

УДК 338.2

EDN ENOLVC

Л.А. Беляевская-Плотник

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНТЕГРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Институт экономики РАН
Москва, Россия

Принципиальная взаимообусловленность национальной безопасности и социально-экономического развития страны лежит в основе построения системы стратегического планирования. Рассмотрена одна из проблем, препятствующих полноценному внедрению системы стратегического планирования, заключающаяся в частичном учете национальных интересов при формулировке национальных целей развития. Показано, что современная система государственного управления через институт национальных проектов сводится к доминированию проектного подхода, имеющего социально-экономическую направленность, оставляя вне контуров внимания вопросы стратегического управления, в том числе, направленные на обеспечение национальной безопасности. Установлено, что действующая модель государственного управления в современных условиях сфокусирована на постановке и достижении целей, не в полной мере учитывающих комплексные вопросы национальной безопасности. Отмечено, что национальные интересы должны стать основополагающим условием постановки национальных целей развития и базовой категорией разработки документов стратегического планирования уровня целеполагания. При этом принципиально важно обеспечить их учет и преемственность во всей вертикали документов стратегического планирования.

Ключевые слова: национальные интересы; национальная безопасность; национальные цели развития; стратегическое планирование; целеполагание.

Введение и постановка проблемы. В условиях растущей мировой неопределенности все более важной становится необходимость построения новой модели обеспечения национальной безопасности в практике государственного управления. В связи с этим инструменты стратегического планирования в целях выстраивания последовательности мер и рационального распределения ресурсов для их реализации приобретают особую значимость. В российском законодательном пространстве закреплены основные институциональные контуры построения и реализации системы стратегического планирования: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации»

[1] (далее – 172-ФЗ) и «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования» (утв. Указом Президента РФ от 08 ноября 2021 г. № 633) [2]. Указанные нормативно-правовые акты постулируют необходимость содержательного согласования между собой и синхронизации во времени всей совокупности документов стратегического планирования – от формулировки национальных интересов и постановки стратегических национальных целей развития до их исполнения и финансирования в программно-плановых документах.

Однако за десять лет действия 172-ФЗ сама система стратегического планирования не заработала в полном объеме как многоуровневый системный механизм, направленный на обеспечение национальной безопасности за счет экономического и социального развития. Несмотря на увеличивающееся количество отраслевых и программно-плановых документов стратегического планирования, один из базовых документов целеполагания – долгосрочная Стратегия социально-экономического развития – до сих пор отсутствует, и ведется длительная полемика на предмет ее необходимости в системе государственного управления. В то же время Указ Президента РФ от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [3], который не относится к документам стратегического планирования, а является юридическим оформлением ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, на практике играет роль ключевого документа стратегического целеполагания, при этом не учитывая военные и оборонные вопросы национальной безопасности. Современная система стратегического планирования в такой конфигурации ориентирована на провозглашение национальных целей развития с последующей разработкой национальных проектов для их достижения. Уместно отметить, что национальные цели развития носят выраженный социально-экономический характер, оставляя вне контуров внимания вопросы реализации других документов стратегического планирования, в том числе, направленных на национальную безопасность.

Указанные обстоятельства порождают множество комплексных причин, ограничивающих полноценную реализацию принципов стратегического планирования, указанных в ст. 7 172-ФЗ [1]. Наряду с этим, множатся количественные, содержательные и смысловые противоречия между положениями документов стратегического планирования, что не позволяет реализовать согласованную государственную политику. Доминирование проектного подхода над стратегированием не позволяет в полной мере использовать инструментарий стратегического планирования и сделать его драйвером социально-экономического развития и надежным институтом обеспечения национальной безопасности.

Принципиально важно, что вне зоны внимания в действующей конфигурации документов стратегического планирования остаются национальные интересы, определенные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02 июля 2021 г. № 400) [4], как объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии.

Обзор литературы. Развитие теоретических воззрений на категорию «безопасность» привело к тому, что в современных научных трудах все чаще стал использоваться термин «национальный интерес». Однако следует напомнить, что фокус на защите национальных интересов был затронут еще в трудах Н. Макиавелли и Ж. Бодена, содержательное значение которых к настоящему времени существенно трансформировалось [5]. На основании отмеченного подчеркнем, что термин «национальный интерес» в разных аспектах был задействован в мировой практике государственного управления более пяти веков [6]. За весь указанный период с определенной интенсивностью возникали споры в отношении определения сути и содержания национальных интересов [7]. Главенствующий принцип защиты национальных интересов лежит в основе государственной политики любой страны. Для Российской Федерации этот вопрос остается актуальным и сейчас, поскольку идеология принятой в 2009 г. *Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года* [8] и ее дальнейшие редакции в 2015 [9] и 2021 [4] гг. построена на формулировке и защите национальных интересов. Это позволяет сделать вывод, что российская политика управления национальной безопасностью синхронна с мировой тенденцией фокуса на защите национальных интересов. При этом формулировка самих национальных интересов РФ трансформировалась, сместив акцент с военно-оборонных задач в сторону приоритетного решения социально-экономических вопросов, тем самым полностью соответствуя тезису «безопасность через развитие» [10].

Следует также обозначить, что и в стратегиях национальной безопасности различных мировых держав присутствуют исключительные и свойственные только этим странам формулировки национальных интересов. Во имя защиты национальных интересов обычно определяются цели, затем детализируются задачи для их достижения в заданных сферах государственного управления. Содержательный контекст национальных интересов определяет концентрацию средств и ресурсов государственного управления на приоритетных вопросах обороны или экономики, на международном сотрудничестве или внутренних задачах [11].

Обычно под национальным интересом понимается «осознанная потребность нации в самосохранении, развитии и обеспечении безопасности, совокупность сбалансированных интересов личности, общества и всего го-

сударства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах жизнедеятельности общества, включая формирование национальной идеологии» [12]. Исходя из этого, именно национальные интересы лежат, как правило, в основе целей внутренней и внешней политики, необходимостью их обеспечения «аргументируются» действия государств на международной арене.

Защита национальных интересов в системе обеспечения национальной безопасности. В п. 26 *Стратегии национальной безопасности* указано, что «обеспечение и защита национальных интересов РФ осуществляются за счет реализации стратегических национальных приоритетов» [4]. Сами же «стратегические национальные приоритеты далее объединяют цели и задачи применительно к определенной сфере государственного управления и являются основой для разработки других документов уровня целеполагания, в том числе, по отраслевому принципу (отраслевых стратегий)» [13].

В результате сопоставительного анализа национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, обозначенных в *Стратегии национальной безопасности РФ* [4], предварительно определено их взаимное соответствие (табл. 1). В то же время глубокий содержательный анализ показывает, что национальный интерес «устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе» декомпозирован на два приоритета: «Экономическая безопасность» и «Научно-технологическое развитие», что, на первый взгляд, соответствует принципу преемственности стратегического планирования.

Детальный аудит документов, направленных на реализацию приоритета «научно-технологическое развитие», показал, что значительная часть задач данного приоритета не находит отражения в нижестоящих документах. Это означает, что существует риск в полноценной реализации национального интереса «устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе» по причине отсутствия соответствующих мероприятий в обеспечивающих документах. Вызывает также сомнение корректность реализации национального интереса по устойчивому развитию российской экономики посредством только лишь экономической безопасности в одноименном приоритете.

Таблица 1.
Анализ учета национальных интересов при формулировке стратегических национальных приоритетов и постановке национальных целей развития

Национальные интересы	Стратегические национальные приоритеты	Национальные цели развития
<p>1</p> <p>1) сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан</p>	<p>2</p> <p>1) сбережение народа России и развитие человеческого потенциала</p>	<p>3</p> <p>а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;</p> <p>в) комфортная и безопасная среда для жизни</p>
<p>2) защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны</p>	<p>2) оборона страны</p>	<p>-</p>
<p>3) поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества.</p>	<p>3) государственная безопасность</p>	<p>-</p>
<p>4) развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;</p>	<p>4) информационная безопасность;</p>	<p>ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.</p>

Окончание таблицы 1

1	2	3
5) устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;	5) экономическая безопасность;	д) устойчивая и динамичная экономика;
	6) научно-технологическое развитие;	е) технологическое лидерство;
6) охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата;	7) экологическая безопасность и рациональное природопользование;	г) экологическое благополучие;
7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России;	8) защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;	б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
8) поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений.	9) стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.	-

Источник: составлено автором на основании [3-4].

Общепринятым определением термина «развитие» как динамического явления считается процесс качественных изменений и переход исследуемых объектов на новый уровень. Очевидно, что без обеспечения текущего уровня безопасности как статического явления в условиях отсутствия внешних и внутренних угроз, качественные изменения осуществить невозможно. Однако для достижения устойчивого развития экономики необходимо создание соответствующих условий для таких изменений, кроме непосредственно обеспечения безопасности. Поэтому взаимообусловленность понятий «безопасность» и «развитие» заключается в том, что они по отношению друг к другу выступают в одно и то же время условием, фактором и результатом, что свидетельствует об их неразрывной циклической взаимосвязи [10].

Необходимо также указать, что преемственность национальных интересов не соблюдается в полной мере при постановке национальных целей развития в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [3], которые ориентированы исключительно на социально-экономическое развитие и не учитывают вопросы безопасности, в том числе международного уровня. Вместе с тем, обращает на себя внимание факт, что провозглашаемые Президентом РФ цели в своем электоральном послании несут национальный уровень, охватывающий весь спектр сфер государственного управления, в том числе, сферы обеспечения безопасности, что также указывает на необходимость включения аспектов безопасности в перечень национальных целей. Иными словами, действующая модель государственного управления в современных условиях сфокусирована на постановке и достижении целей, не в полной мере учитывающих комплексные вопросы национальной безопасности.

Исходя из этого, национальные интересы должны стать «отправной точкой» для формирования национальных целей и исходной основой для разработки документов стратегического планирования уровня целеполагания. При этом принципиально важно обеспечить их учет и преемственность во всей вертикали документов стратегического планирования.

Этот подход для России не нов. Так, в *Концепции национальной безопасности Российской Федерации* (утв. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) [14] было прямо определено, что национальные интересы России носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства, поскольку представляют собой совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

Основанная на национальных интересах официальная доктрина государства сводится к публичному заявлению своих стремлений и действий исходя из имеющихся ценностей и потребностей. Национальные интересы

определяют не только идеологию внутренней государственной политики, но и обосновывают масштабы и интенсивность проникновения государства на мировую арену. Принципиально отличительной чертой института национальных интересов является, во-первых, их формулировка на уровне Президентских документов, а, во-вторых, их функция по формированию контуров внешней политики, вытекающей из необходимости защиты конституционных прав и свобод граждан, а также реализации стратегических приоритетов внутри страны.

Имплементация национальных интересов в систему документов стратегического планирования. Исходя из постулатов государственного управления, обеспечение национальных интересов является сущностным содержанием стратегического управления, реализация которого осуществляется, в том числе, посредством стратегического планирования. Учитывая, что национальные интересы носят комплексный характер и охватывают все сферы жизнедеятельности страны, и, в первую очередь, вопросы обеспечения безопасности, необходимо использование единых методологических начал (в том числе, механизмов и инструментов) при стратегическом планировании в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Неразрывная взаимодополняющая связь названных выше сфер закреплена в ряде документов [1-2], а подход, согласно которому развитие позволяет наилучшим образом противостоять угрозам безопасности в современных геополитических условиях, признан приоритетным в государственном управлении. Именно обеспечение безопасности государства в текущем периоде является базисным основанием его поступательного и устойчивого социально-экономического развития в последующем плановом и прогнозном периодах. В то же время устойчивые качественные социально-экономические изменения способны противостоять внешним и внутренним угрозам безопасности в перспективе.

Для определения целей развития страны на долгосрочный период в условиях высокой неопределенности необходим инструментарий стратегического анализа, как основы построения прогнозных сценариев будущего. Далее на основе доказательного выбора приоритетности реализации того или иного сценария с учетом минимизации рисков и максимизации требуемых результатов производится оценка ресурсной обеспеченности мероприятий сценария. После выбора указанной альтернативы формируются уточняющие мероприятия ее реализации в ключевом документе целеполагания, что необходимо для определения условий обеспечения национальных интересов и национальных целей, а также для последующего их отражения во всех обеспечивающих документах стратегического планирования.

Выводы. Концептуальным подходом к решению практических вопросов обеспечения национальной безопасности должна стать реализация системы национальных интересов путем их учета в национальных целях развития с последующей «нарастающей детализацией через всю вертикаль

обеспечивающих документов стратегического планирования, как единственной правовой основы исполнения принимаемых государственных решений» [13]. Особое место в данном процессе отводится развитию института стратегического планирования, когда не только целесообразно, но и крайне необходимо составлять планы развития определенных сфер, обеспечивающих требуемый уровень защищенности страны.

© Беляевская-Плотник Л.А., 2025

Библиографический список

- [1] Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
- [2] Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/
- [3] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/
- [4] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/49e275533c7512b66bfcaa9bd9eef6d046da8060/
- [5] Клименко О.А. Становление понимания государственного суверенитета в эпоху Модерна (от идей Ж. Бодена до правовых оснований Вестфальского мира) // Мир политики и социологии. 2016. № 6. С. 53-57.
- [6] Казанцев С.В. Национальные интересы, стратегические цели и долгосрочная безопасность Российской Федерации // Мир новой экономики. 2021. № 15 (1). С. 40-49. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-1-40-49
- [7] Кондрат Е.Н. Национальные интересы правового государства и концепция национальной безопасности: некоторые подходы к современной трактовке // Правовое государство: теория и практика. 2018. № 4 (54). С. 78-83.
- [8] Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/97362a5433d48e025c1b445161a876fdb5b8da6/
- [9] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/68b84fad7ba19e838299886834d575d4b0348533/
- [10] Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. 2007. № 11. С. 3-10.
- [11] Конкурентный подход к оценке национальной безопасности Российской Федерации / Ю.А. Крупнов, С.Н. Силвестров, В.Г. Старовойтов, Н.В. Лапенкова //

- Национальная безопасность / Nota bene. 2023. № 5. С. 13-35. DOI: 10.7256/2454-0668.2023.5.68816
- [12] Пономарев Н.Н. Национальные интересы в концепции национальной безопасности России: проблемы теории и практики // Общество и право. 2010. № 4 (31). С. 69-73.
- [13] Беляевская-Плотник Л.А. Экономическая безопасность государства: от стратегического планирования к стратегическому управлению // Экономическая безопасность. 2024. Т. 7. № 7. С. 1801-1816. DOI: 10.18334/ecsec.7.7.121409
- [14] Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25677/

L.A. Belyaevskaya-Plotnik

**STRATEGIC PLANNING AS A TOOL
FOR INTEGRATING NATIONAL INTERESTS
INTO THE NATIONAL SECURITY SYSTEM**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

Abstract. The fundamental interdependence of national security and socio-economic development of the country underlies the construction strategic planning system. The article examines one of the problems that hinders full implementation of the strategic planning system, which consists in partial consideration of national interests when formulating national development goals. The modern system of public administration through the institution of national projects is reduced to dominance of the project approach, which has the socio-economic focus, leaving issues of strategic management, including those aimed at national security, outside the contours of attention. Thus, the current model of public administration in modern conditions is focused on setting and achieving goals that do not fully take into account the complex issues of national security. In conclusion, it is noted that national interests should become fundamental condition for setting national development goals and a basic category for developing strategic planning documents at the goal-setting level. At the same time, it is fundamentally important to ensure their consideration and continuity throughout the vertical of strategic planning documents.

Keywords: national interests, national security, national development goals, strategic planning, goal-setting

References

- [1] Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation" dated June 28, 2014 N 172-FZ [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

-
- [2] Decree of the President of the Russian Federation dated November 8, 2021 N 633 "On Approval of the Fundamentals of State Policy in the Sphere of Strategic Planning in the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/
- [3] Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2024 N 309 "On the National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2030 and for the Perspective up to 2036" [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/
- [4] Decree of the President of the Russian Federation of 02.07.2021 N 400 "On the National Security Strategy of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/49e275533c7512b66bfcaa9bd9eef6d046da8060/
- [5] Klimenko, O.A. (2016). [Formation of an understanding of state sovereignty in the era of Modernity (from the ideas of J. Bodin to the legal foundations of the Peace of Westphalia)]. *Mir politiki i sotsiologii* [The World of Politics and Sociology]. № 6. pp. 53-57. (In Russ).
- [6] Kazantsev, S.V. (2021). [National Interests, Strategic Goals, and Long-Term Security of the Russian Federation]. *Mir novoy ekonomiki* [The World of the New Economy]. № 15(1). pp. 40-49. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-1-40-49. (In Russ).
- [7] Kondrat, E.N. (2018). [National Interests of the Rule of Law and the Concept of National Security: Some Approaches to Modern Interpretation]. *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika* [The Rule of Law: Theory and Practice]. № 4 (54). pp. 78-83. (In Russ).
- [8] Decree of the President of the Russian Federation of 12.05.2009 N 537 (as amended on 01.07.2014) "On the National Security Strategy of the Russian Federation until 2020" [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/97362a5433d48e025c1b445161a876fdb5b8da6/
- [9] Decree of the President of the Russian Federation of 31.12.2015 N 683 "On the National Security Strategy of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/68b84fad7ba19e838299886834d575d4b0348533/
- [10] Nazarov, V.P. (2007). [Strategic planning: now or again later?]. *Vlast'* [Power]. № 11. pp. 3-10. (In Russ).
- [11] Krupnov, Yu.A., Silvestrov, S.N., Starovoytov, V.G., Lapenkova, N.V. (2023). [Competitive approach to assessing the national security of the Russian Federation]. *Natsional'naya bezopasnost' / nota bene* [National Security / nota bene]. № 5. pp. 13-35. DOI: 10.7256/2454-0668.2023.5.68816. (In Russ).
- [12] Ponomarev, N.N. (2010). [National interests in the concept of national security of Russia: problems of theory and practice]. *Obshchestvo i pravo* [Society and Law]. № 4 (31). pp. 69-73. (In Russ).
- [13] Belyaevskaya-Plotnik, L.A. (2024). [Economic security of the state: from strategic planning to strategic management]. *Ekonomicheskaya bezopasnost'* [Economic security]. Vol. 7. № 7. pp. 1801-1816. DOI: 10.18334/ecsec.7.7.121409. (In Russ).
- [14] Decree of the President of the Russian Federation of 10.01.2000 N 24 "On the Concept of National Security of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25677/