитического столкновения концепций свободного и репрессивного миропорядка. Этот регион, простирающийся от западного побережья Индии до западных окраин США, представляет собой самую многонаселенную часть мира с наиболее динамичной экономикой. Основная угроза – Китай. В Северо-Восточной Азии северокорейский режим резко ускорил осуществление своих киберпрограмм и программ создания ядерного оружия и баллистических ракет. Мы будем стремиться к наращиванию четырехстороннего сотрудничества с	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Японией, Австралией и Индией. Важнейшими элементами региональной архитектуры Индо-Тихоокеанского региона и платформами для продвижения порядка, основанного на принципах свободы, остаются Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Организация азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). США сохранят военное присутствие на передовых рубежах, способное сдержать и, в случае необходимости, разгромить любого противника. Мы будем укреплять сотрудничество с нашими партнерами в Юго-Восточной Азии по линии правоохранительных органов, оборонных ведомств и разведывательных служб в целях реагирования на возрастающую террористическую угрозу. Мы будем поддерживать тесные связи с Тайванем в рамках нашей "политики одного Китая", в том числе соблюдать наши обязательства по обеспечению законных потребностей Тайваня в области обороны и по сдерживанию агрессии в соответствии с	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
Законом об отношениях с Тайванем. Мы намерены расширять наше сотрудничество с Индией, главным партнером Соединенных Штатов Америки в области обороны, по вопросам обороны и безопасности, а также поддерживать укрепление взаимоотношений Индии со всеми странами региона. В Европе Россия пытается своей диверсионной деятельностью поставить под сомнение приверженность США Европе, подорвать трансатлантическое единство и ослабить европейские институты и правительства. Китай занимает все более устойчивое стратегическое положение в Европе, распространяя свою недобросовестную торговую практику и инвестируя в ключевые отрасли промышленности, высокие технологии и инфраструктуру. Совместно с нашими союзниками и партнерами мы будем работать в целях диверсификации европейских источников энергии для обеспечения энергетической безопасности европейских стран, бороться	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
с недобросовестными торговыми и экономическими практиками Китая и ограничивать приобретение им чувствительных технологий. На восточной границе НАТО продолжим укреплять средства сдерживания и обороны и будем содействовать наращиванию усилий наших союзников и партнеров передовой линии по усовершенствованию их собственного оборонного потенциала. Мы будем работать с НАТО в целях улучшения ее комплексного воздушного и ракетного оборонного потенциала в целях противодействия существующим и предполагаемым угрозам, исходящим от баллистических и крылатых ракет, в особенности иранских. Мы будем укреплять сотрудничество в области борьбы с терроризмом и обеспечения кибербезопасности. На Ближнем Востоке США сохранят необходимое американское военное присутствие в регионе в целях защиты Соединенных Штатов и союзников от	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
террористических актов. Мы будем помогать партнерам закупать средства противоракетной обороны, а также другие комплексы вооружений, в целях обеспечения более эффективной защиты от активных ракетных угроз. Мы будем работать с партнерами над пресечением злонамеренных действий со стороны Ирана в регионе. Южная и Центральная Азия. Мы также заинтересованы в том, чтобы государства Центральной Азии не допускали доминирования со стороны враждебных держав, не становились убежищами для джихадистов, а также уделяли первоочередное внимание реформам. Мы будем поощрять экономическую интеграцию Центральной и Южной Азии в целях содействия процветанию и развитию экономических связей, которые приведут к укреплению взаимосвязанности и росту торговли. Мы также будем призывать Индию к увеличению ее экономической помощи в	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
регионе. Мы будем работать с государствами Центральной Азии в целях обеспечения их доступа в регион для поддержания наших контртеррористических усилий. Мы с нетерпением ждем того дня, когда народы Кубы и Венесуэлы смогут воспользоваться свободой и преимуществами общего процветания, и настоятельно призываем другие свободные государства нашего полушария поддержать это общее начинание. Биологические угрозы для США, возникающие в результате преднамеренной атаки или аварии или вызванные естественными причинами, множатся, и необходимо принять меры по их уничтожению на корню. Достижения в биологических науках также открывают новые возможности для злоумышленников. Государственные субъекты стремятся разрабатывать более передовое биологическое оружие, но эти технологии могут стать доступны также негосударственным субъектам, имеющим	

Стратегия национальной безопасности США 2017 года	Стратегия национальной безопасности США 2015 года
злой умысел. Мы будем укреплять систему экстренного реагирования и единую систему координации в целях оперативного определения характера вспышек и применения мер сдерживания в области здравоохранения, с тем чтобы ограничить распространение заболеваний, и предоставления экстренной медицинской помощи.	

Приложение № 5 Состав разведывательного сообщества США

В состав разведывательного сообщества входят 16 структур. Восемь организаций входят в систему Министерства обороны и семь — принадлежат различным гражданским ведомствам:

Центральное разведывательное управление (ЦРУ);

Разведывательное управление министерства обороны (РУМО);

Агентство национальной безопасности;

Национальное управление геопространственной разведки;

Национальное управление воздушно-космической разведки, разведки сухопутных войск, ВВС, ВМС и морской пехоты;

Федеральное бюро расследований (ФБР);

Управление разведки и исследований Государственного департамента;

Отдел разведки и аналитический Министерства финансов;

Разведывательный отдел Министерства энергетики;

Отдел разведки и безопасности Управления по борьбе с наркотиками;

Разведка Береговой охраны;

Управление анализа информации и защиты инфраструктуры Министерства внутренней безопасности.

Приложение № 6 Система материалов и документов стратегического планирования, представляемая разведсообществом США

Аналитические документы и материалы компонентов разведывательного сообщества, представляемые в Совет национальной безопасности (СНБ) и аппарат Белого дома, содержат рекомендации, предусматривающие несколько вариантов действий США в той или иной ситуации, включая применение Вооруженных сил. Эти рекомендации являются основой принятия решения президентом.

Основным документом национальной разведывательной информации является «Разведывательная сводка для Президента», в которой содержится краткий обзор событий в мире, их оценка, а также наиболее важные разведывательные сведения, добытые за истекшие сутки.

Кроме того, готовится «Ежедневная сводка национальной разведки» — более подробный документ для аппарата СНБ и министерств, а также «Бюллетень национальной разведки», предназначенный для военных командований, членов РС и других ведомств. В Министерстве обороны США решение проблемы выявления потенциальных угроз национальной безопасности осуществляется в основном в рамках объединенной системы стратегического планирования (ОССП)[395].

ОССП является центральным звеном в спиральном цикле формирования перспективного облика Вооруженных сил. Исходными документами для начала работы системы являются указания национального военного руководства (президента и министра обороны), директивы и наставления Совета национальной безопасности и председателя КНШ.

Используя инструменты ОССП, КНШ обеспечивает национальное военное руководство страны разведывательными оценками, основными

[395] ОССП функционирует под руководством председателя Комитета начальников штабов (КНШ) и обеспечивает разработку стратегии строительства и применения Вооруженных сил. ОССП действует одновременно и взаимосвязано с тремя другими системами принятия решений (объединенной системой оперативного планирования и исполнения, системой приобретения и системой планирования, программирования, разработки и исполнения бюджета).

направлениями и прогнозами развития стран вероятных противников и их Вооруженных сил на долго-, средне- и краткосрочные прогнозные периоды, оценками угроз национальной безопасности США и боевых возможностей своих сил, основными положениями их боевого использования для достижения национальных целей.

Наиболее важным документом, подготавливаемым в рамках ОССП, является «Объединенный анализ стратегии». В данном документе приводятся результаты анализа стратегической обстановки с учетом факторов, которые оказывают влияние на содержание национальной военной стратегии в ближайшее время и в отдаленной перспективе. Подготовка «Объединенного анализа стратегии» обеспечивается постоянным процессом по сбору разведывательной информации, анализу имеющихся, вновь возникающих и прогнозируемых проблем, угроз, технологий, доктринальных концепций, структур сил и военных задач. В течение этого процесса анализируются и оцениваются текущая стратегия, силы, национальные цели и военные задачи.

В разработке документа «Объединенный анализ стратегии» принимает участие разведывательное управление министерства обороны подразделения КНШ. Основными рассматриваемыми вопросами при этом являются:

— военно-доктринальные установки основных стран, их Вооруженные силы с оценкой соответствующих возможностей по ведению военных действий;

— распространение систем и средств вооруженной борьбы в мире, особенно оружия массового уничтожения и средств его доставки;

— достижения науки и техники;

— военно-промышленная база основных государств мира и соответствующая ей инфраструктура;

— отношение общественности основных стран к решению различных военно-политических проблем;

— источники региональной нестабильности;

— терроризм и наркобизнес;

— системы управления и информационные технологии;

— гуманитарные проблемы и пр.

Немаловажная роль в процессе выявления потенциальных угроз отводится военно-научным организациям.

В МО США основные результаты процесса выявления потенциальных угроз национальной безопасности находят свое отражение в качестве отдельного раздела в документе «Национальная военная стратегия», издаваемом в рамках ОССП. Содержание стратегии докладывается министру обороны, а затем президенту. С этим документом ознакомляются также все другие члены Совета национальной безопасности.

Результаты национальной оценки потенциальных угроз отражаются в Стратегии национальной безопасности США, которая в качестве отдельного документа ежегодно представляется президентом конгрессу.

Приложение № 7 Вопросы Совета безопасности Российской Федерации

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации организует стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности и осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, организации национальной обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности, а также иные функции в сфере стратегического планирования в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Решения Совета безопасности Российской Федерации оформляются протоколами заседаний Совета безопасности Российской Федерации или протоколами оперативных совещаний Совета безопасности Российской Федерации и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации.

В целях реализации решений Совета безопасности Российской Федерации Президентом Российской Федерации могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения (директивы).

Вступившие в силу решения Совета безопасности Российской Федерации обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

Конституционные задачи, решаемые данным органом в сфере национальной безопасности, и его состав обусловливают реальный авторитет и влияние Совета безопасности Российской Федерации в общей системе институтов национальной безопасности страны.

В целях подготовки решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Секретарь Совета безопасности Российской Федерации проводит с постоянными членами Совета безопасности Российской Федерации и членами Совета безопасности Российской Федерации совещания по стратегическому планированию.

Кроме того, в целях подготовки заседаний и оперативных совещаний Совета безопасности Российской Федерации, совещаний по стратегическому планированию, а также в целях рассмотрения отдельных проблем обеспечения национальной безопасности и совершенствования координации деятельности в данной области Секретарь Совета безопасности Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации проводит совместные с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах выездные совещания в субъектах Российской Федерации с участием руководителей федерального органов исполнительной власти, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и иных должностных лиц.

Таким образом, в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности. Он рассматривает вопросы внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности, стратегические проблемы в

государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и в иных сферах национальной безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка и ответствен перед парламентом Российской Федерации за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Организационно-техническое обеспечение заседаний и оперативных совещаний Совета безопасности Российской Федерации осуществляется Администрацией Президента России (Управление протокола Президента Российской Федерации), информационно-аналитическое обеспечение заседаний и оперативных совещаний Совета безопасности Российской Федерации, а также организационно-техническое обеспечение деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации осуществляет аппарат Совета безопасности Российской Федерации, информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственных комиссий Совета безопасности Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, представители которых входят в состав этих комиссий, и аппарат Совета безопасности Российской Федерации.

За прошедшие годы предметом рассмотрения Совета безопасности Российской Федерации были вопросы, касающиеся практически всех областей обеспечения национальной безопасности страны. Принятые решения позволили осуществить оперативные меры по разрешению конкретных ситуаций, обеспечить проведение мероприятий, реализующих долгосрочные цели.

Так, например, Советом Безопасности Российской Федерации были приняты решения по экономическому обеспечению национальной безопасности, усилению роли России в обеспечении энергетической безопасности, технологической модернизации экономики и повышению ее

конкурентоспособности, реализации программы импортозамещения, обеспечению экологической и продовольственной безопасности, улучшению демографической ситуации в стране, освоению континентального шельфа, совершенствованию системы государственного управления, контроля и надзора в недропользовании и ряд других.

Выработаны основные направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах, Калининградской области, Каспийском регионе, разработана Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.

Решениями Совета безопасности Российской Федерации определены основные направления развития военной организации государства на среднесрочную перспективу, предусмотрены меры по формированию и эффективному функционированию мобильных, компактных, технически оснащенных Вооруженных сил Российской Федерации, повышению социальной защищенности военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Одобрены Военная доктрина Российской Федерации (2014 год), основы военно-технической политики, иные концептуальные документы, определяющие политику в области развития оборонно-промышленного и научно-технического комплексов, в стратегически важных видах деятельности – морской, авиационной, космической, информационной, а также по ключевым направлениям обороноспособности: ядерному сдерживанию, противоракетной и противовоздушной обороне, управлению войсками, радиоэлектронной борьбе и электронной компонентной базе.

На заседаниях Совета безопасности Российской Федерации рассмотрены первоочередные задачи в области военно-технического сотрудничества, выработан комплекс взаимоувязанных мероприятий по обеспечению защищенности населения страны и критически важных для национальной

безопасности объектов инфраструктуры от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений.

Разработаны меры по защите национальных интересов Российской Федерации на государственной границе. Большое внимание уделялось таким вопросам, как противодействие экстремистским проявлениям, борьба с преступностью, в том числе с незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, противодействие транснациональным рискам и угрозам, выявление, предупреждение и ликвидация террористических угроз и конфликтных ситуаций, борьба с международным терроризмом и его проявлениями на территории Российской Федерации, противодействие финансированию терроризма. Это позволило скорректировать государственную политику в целях повышения эффективности борьбы с терроризмом, минимизации и ликвидации возможных последствий терактов. Создана единая система антитеррористической деятельности под руководством Национального антитеррористического комитета.

Существенное место в деятельности Совета безопасности Российской Федерации занимает решение проблем социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности в Северо-Кавказском регионе, Республике Крым и городе федерального значения Севастополе. В результате своевременно принятых мер Чеченская Республика сохранена в составе Федерации, а Республика Крым и город Севастополь стали полноценными субъектами Российской Федерации, в которых легитимно и успешно функционируют государственные и общественные институты, решаются задачи восстановления социальной сферы и экономики, обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации аппаратом Совета безопасности Российской Федерации организована работа по обеспечению безопасности функционирования критически важных объектов информационной инфраструктуры и развитию информационного

общества, а также по конструктивному участию России в формировании системы международной информационной безопасности.

В области обеспечения международной безопасности одним из основных приоритетов была выработка внешней политики России в отношении государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ), как в многостороннем, так и в двустороннем формате. Получил развитие принцип разноуровневой и разноскоростной интеграции, прагматичного и дифференцированного подхода в зависимости от готовности отдельных государств развивать сотрудничество с Российской Федерацией.

Большое внимание уделялось становлению и развитию Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) как центров интеграции на постсоветском пространстве в военно-политической и экономической сферах, вопросам урегулирования конфликтов в Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье, Нагорном Карабахе.

Приложение № 8 Тематика заседаний Совета безопасности Российской Федерации за период с 1994 по 2015 год

Подготовлено и проведено 72 заседаний Совета безопасности Российской Федерации

В рамках реализации стратегического национального приоритета «оборона страны» — 19 заседаний *(на заседании Совета безопасности Российской Федерации 20 июня 2006 года совместно рассматривались вопросы экономической и военной безопасности)*

1996 год

22 мая	О политике Российской Федерации в области ядерного сдерживания

1998 год

3 июля	О структуре и составе сил и средств ядерного сдерживания на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу

1999 год

29 апреля	О состоянии и развитии ядерного оружейного комплекса России

2000 год

4 февраля	О проекте Военной доктрины Российской Федерации
9 ноября	О корректировке государственной политики Российской Федерации в области военного строительства и определении основных направлений развития военной организации государства на период до 2010 года

2001 год

25 января	О долгосрочной государственной политике и неотложных мерах в области космической деятельности Российской Федерации
10 ноября	Основы политики Российской Федерации в области развития военно-промышленного комплекса на период до 2010 года и дальнейшую перспективу

27 ноября	О состоянии мобилизационной готовности Российской Федерации

2002 год

31 мая	О рассмотрении проекта основ государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года

2003 год

25 февраля	Об основах военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 года и дальнейшую перспективу
15 ноября	Совместное заседание Совета безопасности Российской Федерации и президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу «О мерах по обеспечению защищенности критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов инфраструктуры и населения страны от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений»

2005 год

28 июня	О перспективах развития военной организации Российской Федерации до 2015 года

2006 год

20 июня	Вопрос № 2. О мерах по совершенствованию военной безопасности

2008 год

11 апреля	О политике Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу

2010 год

9 июня	О состоянии и перспективах развития отечественного

	судостроения
1 октября	О создании современных систем связи для нужд государственного управления, обороны и безопасности страны, поддержания правопорядка

2011 год

1 апреля	О государственной политике Российской Федерации в области авиационной деятельности

2012 год

август	О мерах, направленных на повышение эффективности деятельности оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации

2013 год

июнь	«О совершенствовании военной организации Российской Федерации на период до 2020 года».

В рамках реализации стратегического национального приоритета «государственная и общественная безопасность» — 18 заседаний

1994 год

13 июля	О государственной границе Российской Федерации

1995 год

7 января	О ходе выполнения мероприятий по восстановлению конституционной законности и правопорядка в Чеченской Республике
24 мая	О ходе выполнения государственных решений по поддержке казачества
29 июня	О террористическом акте в г. Буденновске Ставропольского края и мерах по борьбе с терроризмом
30 августа	О мерах по дальнейшему урегулированию в Чеченской Республике

1996 год

15 марта	О концепции урегулирования кризиса в Чеченской Республике
20 июня	О дополнительных мерах по укреплению общественной безопасности и политической стабильности в Российской Федерации

1997 год

4 июня	Об экономической и социально-политической стабильности на Северном Кавказе и мерах по ее стабилизации

2000 год

29 ноября	О мерах по защите национальных интересов Российской Федерации на Государственной границе

2002 год

27 февраля	О ситуации в Чеченской Республике
8 мая	Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в свете борьбы с международным терроризмом

2003 год

30 сентября	О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере

2005 год

17 марта	О мерах по совершенствованию миграционной политики Российской Федерации

2009 год

8 сентября	О приоритетных направлениях совершенствования государственной политики в области противодействия незаконному обороту наркотиков

2012 год

Апрель	«О концепции государственной миграционной политики

	Российской Федерации и мерах по ее реализации».

2013 год

	О совершенствовании государственной политики Российской Федерации на Северном Кавказе

2014 год

апрель	«О дополнительных мерах по обеспечению суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации».
ноябрь	«О Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года и мерах по ее реализации».

В сфере обеспечения экономической безопасности — 11 заседаний *(на заседании Совета безопасности Российской Федерации 20 июня 2006 года совместно рассматривались вопросы экономической и военной безопасности)*

1998 год

25 мая	О комплексной программе преодоления кризиса в угольной отрасти

2001 год

29 марта	О восстановлении социальной сферы и экономики Чеченской Республики

2002 год

8 июля	Экономическое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации

2006 год

20 июня	Вопрос № 1. О мерах по технологической модернизации российской экономики в целях повышения ее конкурентоспособности Вопрос № 3. О мерах по улучшению демографической ситуации

2008 год

30 января	О мерах по обеспечению экологической безопасности в Российской Федерации

2009 год

4 декабря	Об обеспечении продовольственной безопасности Российской Федерации

2010 год

17 марта	О мерах по предотвращению угроз национальной безопасности Российской Федерации в связи с глобальным изменением климата
13 декабря	О состоянии и мерах по обеспечению энергетической безопасности Российской Федерации

2012 год

21 ноября	О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации на начальном этапе функционирования экономики России в рамках Всемирной торговой организации

2013 год

сентябрь	«Об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и природопользования»,

2014 год

июль	«О дополнительных мерах по нейтрализации угроз национальной безопасности Российской федерации в условиях международных санкций».

В рамках реализации стратегического национального приоритета «наука и технологии» — 4 заседания

1996 год

7 февраля	О мерах по обеспечению технологической безопасности России

1997 год

25 октября	О системе подготовки научных кадров и кадров управления в Российской Федерации

2002 год

20 марта	Совместное заседание Совета безопасности Российской Федерации, президиума Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям по вопросу «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»

2015 год

октябрь	«О реализации государственной политики в области обеспечения ядерной, радиационной, химической и биологической безопасности Российской Федерации».

В рамках реализации стратегического национального приоритета «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство» — 11 заседаний

2000 год

21 апреля	О ходе выполнения «Программы действий по обеспечению стратегических интересов России в Каспийском регионе»
26 октября	О принципах развития отношений с Украиной

2001 год

22 февраля	Об укреплении системы экспортного контроля Российской Федерации
26 июня	О перспективах развития Калининградской области

26 декабря	О мерах государственной поддержки экспорта продукции военного назначения и механизмах их реализации

2002 год

31 октября	Об основных задачах политики Российской Федерации по укреплению сотрудничества в рамках СНГ в современных условиях

2003 год

3 декабря	Об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в сфере нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки

2004 год

19 июля	О политике Российской Федерации по обеспечению ее национальных интересов на пространстве СНГ

2005 год

28 января	О перспективах отношений России и НАТО
22 декабря	О роли России в обеспечении международной энергетической безопасности

2013 год

май	«Об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в связи с развитием ситуации в Афганистане и ее влиянием на стабильность в Центральной Азии».

В сфере обеспечения информационной безопасности — 4 заседания

2000 год

23 июня	О государственной политике Российской Федерации в области информационного противоборства и мерах по ее реализации

2007 год

25 июля	О стратегии развития информационного общества

	Российской Федерации

2009 год

28 июня	Об Основах государственной политики Российской Федерации в области создания и применения суперкомпьютерных и грид-технологий в интересах обеспечения национальной безопасности

2014 год

октябрь	«О противодействии угрозам национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере».

В области решения комплексных проблем обеспечения национальной безопасности — 6 заседаний

1997 год

7 мая	О Концепции национальной безопасности Российской Федерации

2002 год

27 ноября	Об основных направлениях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе

2003 год

21 июня	Об основных направлениях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в Сибирском федеральном округе

2006 год

20 декабря	Об обеспечении национальной безопасности на территории Дальневосточного федерального округа

2008 год

17	О защите национальных интересов Российской Федерации в

сентября	Арктике

2009 год

24 марта	О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации

2014 год

апрель	«О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах обеспечения национальной безопасности».

2015 год

декабрь	«О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»

Рассмотрение на заседаниях Совета безопасности основных концептуальных и доктринальных документов (п. 1, п.п. 3–4 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации)

О концепции национальной безопасности Российской Федерации — 1997 год, уточнение — 2000г.

О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года — 2009 год.

О стратегии национальной безопасности Российской Федерации — 2015 год.

Военная доктрина Российской Федерации — 2000 год, 2010 год.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации — 2000 год.

Основы политики Российской Федерации в области развития военно-промышленного комплекса на период до 2010 года и дальнейшую перспективу — 2001 год.

Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу — 2002 год.

Основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года — 2002 год.

Основы военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 года и дальнейшую перспективу — 2003 год.

Стратегия развития информационного общества Российской Федерации — 2008 год.

Основы политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу — 2008 год.

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года — 2008 год.

Основы политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации 1 марта 2010 г.

«О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и мерах по ее реализации» — 2012 год.

О стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации и мерах по ее реализации — 2014 год.

Основы государственной политики регионального развития — 2015 год.

Итого 17 концептуальных и доктринальных документов.

Приложение № 9 Матрица документов стратегического планирования в Российской Федерации
(по стратегическим национальным приоритетам — ключевым направлениям обеспечения национальной безопасности

и устойчивого социально-экономического роста Российской Федерации)

По состоянию на март 2019 года

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Базовые документы в системе документов стратегического планирования					
Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Правительством России утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г.)		**Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. №1662-р)	**Стратегия национальной безопасности Российской Федерации** (утверждена Указом Президента России от 31 декабря 2015 г. № 683)		**Комплексный план мероприятий по реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации** (утвержден Президентом Российской Федерации)
В сфере реализации стратегического национального приоритета «Национальная оборона»					
Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2020 года (утверждены Президентом России 29 мая 2012 г. Пр-1459) **Основы военно-технической политики Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую**	**Военная доктрина Российской Федерации** утверждена Указом Президента России от 5 февраля 2010 г. №146	**Концепция строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации до 2020 года** (утверждена Президентом России 19 апреля 2010 г. № 3796) **Концепция государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами на период до 2020 года** (утверждена Президентом России 29 июля 2009 г. №К3796)	**Стратегия социального развития Вооруженных сил Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена приказом Министра обороны Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 241) **Стратегия развития системы радиационной, химической и биологической защиты войск и населения Российской Федерации в мирное и военное время на период до 2025 года и дальнейшую перспективу** (утверждена решением Президента Российской Федерации)	**Государственная программа вооружения на 2018 - 2025** годы (утверждена Президентом Российской Федерации) **Государственная программа «Обеспечение обороноспособности страны»** (подлежит разработке в соответствии Распоряжением Правительства России от 11 ноября 2010 г. № 1950-р и поручением Правительства России от 14 марта 2012 г. № ВП-П4-1497)	**План строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации на 2011 - 2015 годы** (утвержден Президентом России 18 января 2012 г. №164) **Положение о военном планировании в Российской Федерации** (утверждено Указом Президента России от 3 октября 2010 г. №1205) **План обороны Российской Федерации на период до**

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
перспективу (утверждены Президентом России 26 января 2011 г. № 13841) **Основы политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания на период до 2020 года** (утверждены Президентом России 5 февраля 2010 г. № 1049) **Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года** (утверждены Президентом России 1 марта 2012 г. № Пр-539) **Основы государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны до 2020 года** (утверждены Президентом России 3 сентября 2011 г. Пр-2613) **Основы политики**		**Концепция государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с государствами - участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г.** (утверждена Президентом России 29 июля 2009 г. №К3795) **Концепция военно-технического сотрудничества Российской Федерации с Китайской Народной Республикой** (подлежит актуализации в соответствии с поручением Президентом России от 4 сентября 2010 г. №К3948) **Концепция создания новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (**утверждена Президентом России 4 мая 2007 г. № Пр-735) **Концепция федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года (**утверждена Распоряжением Правительства России от 3 февраля 2010 г. № 134-р)			**2016 года** (утвержден Президентом России 24 января 2013 г.) **План оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны на 2011-2015 годы** (утвержден Президентом России 20 июня 2011 г. № 6418) **Перечень критических промышленных технологий в целях обеспечения государственной программы вооружения (**утверждены решением Военно-промышленной комиссии при Правительстве России 12 сентября 2010 г.) **Перечень базовых и критических военных технологий на период до 2020 года (**одобрен решением Военно-промышленной комиссии при Правительстве России в составе единой системы исходных данных для программно-целевого обеспечения реализации военно-технической политики Российской Федерации 8 апреля 2009 г.) **Перечень технологий,**

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России 1 марта 2010 г. № Пр-528) **Основы политики Российской Федерации в области развития системы радиоэлектронной борьбы на период до 2020 года и дальнейшую перспективу** (утверждены Президентом России 9 января 2012 г. №14599) Указ Президента РФ от 20 июля 2017 г. № 327 **“Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года”** **Основы государственной политики в области обеспечения химической**					**имеющих важное социально-экономическое значение или важное значение для обороны страны и безопасности государства (критических технологий)** (утвержден Распоряжением Правительства России от 14 июля 2012 г. № 1273-р) **Перечень базовых и критических специальных технологий на период до 2020 года** (утверждён Президентом России 28 июня 2010 г. № 6763) **Перечень важнейших объектов Российской Федерации, подлежащих прикрытию войсками и силами противовоздушной обороны** (подлежит разработке в соответствии с Перечнем документов стратегического планирования в Российской Федерации, подлежащих утверждению и актуализации)

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены решением Президента Российской Федерации).					
В сфере реализации стратегического национального приоритета «Государственная и общественная безопасность»					
Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз техногенного, природного характера и террористических актов до 2020 года (утверждены Президентом России 15 ноября 2011 г.) Указ Президента РФ от 20.12.2016 № 696 « Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года»	**Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена Президентом России 27 июля 2001 г.)	**Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации** (утверждена Президентом России 5 октября 2009 г.) **Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года** (утверждена Президентом России 13 июня 2012 г.) **Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма** (утверждена Президентом России 11 июля 2005 г. № Пр-984) **Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года** (утверждена распоряжением Правительства России от 14 октября 2010 г. № 1172-р)	**Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года** (утверждена Указом Президента России от 19 декабря 2012 г. № 1666) Национальная стратегия противодействия коррупции **(утверждена Указом Президента России от 13 апреля 2010 г. №460)** **Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации** (утверждена Указом Президента России от 09 июня 2010 г. № 690) **Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года** (утверждена Президентом России 15 сентября 2012 г). **Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года" (**утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-	**Государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009 – 2013 годы»** (утверждена Постановлением Правительства России от 2 октября 2009 г. №792) **Государственная программа «Обеспечение государственной безопасности»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 4 февраля 2013 г. № 119-р) **Государственная программа «Противодействие незаконному обороту наркотиков»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 4 марта 2013 г. № 294-р) **Государственная программа «Обеспечение**	**План мероприятий по реализации в 2012-2015 годах Концепции устойчивого развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока** (утвержден Распоряжением Правительства России от 12 октября 2012 г. № 1906-р) **Национальный план противодействия коррупции** (утвержден Президентом России в 2012 году) План строительства и развития федеральных органов государственной охраны на 2011 – 2015 годы **(утвержден Президентом России)** **План строительства и развития сил и средств МЧС России на 2011 - 2015 годы (**утвержден Президентом России 09 января 2012 г. № 14731)	

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Указ Президента РФ 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”		**Концепция реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации** (утверждена Распоряжением Правительства России от 11 сентября 2008 г. № 1309-р) **Концепция строительства и развития федеральных органов государственной охраны на период до 2020 года** (утверждена Президентом России 15 марта 2010 г. №1955) **Концепция строительства и развития сил и средств МЧС России на период до 2020 года** (утверждены Президентом России 28 января 2010 г. № 444) **Концепция строительства и развития внутренних войск МВД России до 2020 года** (утверждена Президентом России 26 декабря 2011 г. № 14704) **Концепция строительства и развития органов федеральной службы безопасности на период до 2020 года** (утверждена Президентом России 18 декабря 2009 г. № 12911) **Концепция строительства инженерно-технических воинских формирований и**	2753**)** **Стратегия развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года** (утверждена решением Президента Российской Федерации)	**общественного порядка и противодействие преступности»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 6 марта 2013 г. № 313-р) **Государственная программа «Юстиция»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 4 апреля 2013 г. № 517-р) **Государственная программа «Защита населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 3 апреля 2013 г. № 513-р)	План строительства и развития внутренних войск МВД России на 2011 - 2015 годы **(утвержден Президентом России 26 декабря 2011 г. № 14705)** План строительства и развития органов федеральной службы безопасности на 2011 – 2015 годы **(утвержден Президентом России 19 мая 2011 г.)** План строительства и развития Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации на 2011 – 2015 годы **(утвержден Президентом России 26 января 2012 г. № 14923; в структуре ГУСП Федеральный план по вопросам обеспечения безопасности населения, безопасности эксплуатации (функционирования) и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз различного характера на период до 2020 года** (утвержден решением заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 02.07.2012 протокол № 3)

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
		дорожно-строительных воинских формирований при Спецстрое России на период до 2020 года (утверждены Президентом России 30 апреля 2010 г. № 4362) **Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (**утверждена решением Государственной пограничной комиссии от 9 июля 2009 г. протокол №1) **Концепция развития таможенных органов Российской Федерации** (утверждена Распоряжением Правительства России от 14 декабря 2005 г. № 2225-р) **Концепция федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов (**утверждена Распоряжением Правительства России от 27 августа 2005 г. №1314-р) **Концепция развития системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации до 2020 года**			**ФЦП «Развитие судебной системы Российской Федерации на 2013-2020 годы»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 20 сентября 2012 г. №1735-р) Постановление Правительства РФ от 31.07.2017 № 913 «О представлении информации о бенефициарах по запросам ФНС России и Росфинмониторинга»

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
		(утверждена решением Президента Российской Федерации)			
В сфере реализации стратегического национального приоритета «Повышение качества жизни российских граждан»					
Указ Президента РФ от 6 мая 2018 г. № 198 **“Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу**”	**Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации** (утверждена Указом Президента России от 30 января 2010 г. №120)	**Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года** (утверждена Указом Президента России 9 октября 2007 г. № 1351) **Концепция устойчивого развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока** (утверждена Распоряжением Правительства России от 4 февраля 2009 г. № 132-р)	**Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (**утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208) **Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы** (утверждена Указом Президента России от 1 июня 2012 г. №761) **Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации** (утверждена Распоряжением Правительства России от 25 декабря 2012 г. № 2524-р)	**Государственная программа «Доступная среда на 2011 – 2015 годы» (**утверждена распоряжением Правительства России от 26 ноября 2012 г. № 2181-р) **Государственная программа «Социальная поддержка граждан» (**утверждена Распоряжением Правительства России от 27 декабря 2012 г. № 2553-р) **Государственная программа «Обеспечение доступными комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (**утверждена Распоряжением Правительства России от 30 ноября 2012 г. № 2227-р) **Государственная программа «Содействие занятости населения» (**утверждена распоряжением Правительства России от 22 ноября 2012 г. №2149-р) **Государственная программа «Развитие пенсионной системы»** (подлежит разработке в	**План мероприятий по реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года в 2011 – 2015 годах (**утверждён Распоряжением Правительства России от 10 марта 2011 г. № 367-р)	

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
				соответствии Распоряжением Правительства России от 11 ноября 2010 г.№ 1950-р)	
В сфере реализации стратегического национального приоритета «Экономический рост»					
Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Председателем Правительства России 31 января 2013 г.) **Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу** (утверждены Президентом России 18 сентября 2009 г. № Пр-1969**)** **Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования**	**Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. №1662-р) **Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 8 августа 2009 г. № 1123-р) **Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (до 2015 года)** (утверждена Распоряжением Правительства России от 3 июля 2003 г. № 909-р) **Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 8 ноября 2012 г. №	**Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации** (утверждена Указом Президента России от 29 апреля 1996 г. № 608) **Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года** (утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г.) **Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 08 декабря 2011 г. № 2227-р) **Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 8 декабря 2010 г. № 2205-р) **Стратегия социально-экономического развития Сибири** (утверждена Распоряжением Правительства России от 5 июля 2010 г. № 1120-р)	**Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»** утверждена Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 №366 *(с изменениями от 17.12.14)* **Государственная программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»** Утверждена Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 311 *(с изменениями от 04.09.15)* **ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г.Севастополя до 2020 года»** Утверждена Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 №790 *(с изменениями от 02.03.16)* **Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»** **Утверждена** Постановление	**Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года** (Утвержден Председателем Правительства России 23 марта 2013 г. № ДМ-П13-1795) **План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года** (утвержден Распоряжением Правительства России от 28 мая 2011 г. № 924-р) **План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (**утвержден Распоряжением Правительства России от 31 марта 2011 г. № 553-р) **План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года** (утвержден Распоряжением Правительства России от 5 сентября 2011 г. № 1535-р)

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
возобновляемых источников энергии на период до 2020 года (утверждены Распоряжением Правительства России от 8 января 2009 г. № 1-р) **Основные положения основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу** (утверждено Президентом Российской Федерации 19 апреля 2013 г. № Пр-906) **Основы государственной политики в области использования результатов космической деятельности в интересах модернизации экономики Российской Федерации и развития ее регионов на период до 2030 года** (утверждено Президентом		2071-р)	**Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) **Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 7 февраля 2011 г. № 165-р) **Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 5 сентября 2011 г. № 1538-р**)** **Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 6 сентября 2011 г. № 1540-р) **Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 6 октября 2011 г. № 1757-р) **Стратегия социально-экономического развития**	Правительства РФ от 15.04.14 № 320 **Государственная программа «**Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» **Утверждена** Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 №445 **Государственная программа «**Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» **утверждена** Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №308 *(с изменениями от 09.08.16)* **Государственная программа «**Развитие Северо-Кавказского федерального округа» **утверждена** Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №309 *(с изменениями от 02.02.17)*	**План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года** (утвержден Распоряжением Правительства России от 17 апреля 2012 г. № 507-р) **План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года** (утвержден Распоряжением Правительства России от 23 апреля 2012 г. № 619-р) **План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (**утвержден Распоряжением Правительства России от 27 декабря 2010 г. № 2444-р) **План мероприятий по реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (**принят Правительством России и Центральным Банком России (совместное заявление от 5 апреля 2011 г. №№ 1472п-П13, 01-001/1280) **План первоочередных мероприятий по реализации**

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Российской Федерации 14 января 2014 г. № Пр-51)			**Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 6 сентября 2010 г. № 1485-р) **Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 18 ноября 2011 г. № 2074-р) **Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года** (утверждена Президентом России 8 февраля 2013 г. Пр-232) **Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года** (принята Правительством России и Центральным Банком России (совместное заявление от 5 апреля 2011 г. №№ 1472п-П13, 01-001/1280) **Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 29 декабря 2008 г. № 2043-р) **Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года** (утверждена		**Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 29 декабря 2008 г. № 2043-р) **План мероприятий по реализации в 2008 – 2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 июня 2008 г. №877-р) **План мероприятий по реализации Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (до 2015 года) (**утвержден Распоряжением Правительства России от 3 ноября 2003 г. № 1583-р) **Сводный план («дорожная карта») мероприятий государственной энергетической политики на период до 2030 года, обеспечивающих реализацию Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2030 года** (утвержден Распоряжением Правительства России от 13 ноября 2009 г. № 1715-р) **План мероприятий по реализации Стратегии**

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
			Распоряжением Правительства России от 22 ноября 2008 г. № 1734-р) **Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 июня 2008 г. № 877-р) **Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 13 ноября 2009 г. № 1715-р) **Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации (до 2030 года)** (утверждена Распоряжением Правительства России от 3 апреля 2013 г. № 511-р) **Стратегия развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года** (утверждена приказом Минпромторга России 9 декабря 2010 г. № 1150) **Стратегия развития легкой промышленности России на период до 2020 года** (утверждена приказом Минпромторга России 24 сентября 2009 г. № 853) **Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 года** (утверждена приказом Минпромторга России от 18 марта 2009 г. № 150)		**развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года** (утвержден приказом Минпромторга России 9 декабря 2010 г. № 1150) **План мероприятий по реализации Стратегии развития легкой промышленности России на период до 2020 года** (утвержден приказом Минпромторга России 24 сентября 2009 г. № 853)

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
			Стратегия развития индустрии детских товаров на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 11 июня 2013 г. №2580-р) **Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 22 июля 2013 г. № 1293-р) **Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 годы.** (утверждена Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.) **Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года"** **Стратегия инновационного развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года.** Разработана Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 2016 год.		

В сфере реализации стратегического национального приоритета «Здравоохранение»

Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года (утверждены	**Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации** (утверждена Распоряжением Правительства России от	**Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации** (утверждена Президентом Российской Федерации) **Стратегия развития медицинской науки в**	**Государственная программа «Развитие здравоохранения»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 24 декабря 2012 г. № 2511-р) **Государственная**	**План мероприятий по реализации Основ государственной политики в области здорового питания населения на период до 2020 года** (утвержден Распоряжением Правительства России от 30 июня 2012 г. № 1134-р)

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Распоряжением Правительства России от 25 октября 2010 г. № 1873-р)		30 декабря 2009 г. №2128-р)	**Российской Федерации на период до 2025 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 28 декабря 2012 г. №2580-р) **Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации** (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 апреля 2012 г. № 559-р) **Стратегия развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года** (утверждена приказом Минпромторга России от 23 октября 2009 г. № 965) **Стратегия развития физической культуры и спорта на период до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 7 августа 2009 г. № 1101-р) **Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года** (утверждена приказом Минздрава России от 13 февраля 2013 г. № 66) **Информационно-коммуникационная стратегия по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и**	**программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013 – 2020 годы» (утверждена** Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №305 *(с изменениями от 30.12.15)* **Государственная программа «Развитие физической культуры, и спорта»** (утверждена распоряжением Правительства России от 21 марта 2013 г. № 402-р)	

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
			борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года (приказ Минздрава России от 30 сентября 2013 г. № 677).		
В сфере реализации стратегического национального приоритета «Культура»					
		Концепция развития циркового искусства России до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 2 апреля 2012 г. № 434-р) **Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов** (утверждена Президентом России 3 апреля 2012 г. Пр-827)	**Стратегия государственной молодежной политики** (утверждена Распоряжением Правительства России от 18 декабря 2006 г. № 1760-р)	**Государственная программа «Развитие культуры и туризма на 2013 – 2020 годы»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 27 декабря 2012 г. № 2567-р**)** **Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011 – 2015 годы»** (утверждена Постановлением Правительства России 5 октября 2010 г. №795)	
В сфере реализации стратегического национального приоритета «Наука, технологии и образование»					
Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России 11 января 2012 г.)		**Концепция развития математического образования в Российской Федерации** (подлежит разработке до декабря 2013 г. в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2012 г. № 599)	**Стратегия создания в оборонно-промышленном комплексе системы многоуровнего непрерывного образования на период до 2015 года** (утверждена приказом Минпромторга России от 13 апреля 2009 г. № 256) **Стратегия обеспечения единства измерений в России до 2015 года** (утверждена приказом Минпромторга России 17 июня 2009 г. № 529)	**Государственная программа «Развитие науки и технологий»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 20 декабря 2012 г. № 2433-р) **Государственная программа «Космическая деятельность России на 2013 – 2020 годы»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 28 декабря 2012 г. № 2594-р)	**Перечень критических технологий Российской Федерации** (утверждён Указом Президента России от 7 июля 2011 г. №899) **Перечень базовых и критических специальных технологий на период до 2020 года** (утверждён Президентом России 28 июня 2010 г. №6763) **Приоритетные направления развития науки, технологий и**

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
				Государственная программа «Развитие образования на 2013 -2020 годы» (утверждена Распоряжением Правительства России от 22 ноября 2012 г. № 2148-р) Постановление Правительства РФ от 2 июня 2014 г. № 506-12 **"Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие атомного энергопромышленного комплекса"**	**техники в Российской Федерации** (утверждены Указом Президента России от 7 июля 2011 г. №899) **Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013 - 2020 годы) (**утверждена Распоряжением Правительства России от 27 декабря 2012 г. № 2538-р) **Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013 – 2020 годы** (утверждена Распоряжением Правительства России от 3 декабря 2012 г. № 2237-р) **План мероприятий по реализации Стратегии создания в оборонно-промышленном комплексе системы многоуровнего непрерывного образования на период до 2015 года** (утвержден приказом Минпромторга России от 15 марта 2010 г. № 194) **План мероприятий по реализации Стратегии обеспечения единства измерений в России до 2015 года (**утверждена приказом Минпромторга России 17 июня 2009 г. № 529)

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены Президентом России 28 апреля 2012 г. Пр-1102) **Основы государственной политики Российской Федерации в области использования минерального сырья и недропользования** (утверждены Распоряжением Правительства России от 21 апреля 2003 г. № 494-р) **Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы** (утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р)	**Экологическая доктрина Российской Федерации** (утверждена Распоряжением Правительства России от 31 августа 2009 № 1235-р) **Климатическая доктрина Российской Федерации** (утверждена распоряжением Президента России от 17 декабря 2009 г. № 861-рп)	**Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации (**утверждена постановлением коллегии Рослесхоза от 31 июля 1998 г. № 6)	Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года **(утверждена Распоряжением Правительства России от 11 июня 2010 г. № 1039-р)** **Водная стратегия Российской Федерации до 2020 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 27 августа 2009 г. № 1235-р) **Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)** (утверждена Распоряжением Правительства России от 3 сентября 2010 г. № 1458-р) **Стратегия развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу** (утверждена Распоряжением Правительства России от 30 сентября 2010 г. № 1926-р) **Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года** (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р)	**Государственная программа «Охрана окружающей среды»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 27 декабря 2012 г. № 2552-р) **Государственная программа «Развитие лесного хозяйства»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 28 декабря 2012 г. № 2593-р) **Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов»** (содержит подпрограмму воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр) (утверждена Распоряжением Правительства России от 27 марта 2013 г. № 436-р)	Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья **(утверждена приказом Минприроды России от 16 июля 2008 г. № 151)** План мероприятий по реализации Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года **(утвержден приказом Минприроды России от 8 октября 2010 г. № 408)** **План мероприятий по реализации Водной стратегия Российской Федерации до 2020 года (**утвержден Распоряжением Правительства России от 27 августа 2009 г. № 1235-р)

В сфере реализации стратегического национального приоритета «Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство»

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Основы комплексной политики Российской Федерации на пространстве СНГ (утверждены Президентом России 6 июля 2010 г. № К2849)		**"Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации" (**Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640) **Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств** (утверждена решением Совета глав правительств СНГ 5 октября 2007 г.) **Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС (**утверждена Президентом России 21 марта 2013 г.)	**Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 года** (утверждена решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств 14 ноября 2008 г.) **Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года** (утверждена решением Совета глав правительств СНГ 14 ноября 2008 г.) **Стратегия российского присутствия на архипелаге Шпицберген до 2020 года** (утверждена Президентом России)	**Государственная программа «Внешнеполитическая деятельность»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 21 марта 2013 г. № 386-р)	

В сфере обеспечение информационной безопасности Российской Федерации при реализации стратегических национальных приоритетов

Основы политики Российской Федерации в области создания и применения суперкомпьютерных и грид-технологий в интересах национальной безопасности (одобрены на заседании Совета безопасности Российской Федерации 28 июля 2009 г.) **Основные направления государственной политики в области**	**Доктрина информационной безопасности Российской Федерации** (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. Пр-1895)	**Концепция сотрудничества государств- участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности** (утверждена Решением Совета глав государств СНГ 10 октября 2008 г.)	**Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации** (утверждена Президентом России от 7 февраля 2008 г. Пр-212) **Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014-2020 годы и на перспективу до 2025 года** (утверждена Распоряжением Правительства России от 1 ноября 2013 г. № 2036-р)	**Государственная программа «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»** (утверждена Распоряжением Правительства России от 20 октября 2010 г. № 1815-р) **Государственная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"** Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р	

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
обеспечения безопасности автоматизированных систем и управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации (утверждены Президентом России 12 февраля 2012 г. №803) **Основы государственной политики в области международной информационной безопасности на период до 2020 года** (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2013 г. № 656) **Основы государственной политики Российской Федерации в области противодействия иностранным техническим разведкам и технической защиты информации** (Утверждены решением Президента					

Основы, основные направления	Доктрины	Концепции	Стратегии	Государственные программы	Иные
Российской Федерации).					

Приложение № 10 Система ситуационных центров органов государственной власти Российской Федерации



Приложение № 11 Иерархически-функциональная модель системы документов стратегического планирования

Уровень	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования
Федеральный уровень	**Стратегический прогноз** Российской Федерации	Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации	Основные направления деятельности Правительства РФ
			ДРОНД
		Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	Государственная программа вооружений
			Государственные программы Российской Федерации
	Прогноз научно-технологического развития РФ	Основы государственной политики в области науки и технологий	
	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период	Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере социально-экономического развития Российской Федерации	Федеральные целевые (ведомственные целевые) программы
	Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период		
	Основные направления бюджетной и налоговой политики	Бюджетное послание Президента РФ	Федеральный бюджет Российской Федерации на ____ годы
Федеральный уровень (отраслевой и территориальный признак, макрорегион)	Отраслевые прогнозы, прогнозы социально-экономического развития	Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации	Федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы
			Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
		Стратегия пространственного развития Российской Федерации	Схемы территориального планирования РФ
		Стратегии социально-экономического развития макрорегионов (федеральных округов)	
Уровень субъекта Российской Федерации	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	Стратегия социально- экономического развития субъекта Российской Федерации	Долгосрочные целевые программы субъекта РФ, ведомственные целевые программы ОИВ субъекта Российской Федерации
	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период		Программа социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочную перспективу
	Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период		Государственные программы субъекта Российской Федерации
			Схема территориального планирования субъекта РФ

Уровень муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования
	Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период		Муниципальная программа