



Государственная политика в сфере стратегического планирования

Д.А. Афиногенов

Институт права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Рецензия на книгу: Назаров В.П. 2022. «Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования», под общ. ред. Т.А. Алексеевой. Москва: КНОРУС, 2022. 332 с.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегическое управление, государственная политика в области обеспечения национальной безопасности, целеполагание, мониторинг, документы стратегического планирования

Выход в свет монографии «Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования» Владимира Павловича Назарова, доктора политических наук, профессора кафедры политической теории МГИМО (университета) МИД России, известного специалиста в сфере обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования, нельзя рассматривать как рядовое явление.

В последние годы, особенно после принятия Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», целого ряда инициатив Президента России по формированию национальных целей развития страны на долгосрочную перспективу и введения в политическую управленческую практику такого нового для России инструмента, как национальные проекты, интерес к проблематике стратегического планирования и в целом стратегического управления повысился.

Этому способствовало и обострение ситуации в международной политической и экономической сферах, когда на фоне стремительно роста вызовов и угроз стране и гражданскому обществу в российском политическом и управленческом классе созревает понимание того, что только эффективное стратегиче-

УДК: 327, 35

Поступила в редакцию: 25.07.2022

Принята к публикации: 31.08.2022

ское управление в условиях современного мироустройства способно стать наиболее успешным инструментом достижения национальных интересов страны и обеспечения национальной безопасности.

В последние годы появилось довольно значительное количество статей и материалов, авторы которых рассматривали многие частные аспекты стратегического планирования – например, проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте новых вызовов и угроз (Назаров, Афиногенов 2020), общие вопросы развития методологии стратегического планирования, в том числе с точки зрения регионального видения этой проблемы (Смирнова 2013) и вопросы стратегического планирования развития национальной экономики (См.: Ленчук, Филатова 2018), вопросы формирования адекватной условиям системы документов стратегического планирования и их нормативно-правового оформления¹, научно-практические аспекты совершенствования методологии стратегического планирования и реализации стратегических национальных приоритетов (Афиногенов, Кочемасова, Сильвестров 2019), развития инструментария реализации основных положений Федерального закона РФ №172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Назаров 2017) и ряд иных аспектов.

Однако исследования в сфере стратегического планирования, которое могло бы, основываясь на едином методологическом подходе, общих принципах и закономерностях, увязать вопросы развития экономики, социальной сферы, гражданского общества, регионов, возможности финансовой системы страны, её демографического, производственного, интеллектуального и ресурсного потенциалов с задачами укрепления национальной безопасности в Российской Федерации, до сих пор не было.

Такой пробел в полной мере восполняет монография Владимира Павловича Назарова «Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования», которая даёт комплексное понимание единой государственной политики в сфере стратегического планирования и обеспечения национальной безопасности.

Не будет преувеличением сказать, что это один из первых в отечественной политической науке трудов, который увязывает вопросы общей теории национальной безопасности и широкий круг теоретических, научно-практических и прикладных аспектов стратегического планирования как ключевого элемента государственного управления. Такой подход выгодно отличает монографию В.П. Назарова от существующего многообразия исследований, посвящённых рассмотрению проблем стратегического планирования как инструмента развития экономики и бизнеса.

¹ Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации: учебное пособие. 2016. Под общ. ред. Н.П. Патрушева. Москва: Известия. 448 с.

Системный подход в раскрытии этой темы пронизывает все главы и разделы монографии. Не случайно в предисловии к данной работе секретарь Совета Безопасности России Н.П. Патрушев отметил, что «монография В.П. Назарова может считаться одним из немногих в российской науке комплексных и системных научно-практических исследований в области стратегического планирования, имеющих прикладное значение для формирования и реализации государственной политики защиты национальных интересов России».

Работа логично выстроена, хорошо аргументирована и содержит целый ряд предложений по совершенствованию инструментария стратегического планирования. Во многом аргументированность и убедительность выдвинутых в работе предложений по совершенствованию инструментария стратегического планирования основывается на практической деятельности автора, который длительный период времени посвятил государственной службе на посту заместителя секретаря Совета Безопасности Российской и почти 15 лет имел возможность непосредственно заниматься вопросами внедрения инструментария стратегического планирования в практику государственного управления.

Отдельно стоит остановиться на целевой функции данной монографии. С одной стороны, проведённое исследование представляет собой комплексное научно-теоретическое и научно-практическое исследование, посвящённое рассмотрению самого предмета «стратегическое планирование» и механизма его реализации — государственной политики в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. С другой стороны, в этом труде представлено большое количество практических рекомендаций по применению инструментария стратегического планирования в практике государственного управления, по возможному и, вероятно, необходимому совершенствованию управленческих структур и механизмов принятия и реализации политических решений, по совершенствованию стратегического анализа и прогноза, оценки состояния национальной безопасности в контексте стратегического планирования. Представленные в монографии рекомендации могут быть использованы на различных уровнях государственного управления при решении практических задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Научная проблема монографии заключается в формировании методологии и практики построения системы стратегического планирования как действенного инструмента реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Авторское видение роли и места стратегического планирования в современной системе обеспечения национальной безопасности также выделяет монографию В.П. Назарова на фоне других исследований.

Применение такой методологии абсолютно оправдано. Как отмечал ещё знаменитый австрийский и британский философ и социолог Карл Поппер, именно рациональная и актуальная постановка проблемы исследования вно-

сит наиболее весомый вклад в рост научного знания; наука всегда начинается с проблем и всегда кончается проблемами, которые открывают перспективы для последующего развития (Поппер 1983: 123).

Этому постулату во многом соответствует научная логика исследования, выдвигающая по ходу рассмотрения темы монографии целый ряд научно-практических задач, также требующих решения.

Так, в первой главе монографии на основе анализа зарубежного и отечественного опыта стратегического планирования обосновывается новое прочтение таких базовых концептов, как «национальная безопасность», «стратегическое планирование», «государственная политика в области стратегического планирования». В монографии проведена мысль, что стратегическое планирование сегодня является, по сути, единственным эффективным инструментом, необходимым как политической, так и экономической практике координации деятельности органов государственного управления, гражданского общества и корпоративного сектора экономики страны в решении стратегических задач развития государства.

Это видение отражается в предлагаемой формулировке самого термина «стратегическое планирование», которое понимается как важнейший инструмент обеспечения деятельности государства (организации) на долгосрочную перспективу, первый этап в цикле стратегического управления сложной системой, обеспечивающий на основе последовательных действий (стратегического анализа, стратегического прогнозирования, стратегического целеполагания, мониторинга и оценки состояния) снижение рисков и рациональное достижение стратегических национальных приоритетов.

Если придерживаться такой логики, стратегическое планирование применительно к сфере защиты национальных интересов 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 стратегического плана действий, а стратегическое управление — как систему действий по реализации этой стратегии.

Такая постановка вопроса динамична и далеко выходит за рамки понимания этого термина Федеральным законом №172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», что открывает перспективы разворачивания по данному вопросу широкой научной дискуссии.

Вторая глава монографии рассматривает теоретические и методологические основы государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. Основываясь на концептуальных подходах, выработанных как западной, так и отечественной политической наукой, автор выдвигает ряд новаторских постулатов при рассмотрении сути методологии государственной политики обеспечения национальной безопасности. В частности, он считает, что современный подход к понятию «национальная безопасность», базиру-

ющийся на постулате «защищённость» от вызовов и угроз, не отвечает потребностям реализации стратегических национальных приоритетов и не соответствует принципу «безопасность через устойчивое развитие», лежащему в основе политики в области обеспечения национальной безопасности современного государства. В монографии приводится пояснение, почему необходим переход от политики защищённости к политике формирования стратегии развития государства, гражданского общества, личности через выдвижение значимых и ясных стратегических целей, учитывая при этом задачи обеспечения национальной безопасности, как необходимо пересмотреть сущность субъекта и объекта национальной безопасности, что это значит для политической практики.

Данная авторская концепция даёт возможность выстраивать процесс обеспечения национальной безопасности не путём простого реагирования на возникающие угрозы и вызовы, а на основе стратегического анализа, стратегического прогноза и стратегического целеполагания, что обеспечивает упреждающие действия в сложной обстановке и последовательное продвижение по пути реализации долгосрочных целей развития и обеспечения национальной безопасности. В этой связи монография В.П. Назарова может придать импульс творческому развитию общей теории национальной безопасности, которая, по ряду экспертных оценок, находится сегодня в состоянии застоя.

Не менее важно, что в данной главе рассмотрены также вопросы совершенствования целеполагания в стратегическом планировании. Особого внимания заслуживает использованный автором подход к трактовке таких принципов стратегического планирования, как единство и целостность, разграничение полномочий, а также сбалансированность системы стратегического планирования. Для их последовательной реализации предлагается ввести в практику государственного управления новый нормативно-организующий документ Президента Российской Федерации директивного характера, определяющий на долгосрочную перспективу (на срок президентских полномочий) основные цели и задачи обеспечения национальной безопасности, социально-экономического развития и стратегического планирования в Российской Федерации.

Такой документ как новый тип документа стратегического планирования мог бы иметь форму Перечня поручений Президента Российской Федерации и утверждаться соответствующим нормативно-правовым актом. Выдвигая такое предложение, автор исходит из того, 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 безопасности. Поэтому введение в практику государственного управления нормативно-организующего Перечня поручений Президента РФ о стратегических це-

лях и задачах на новый срок президентских полномочий обеспечит системный характер процесса формирования документов стратегического планирования в Российской Федерации в рамках определённых целеполаганий.

Третья глава монографии посвящена вопросам мониторинга и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации. Опыт реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности показывает, что эта проблема становится ключевой в условиях обострения международной политической и экономической ситуации, нарастании межгосударственных противоречий, политической и экономической турбулентности. Такие условия повышают требования к качеству управленческой работы на всех направлениях обеспечения безопасности и социально-экономического развития страны, диктует необходимость своевременной корректировки документов стратегического планирования применительно к меняющейся обстановке.

Автор рассматривает проблему мониторинга и оценки состояния национальной безопасности на всех этапах стратегического планирования: этапе стратегического целеполагания, стратегического анализа и стратегического прогнозирования, этапе подготовки программно-плановых документов, этапе контроля реализации стратегических национальных приоритетов и, наконец, формирования результирующей оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации.

Научно-теоретическое и научно-практическое обоснование стратегического анализа как самостоятельного инструмента управления рисками в сфере обеспечения национальной безопасности и основы для стратегического прогноза как совокупности прогнозных оценок по стратегическим национальным приоритетам Российской Федерации, объединённых единым форматом и методологией, а также единой системой оценки состояния национальной безопасности и уровня социально-экономического развития, сформированной на основе Перечня показателей национальной безопасности Российской Федерации можно рассматривать как значительный вклад в развитие теории и практики обеспечения национальной безопасности и государственного управления.

Прогнозирование, в том числе в рамках достижения стратегических национальных приоритетов, становится обязательной процедурой подготовки политического решения, основой стратегического целеполагания. И новаторский подход автора к рассмотрению проблематики стратегического прогнозирования в данной главе раскрылся наиболее ярко, о чём, в частности, свидетельствует обоснование необходимости формирования Сводной части стратегического прогноза как инструмента, направленного на формирование целостной картины облика Российской Федерации в долгосрочной перспективе, например, на рубеже 2035–2040 гг., в интересах стратегического целеполагания.

Интерес представляет также проведённый в главе анализ зарубежных взглядов на сущность мониторинга состояния национальной безопасности, предложенные автором алгоритм моделирования оценки состояния национальной

безопасности Российской Федерации и требования к системе показателей состояния национальной безопасности.

Завершает работу глава, посвящённая совершенствованию нормативно-правовых и организационных основ стратегического планирования в Российской Федерации. Наибольшее внимание здесь уделено проблеме формирования оптимальной и иерархичной архитектуры документов стратегического планирования, в частности автором предложен возможный облик перспективной системы документов стратегического планирования по стратегическому национальному приоритету «стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество». Им также обоснован весьма перспективный принцип формирования пакета программно-плановых документов стратегического планирования, прежде всего – государственных программ Российской Федерации на основе базового принципа проектного управления – одна цель (приоритет) – один документ стратегического целеполагания – один программно-плановый документ – один (головной) ответственный исполнитель. По мнению автора, это позволит осуществить единство руководства процессами стратегического планирования и государственного управления в Российской Федерации на основе принципа «безопасность через развитие».

Что же касается практических рекомендаций по данной главе, то наибольший интерес вызывают предложения по общей координации государственной политики в области стратегического планирования, повышению качества информационно-аналитической и аналитико-прогностической работы, а также созданию Совета по стратегическому планированию и государственному управлению при Президенте Российской Федерации как консультативно-совещательного органа, формируемого Президентом России в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития России.

В целом монографию В.П. Назарова «Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования» отличает широкий круг рассматриваемых проблем, исследуемых на основе единого методического подхода. Кроме того, работу отличают самостоятельность выводов и суждений, нацеленных на получение новых научно-теоретических знаний в данной предметной области, а также смелость в постановке целого ряда крупных научных проблем и прикладных управленческих задач, решение которых для реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности представляется давно назревшим.

Один из ключевых итогов данной работы состоит в том, что широкий комплекс теоретических, методологических, нормативно-правовых и научно-практических проблем стратегического планирования и общей теории национальной безопасности, нашедший своё отражение в монографии, заставляет читателя задуматься о перспективах развития теории и практики обеспечения

национальной безопасности России в современных условиях, о необходимости дальнейшего совершенствования процедур и регламентов государственного стратегического планирования и в целом стратегического управления в интересах устойчивого социально-экономического развития и защиты национальных интересов Российской Федерации.

Ряд положений данной монографии может вызвать споры и дискуссии, так как точка зрения автора далеко не всегда совпадает с существующими публикациями и даже с некоторыми официальными подходами. Однако тема государственного управления процессами развития и обеспечения национальной безопасности России на основе стратегического планирования приобретает всё большую важность и актуальность, а стимулирование научной дискуссии – одна из целей данной работы. Во многом именно в этом заключается ценность данной монографии, так как она заставляет читателя включаться в научную полемику по поднимаемым проблемам, а это всегда путь к новому знанию.

Поэтому работа состоялась и представляет значительный интерес не только для исследователей, студентов, профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений России, аспирантов и соискателей научных степеней кандидата и доктора политических наук, но и для работников высших органов государственного и военного управления Российской Федерации.

Об авторе:

Дмитрий Александрович Афиногенов – доктор политических наук, профессор кафедры государственного управления и национальной безопасности ИПНБ РАНХиГС, член Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, действительный государственный советник 3 класса.

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

UDC: 327, 35
Received: July 25, 2022
Accepted: August 31, 2022

State Policy in Strategic Planning

D.A. Afinogenov
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-4-85-167-176](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-4-85-167-176)

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Book review: Nazarov V.P. 2022. *Development of theoretical and methodological foundations of strategic planning*. Moscow: KnoRus. 332 p.

Keywords: strategic planning, strategic management, state policy in the field of national security, goal setting, monitoring, strategic planning documents

About the author:

Dmitry A. Afinogenov – Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Public Administration and National Security of the Institute of National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration ANE, member of the Scientific Council under the Security Council of the Russian Federation, Full State Counselor of the 3rd class. Email: afinogenov_d@inbox.ru

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Afinogenov D. A., Kochemasova E. Yu., Silvestrov S. N. 2019. Strategicheskoye planirovaniye: problemy i resheniya. [Strategic Planning: Challenges and Solutions]. *Mir novoy ekonomiki*. № 2. P. 23–25. (In Russian).

Lenchuk E.B., Filatov V.I. 2018. Strategicheskoye planirovaniye — put' k ustoychivomu razvitiyu ekonomiki Rossii. [Strategic Planning as a Path for Russian Economy Sustainable development]. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. 11(4). P. 35–47. (In Russian).

Nazarov V. P. 2017. *Strategiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: preymstvennost' gosudarstvennoy politiki, sistemy natsional'nykh interesov i strategicheskikh natsional'nykh prioritetov*. [Russian National Security Strategy: Continuity of State Politics, National Interests System and National Strategic Priorities]. Strategicheskoye upravleniye v sfere natsi-onal'noy bezopasnosti Rossii: obespecheniye natsional'nykh interesov i realizatsiya strategicheskikh prioritetov: conference proceedings. (Moscow, 14 April 2016). Ed. by. A.V. Shevchenko. Moscow: Prospekt. P. 12–17. (In Russian).

Nazarov V.P., Afinogenov D.A. 2020. Problemy razvitiya obshchey teorii natsional'noy bezopasnosti v kontekste korrektyrovki Strategii natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii. [Challenges of National Security Theory Development in the Context of Shaping Russian National Security Strategy]. *Vlast'*. Vol. 28. P. 9–19. (In Russian).

Popper K. 1983. *Logika i rost nauchnogo znaniya*. [Logic and Growth of Scientific Knowledge]. Moscow: Progress. 391 p. (In Russian).

Smirnova O.O. 2013. *Osnovy strategicheskogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii: monografiya* [Basics of Russian Strategic Planning]. Moscow: Izdatel'skiy Dom «Nauka». 302 p. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. 2019. Стратегическое планирование: проблемы и решения. *Мир новой экономики*. №2. С. 23–25.

Ленчук Е.Б., Филатов В.И. 2018. Стратегическое планирование — путь к устойчивому развитию экономики России. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 11(4). С. 35–47.

Назаров В.П. 2017. *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: преемственность государственной политики, системы национальных интересов и стратегических национальных приоритетов*. Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: обеспечение национальных интересов и реализация стратегических приоритетов : матер. 4-й науч.-практич. конф. (Москва, 14 апреля 2016 г.) / под ред. А.В. Шевченко. Москва: Проспект. С. 12–17.

Назаров В.П., Афиногенов Д.А. 2020. Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Власть*. Том 28. С. 9-19.

Поппер К. 1983. *Логика и рост научного знания*. Москва: Прогресс. 391 с.

Смирнова О.О. 2013. *Основы стратегического планирования Российской Федерации*: монография Москва: Издательский Дом «Наука». 302 с.