

УДК 349:681

НИКИТЕНКО Евгений Григорьевич – кандидат исторических наук, доктор философии, профессор кафедры государственного управления и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82, стр.1); профессор кафедры прикладного анализа международных проблем Московского государственного института международных отношений (университет) МИД РФ (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76; negrolub@yandex.ru)

СИНИЦЫН Игорь Михайлович – ученый секретарь Центра исследования проблем безопасности РАН (117335, Россия, г. Москва, ул. Гарибальди, 21б; im_9380752@mail.ru)

СЕРГЕЕВ Николай Александрович – преподаватель Военной академии ракетных войск стратегического назначения им. Петра Великого (143900, Россия, Московская обл., г. Балашиха, ул. Карбышева, 8; 6063467@bk.ru)

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПЕРСПЕКТИВНОЙ СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы совершенствования системы управления обеспечением национальной безопасности России с использованием геоинформационных методик сбора, обработки и использования разнородной информации. В частности, представлены обоснованные предложения по созданию и определению оптимального состава перспективной системы обеспечения национальной безопасности России (НБ РФ), основных задач и требований к ней. Авторы анализируют проблему соотношения ситуативности (реактивности) и стратегичности (проактивности) в перспективной системе обеспечения национальной, в т.ч. военной, безопасности России и предлагают организационно-функциональную структуру перспективной сетевой синтетической системы обеспечения НБ РФ, гармонично сочетающую в себе упомянутые принципы управления в изменяющихся условиях глобализирующегося мира.

Ключевые слова: глобализация, национальная безопасность (НБ), ситуативность (реактивность), стратегичность (проактивность), влиятельный субъект мировой истории, сетевая синтетическая система обеспечения НБ, информационно-аналитический центр, ситуационный центр, информационно-управляющий центр, информационно-координирующий центр, стратегическое планирование (проектирование), модераторство, оперативный штаб, межведомственная комиссия

«Помышляя о грядущей России и подготавливая ее в мыслях, мы должны исходить из ее исторических, национальных, религиозных, культурных и державных основ и интересов. Мы не смеем – ни торговать ими, ни разбазаривать наше общерусское, общенародное достояние. Мы не смеем обещать от лица России – никому, ничего. Мы должны помнить ее, и только ее. Мы должны быть верны, и только ей. Поколение русских людей, которое ведет себя иначе, будет обозначено в истории России как поколение дряблое и предательское». *Русский мыслитель, ученый, публицист, профессор И.А. Ильин, «Национальная Россия: наши задачи» (1956)*

Состав и содержание требований к перспективной системе обеспечения национальной безопасности России

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020

года¹ (далее – Стратегия НБ РФ-2009) в п. 1 отмечалось, что «в новых условиях глобализации процессов мирового развития» Россия должна осуществить переход «к новой государственной политике в области национальной безопасности». В ней также говорилось, что для разработки и реализации «новой государственной политики в области национальной безопасности» должна была быть создана соответствующая ей новая перспективная система обеспечения НБ России.

В декабре 2015 г. была принята новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации² (далее – Стратегия НБ РФ-2015), в которой были определены «цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу» (п. 1). Документ в целом уточнил и дополнил основные положения предыдущего документа в этой сфере деятельности с учетом результатов реализации его положений и наличия внутренних и внешних угроз на момент его подготовки.

Оценивая достигнутые результаты реализации Стратегии НБ РФ-2009, следует отметить, что, хотя с момента ее принятия прошло уже около 9 лет, а с момента принятия Стратегии НБ-2015 – около 3 лет, процесс совершенствования системы обеспечения НБ России с целью повышения ее эффективности не завершен и находится на стадии своего решения. Безусловно, в значительной степени причинами этого являются динамичность международной военно-политической обстановки и проявление специфики мер по противодействию международному терроризму. Определенные подвижки, и то только в области оборонной безопасности, начались с приходом в военное ведомство нового руководства.

Вместе с тем и после принятия новым военным руководством страны прорывного решения о создании новой национальной системы управления обороной страны, несмотря на неоспоримые успехи, ситуация в целом радикальным образом не изменилась. Это объясняется тем, что инициированный новым военным руководством процесс создания единой интегрированной национальной системы управления обороной страны начал проводиться, что называется, «с колес».

Созданный в соответствии с решением президента РФ (май 2013 г.) Национальный центр управления обороной Российской Федерации (НЦУ) предназначен для обеспечения централизованного боевого управления Вооруженными силами РФ; обеспечения управления повседневной деятельностью Военно-воздушных сил и Военно-морского флота; сбора, обобщения и анализа информации по военно-политической обстановке в мире, на стратегических направлениях и по общественно-политической обстановке в РФ в мирное и военное время.

Основными задачами, которые должны решать НЦУ, являются:

– поддержание системы централизованного боевого управления ВС РФ в готовности к боевому применению и контроль состояния Вооруженных сил, группировок войск (сил) на стратегических направлениях, а также выполнение основных задач боевого дежурства;

– обеспечение руководства Министерства обороны РФ информацией по военно-политической обстановке в мире, общественно-политической обста-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». – *Собрание законодательства РФ*. 2009. N 20. Ст. 2444.

² Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». П. 1. – *Собрание законодательства РФ*. 2016. Вып. 1. Ст. 212.

новке в РФ и состоянию Вооруженных сил, информационное обеспечение работы руководящих должностных лиц государства и Министерства обороны РФ при проведении мероприятий в ситуационном центре Министерства обороны;

– обеспечение управления, координация и контроль полетов и перелетов авиации Вооруженных сил;

– обеспечение управления, координации и контроля выполнения силами (войсками) ВМФ задач боевой службы и боевого дежурства, участия в международных операциях и специальных мероприятиях, международно-правовое сопровождение действий сил (войск) ВМФ.

Как видно из изложенного, от новых, кардинально отличающихся от прежних масштабных фундаментальных и поисковых работ в сфере стратегической прогностики и технологических проработок в интересах совершенствования управления обороной страны по объективным причинам было решено отказаться. Следуя настоятельным требованиям заказчика в лице нового руководства Минобороны России, новый разработчик был вынужден сконцентрировать свое внимание не на глубоком концептуальном осмыслении стоящих перед ним фундаментальных и прикладных проблем в новых геополитических условиях, а на внедрении в старую систему управления обороной страны (на основе устаревшей методологии) современных информационно-коммуникационных технологий, безусловно позволяющих повысить ее эффективность.

Можно предположить, что по мере создания новой перспективной системы управления обороной страны и достижения первых успехов ее новый разработчик, не располагая серьезной концептуальной базой, будет сталкиваться с нарастающим потоком наплавающихся друг на друга проблем, с которыми по той же причине не смог ранее справиться его предшественник. Это означает, что даже успешно созданная и способная в ближайшей перспективе эффективно функционировать новая национальная система управления обороной страны России при возникновении непредвиденных вызовов и угроз может оказаться недееспособной, потребует глубокой реорганизации, требующей значительных временных, материальных и финансовых затрат. При этом время будет упущено, а вызовы и угрозы превратятся в опасности, с которыми ни старая, не идущая ей на смену новая национальная система управления обороной страны окажутся не способными справиться. Данный вывод в полной мере относится не только к разработке национальной системы управления обороной страны, но и к разработке всей заявленной в Стратегии НБ РФ-2009 и подтвержденной в Стратегии НБ РФ-2015 перспективной системы обеспечения НБ РФ в целом, к новой политике (как системе взглядов) в этой сфере деятельности.

Анализ положений Стратегии НБ РФ-2009 и уточняющей ее Стратегии НБ РФ-2015 позволяет сделать вывод, что «новая», перспективная система обеспечения национальной безопасности России, как представляется, методологически должна отвечать основным требованиям, приведенным в Приложении 1.

Анализ представленных предложений свидетельствует, что требования к перспективной системе обеспечения НБ России могут быть условно разделены на четыре большие группы: 1) группу целевых требований; 2) группу организационных требований; 3) группу технологических требований; 4) группу требований к способам согласования между собой первых трех типов требований.

Далее приводится основное содержание требований по группам.

1. Целевые требования содержат перечень влиятельных субъектов системы международных отношений, включая Россию, которые, возможно, будут оказывать существенное влияние на ход мировой истории в условиях глобализирующегося мира в XXI в.; перечень вызовов и угроз для национальной безопас-

ности России, которые они будут создавать, а также определение того, какие благоприятные условия для реализации Россией своих национальных интересов они могут создать.

Целевые требования включают две составляющие.

Первая связана с прогнозом изменений в раскладе влиятельных сил на мировой арене, включая Россию, способных оказывать существенное влияние на ход мировой истории в новых условиях глобализации, и выявлением интересов, которые они будут преследовать в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Вторая связана с прогнозом изменений, происходящих в формах, способах и средствах действий отмеченных выше субъектов для реализации своих национальных интересов в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе в новых условиях глобализирующегося мира.

2. Организационные требования характеризуют силы, а также формы, способы и средства, которые должно использовать российское государство для обеспечения национальной безопасности в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной исторической перспективе в новых условиях глобализирующегося мира, в рамках сформулированных целевых требований. По аналогии с целевыми требованиями группа организационных требований также имеет две составляющие: первая связана с прогнозом изменений в раскладе влиятельных сил внутри страны, а также их интересов, которые российское государство должно использовать для обеспечения национальной безопасности во внутренней и международной среде в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной исторической перспективе в новых условиях глобализирующегося мира; вторая характеризует прогноз изменений в формах способах и средствах, которыми располагают влиятельные силы России и которые должны использоваться российским государством для обеспечения национальной безопасности в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной исторической перспективе в сфере международной и внутренней безопасности в новых условиях глобализирующегося мира.

3. Технологические требования характеризуют тот организационно-технологический базис, с помощью которого высшее политическое руководство (ВПр) России должно добиваться реализации организационных требований, т.е. привлекать и максимально эффективно использовать имеющиеся у страны силы и средства в интересах обеспечения НБ.

Содержанием составляющих технологических требований являются:

– требования, согласно которым функционирование перспективной системы обеспечения НБ России должно опираться на специально созданную «систему ситуационных центров, работающих по единому регламенту»;

– требование интеграции информационных ресурсов всех привлекаемых к совместному решению задач обеспечения НБ России политических сил и средств в составе сети ситуационных центров.

Организационные и технологические требования совместно определяют уровень возможностей, которыми располагает перспективная система обеспечения НБ России для реализации целевых требований в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе в новых условиях глобализирующегося мира.

4. Особое место занимают требования, касающиеся способов согласования целевых требований и требований к имеющимся у России возможностям для их реализации в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе в условиях глобализирующегося мира. Они связаны с необходимостью использования методов стратегического планирования для защиты национальных

интересов в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной исторической перспективе.

Проблема соотношения «ситуативности» (реактивности) и «стратагемности» (проактивности) в перспективной системе обеспечения национальной и военной безопасности России

Предложенные выше требования к перспективной системе обеспечения НБ РФ носят внутренне противоречивый характер. Это, прежде всего, касается противоречия между текущими национальными интересами (настоящим) и стратегическими национальными интересами (будущим), которое на содержательном уровне представляет собой противоречие между двумя способами обеспечения НБ РФ: «ситуативностью» (реактивностью) и «стратагемностью» (проактивностью).

В данной статье под использованными терминами понимаются: *ситуативность* – способность системы обеспечения НБ РФ оперативно реагировать на потоки плохо прогнозируемых внешних и внутренних вызовов и угроз, с одной стороны, и использовать складывающиеся благоприятные условия для роста и развития страны – с другой; *стратагемность* – способность системы обеспечения НБ РФ, используя механизмы стратегического предвидения, предпринимать меры по заблаговременному купированию источников вызовов и угроз, с одной стороны, и целенаправленному созданию благоприятных условий для собственного роста и развития – с другой.

Следует признать, что сформулированное в п. 98 Стратегии НБ РФ-2009 и продублированное в п. 109 Стратегии НБ РФ-2015 требование, согласно которому новая политика в сфере обеспечения НБ РФ должна «осуществляться на плановой основе <...> в рамках стратегического планирования в Российской Федерации»¹, остается «требованием на бумаге». Основное внимание при проектировании и целевом использовании перспективной системы обеспечения НБ РФ уделялось и уделяется в основном мерам с опорой на ситуативность, а стратагемность как играла, так и продолжает играть второстепенную роль.

Такое положение дел закономерно. Приоритет ситуативности над стратагемностью в сфере обеспечения НБ РФ имеет свою историю. Доминанта реактивности еще в 1993 г. была прописана в ст. 13 главного правового документа России – Конституции², где был сформулирован запрет на государственную идеологию. Вместе с тем именно идеология служит тем каркасом, который способен придать долгосрочному стратегическому планированию системную направленность, а предпринимаемым Россией действиям – эмоциональную заряженность, логическую обусловленность и волевую напряженность. Отказ от национальной идеологии для России означает следование принципу ситуативности, ведущему к отказу от своей державности, превращению ее из субъекта в объект мировой истории. Возврат России к государственной идеологии – признак того, что Россия стремится вернуть себе статус влиятельного субъекта мировой истории.

Ситуативность вплоть до середины нулевых годов была главным руководящим принципом деятельности ВПР России. Очевидно, что в условиях выживания речь не могла идти о решении стратегических задач. Удушьяемая в объ-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – *Собрание законодательства РФ*. 2016. Вып. 1. Ст. 212.

² Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

ятиях Запада, побежденная в «холодной войне», обладающая ограниченным суверенитетом молодая Россия была не способна существенным образом влиять на мировые процессы и полностью зависела от глобальной конъюнктуры. Вследствие этого стратегическое планирование все эти годы было скорее риторической ширмой, чем серьезной и ответственной практикой. Все знали, что ни один стратегический план не будет выполнен, а за его срыв по причине возникновения «непреодолимых обстоятельств» никто никогда не ответит.

Представляется, что осознание важности стратегического планирования в сфере обеспечения НБ РФ началось после выступления В.В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 года¹. Крайне жесткая негативная реакция на эту речь Запада показала, что в условиях надвигающегося мирового кризиса он не намерен церемониться и свое благоденствие, как откровенно признал Зб. Бжезинский, будет обеспечивать «за счет России, вопреки суверенным интересам России и на обломках России» [Бжезинский 2010: 127].

В результате тезис о равноправном партнерстве и взаимовыгодном сотрудничестве с Западом, который был доминирующим в отечественном массовом сознании с начала перестройки в СССР, высшим политическим руководством и населением страны стал восприниматься с все большим недоверием. Окончательно осознание необходимости перехода к более жесткому отстаиванию своих национальных интересов произошло после событий в Грузии в 2008 г., когда Запад с присущим ему цинизмом показал, что он не только словом, но и делом готов переложить значительную часть своих проблем на плечи России.

В начале второго десятилетия стало окончательно ясно, что необходимым условием для России остаться влиятельным субъектом мировой истории в XXI в. является переход к «синтетической парадигме», гармонично сочетающей в себе как принцип реактивности, так и принцип стратагемности при доминирующей роли последнего. Несмотря на это, «родимые пятна» ситуативности в обеих стратегиях сохранились. Это следует из текста п. 107 Стратегии НБ РФ-2009, где говорится, что новая перспективная система обеспечения НБ РФ должна строиться на основе сети «распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия». Позже это требование нашло свое подтверждение и в Стратегии НБ РФ-2015. Но что это, как не «оговорка по Фрейду»? Как известно, «как корабль назовешь, так он и поплывет». В ситуационных центрах реактивность по определению не может не доминировать над стратагемностью.

Представляется, что именно пренебрежение стратагемностью во многом предопределило провал начатого еще в нулевые годы проекта по созданию перспективной системы обеспечения национальной безопасности России. Отсутствие у прежнего разработчика единого стратегического видения привело к тому, что каждое ведомство продолжало проектировать и строить свою систему управления, исходя исключительно из своих узковедомственных интересов и своего стратегического видения будущего. Это привело к тому, что интегрировать ведомственные системы управления по целям, стратегическим и оперативным задачам, горизонтам планирования, месту и времени проведения планируемых мероприятий, расходуемым ресурсам в рамках единого общенационального проекта только за счет административного давления оказалось чрезвычайно трудно. В результате исчезла и сама возможность без ручного режима управ-

¹ Выступление В.В. Путина и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. — *Сайт Президента РФ*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

ления со стороны ВПР России осуществлять скоординированное межведомственное стратегическое планирование и оперативное управление в чрезвычайных обстоятельствах. А, как известно, снижение оперативной нагрузки ВПР РФ в чрезвычайных обстоятельствах и являлось главной целью создания новой перспективной системы обеспечения НБ РФ. Прежний разработчик объединенной системы государственного управления после множества серьезных попыток исправить положение дел без опоры на глубокие концептуальные проработки, отвечающие масштабу решаемой задачи, после десяти с лишним лет безуспешных попыток остался «у разбитого корыта». Существует опасение, что подобная ситуация повторится. Порочный круг совершит свой новый виток. Новый разработчик без радикальных шагов по исправлению ситуации, связанной с повышением статуса стратегемности, неизбежно повторит судьбу своего предшественника. Время будет упущено, деньги потрачены, а результат будет тем же! Подтверждением этого может служить мнение специалистов в сфере создания перспективной АСУ ВС РФ, которые отмечают, что «оценка результатов ОКР по созданию АСУ межвидовыми группировками войск (сил) стратегического, оперативно-стратегического, оперативного и тактического звеньев показывает, что используемые сегодня технологии и методы не соответствуют современным требованиям» [Иванов 2015: 8].

О высокой вероятности такого сценария свидетельствует тот факт, что в самой «продвинутой» в настоящее время сфере обеспечения НБ РФ — сфере национальной обороны — стратегемность до сих пор так и не нашла своего достойного отражения. При создании Национального центра управления обороной страны (НЦУО) основное внимание было уделено текущей деятельности «оборонки»: мониторингу боевого применения войск, контролю их повседневной деятельности, слежению за выполнением плановых заданий ГОЗ предприятиями ОПК. Задачи краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного прогнозирования в интересах целевого применения и развития ВС оказались выведенными за его функциональные рамки.

От новых масштабных фундаментальных и поисковых работ в сфере стратегической прогностики и технологических проработок в интересах управления обороной страны по объективным причинам было решено отказаться: в соответствии с техническим заданием разработчик системы сконцентрировал свое внимание не на глубоком концептуальном осмыслении стоящих перед ним фундаментальных и прикладных проблем, а на ее модернизации в техническом и технологическом аспекте. Вопросы прогнозирования и комплексного анализа возможного развития обстановки, выявления угроз и рисков и их оценка остались «за кадром».

Процессы, начавшиеся в последние годы в мире, позволяют говорить о том, что времени на глубокое осмысление и корректировку сложившегося подхода к формированию новой перспективной системы обеспечения НБ у России практически не осталось. По мере обострения военно-политической обстановки как внутри страны, так и за рубежом ВПР России будет вынуждено во все большей степени концентрировать внимание на текущих вызовах, угрозах и опасностях и, как следствие, снижать внимание к решению задач стратегического прогнозирования и планирования. Дефицит времени приведет к ошибкам принятия оперативных решений, которые будут становиться источниками новых вызовов и угроз. Разорвать порочный круг может только стратегическое предвидение.

С психологической точки зрения данная ситуация во многом похожа на ту, которую пережил один из героев рассказа из известного произведения И. Ильфа и Е. Петрова, решивший вдали от человеческой суеты поразмышлять о смысле жизни, уединившись для этого в свежеструганном гробу. Через неко-

торое время он был вынужден оставить свою затею и вернуться к своей обычной жизни. Осуществлению замысла помешали тривиальные клопы, число которых все время росло. Казалось бы, клоп и смысл жизни – понятия по своему масштабу несопоставимые. Но когда укусов много, укусы их весьма болезненны, а борьба с ними не приносит должного успеха, высшие смыслы уходят на второй план. Не попасть в психологическую ловушку ситуативности в условиях нарастающего потока плохо прогнозируемых вызовов и угроз, отстоять стратагемность – важнейшая задача российской государственности.

Признание за стратагемностью приоритетного по отношению к ситуативности статуса накладывает свои ограничения на целевые требования, предъявляемые к перспективной системе обеспечения НБ России. В частности, это касается первой стороны целевых требований, связанной с прогнозом расклада политических сил, которые будут определять ход мировой истории в XXI в., и преследуемых ими интересов.

Приоритет стратагемности над ситуативностью означает, что границы осуществляемого прогноза должны охватывать максимально большой интервал времени – желательно, временной горизонт длительностью в весь XXI в.

Организационно-функциональная структура перспективной сетевой синтетической системы обеспечения НБ РФ, гармонично сочетающая принципы ситуативности (реактивности) и стратагемности (проактивности) управления

В настоящее время в должной мере отсутствуют глубокие научные проработки, связанные с созданием общегосударственной сетевой интегрированной управляющей структуры, гармонично сочетающей в себе принципы ситуативности и стратагемности.

Методологические подходы к построению моделей и технологий обеспечения национальной безопасности достаточно подробно изложены в работе В.Л. Шульца и В.В. Цыганова [Шульц, Цыганов 2010]. Вопросы системности в построении системы управления обеспечением национальной безопасности также в должной мере изложены и в работе В.П. Войтенко [Войтенко 2005].

Предлагаемая система обеспечения НБ РФ должна обеспечивать совместное решение двух взаимосвязанных задач управления:

1) задачу оценки и стратегического планирования, включающую совместное и скоординированное решение трех подзадач:

– подзадачу моделирования и прогнозирования возможных вызовов и угроз национальной безопасности, оценки рисков, формирования предложений по снижению степени их воздействия;

– подзадачу стратегического планирования целевого применения объединенных сил и средств обеспечения НБ РФ, используемых как в интересах безопасности и обороны страны, так и в интересах ее развития и процветания (на основе полученных данных первого этапа);

– подзадачу стратегического планирования развития объединенных сил и средств обеспечения НБ РФ, используемых как в интересах безопасности и обороны страны, так и в интересах ее процветания с учетом результатов упомянутых подзадач;

2) задачу ситуационного реагирования, которая также включает в себя совместное решение двух подзадач:

– подзадачу оперативного реагирования на опасности, возникающие в ходе применения объединенных сил и средств по целевому назначению, используемых как в интересах обеспечения безопасности и обороны страны, так и в интересах развития и процветания страны;

– подзадачу оперативного реагирования на опасности, возникающие в сфере их текущего всестороннего обеспечения и развития объединенных сил и средств по целевому назначению, используемых как в интересах обеспечения безопасности и обороны страны, так и в интересах развития и процветания страны.

Представляется, что такая структура может состоять из двух взаимодействующих между собой сетевых управляющих вертикалей:

– сетевой управляющей вертикали информационно-аналитических центров (ИАЦ), участвующих в решении задач совместного межведомственного многоуровневого стратегического планирования;

– сетевой управляющей вертикали ситуационных центров (СЦ), обеспечивающих совместное межведомственное многоуровневое оперативное реагирование на текущие вызовы и угрозы НБ РФ.

Эффективность функционирования такой двухкомпонентной сетевой управляющей структуры будет определяться двумя факторами: во-первых, качеством разработки организационных механизмов, позволяющих каждой из сетевых структур использовать все заложенные на различных уровнях иерархии и ведомственной принадлежности возможности; во-вторых, организацией взаимодействия этих двух совместно функционирующих сетевых управляющих структур в различных условиях динамично изменяющейся военно-политической, социально-экономической и духовно-нравственной обстановки внутри страны и за рубежом.

Это означает, что решение организационных проблем становится ключом к обеспечению высокой эффективности перспективной синтетической системы обеспечения НБ РФ. Этот вывод полностью соответствует известному принципу: «организация бьет класс». Опыт командных видов спорта, где и возник этот принцип, показывает, что команда «звезд», как правило, проигрывает хорошо организованной команде середнячков.

Система обеспечения НБ РФ может, по мнению авторов, иметь четырехуровневое построение:

– на верхнем уровне административной иерархии располагаются органы государственной власти и управления федерального центра (органы федерального уровня, ФЦ);

– на втором уровне – органы власти и управления федеральных округов (регионального уровня, ФО);

– на третьем – органы власти и управления субъектов федерации (регионального уровня, СФ);

– на нижнем, четвертом уровне – органы местного самоуправления (муниципальные, МС).

Органы власти и управления всех уровней административной государственной иерархии объединены в две профильные организационные вертикали: 1) организационную вертикаль социально-экономического развития и безопасности; 2) организационную вертикаль военно-силовой безопасности и ее развития.

В первую организационную вертикаль входят органы государственной власти и управления, чья деятельность связана с решением первой главной задачи обеспечения НБ РФ – социально-экономического развития. К ним относятся все федеральные и региональные министерства и ведомства, входящие в состав правительств, подчиненных, соответственно, президенту РФ и первым лицам субъектов РФ. В случае возникновения опасностей в социально-экономической сфере российского государства в зависимости от масштаба и характера складывающейся ситуации из представителей министерств и ведомств создаются оперативные межведомственные правительственные комиссии, коор-

динирующие усилия привлекаемых для решения этих задач сил и средств. Масштаб и характер возникших ситуаций определяет состав участников, ведомство, чей представитель должен возглавлять межведомственную правительственную комиссию, а также место, где будет территориально располагаться ее руководство.

Во вторую организационную вертикаль входят все силовые ведомства федерального и регионального уровня, чья деятельность связана с решением второй главной задачи обеспечения НБ РФ — силовой защиты национальных интересов в международной и внутренней сфере российского государства. Силовая организационная вертикаль подчинена непосредственно президенту РФ, ее деятельность организует и направляет Совет безопасности РФ. В случае возникновения угроз и опасностей из представителей ведомств, входящих в состав второй — силовой — государственной вертикали, создается оперативный штаб, координирующий усилия привлекаемых для решения таких задач сил и средств различных силовых структур. Масштаб и характер возникшей ситуации определяет состав участников, ведомство, чей представитель должен возглавлять оперативный штаб, и место, где он будет территориально располагаться. Так, например, если ситуация связана с внешними военными угрозами НБ РФ, такой штаб создается на базе высших органов управления ВС РФ; если ситуация связана с внутренними угрозами НБ РФ — на базе органов управления МВД либо ФСБ РФ в зависимости от ее особенностей.

В состав перспективной сетевой синтетической системы обеспечения НБ РФ также должна входить третья организационная вертикаль — вертикаль защиты и поддержания культуры, идеологии и традиционных российских духовно-нравственных ценностей, а также науки, искусства, образования и технологий. Необходимость включения в состав перспективной сетевой синтетической системы обеспечения НБ РФ обусловлена положениями, сформулированными в ст. 30 Стратегии НБ РФ-2015. Для простоты ее следовало бы назвать культурно-идеологической вертикалью, подчеркнув тем самым ее особый, не материальный и не политико-правовой статус. Третья организационная вертикаль, как и силовая, должна подчиняться напрямую администрации ПРФ и непосредственно президенту РФ. В настоящее время (до реорганизации структуры органов исполнительной власти) функционал этой организационной вертикали исполняли совместно Министерство культуры РФ и Министерство образования и науки РФ, которые подчинены председателю правительства РФ. Перевод этих ведомств в состав третьей организационной вертикали, а также введение ее руководства в состав постоянных членов Совета безопасности России позволят усилить влияние отмеченных факторов на обеспечение НБ. В случае возникновения опасностей в сфере внутренней или международной культурно-идеологической безопасности из представителей идеологических структур, входящих в состав ведомств, относящихся как к силовой, так и социально-экономической организационной вертикали, должен создаваться оперативный штаб под руководством представителя культурно-идеологической вертикали, координирующий усилия всех привлекаемых к решению таких задач сил и средств.

Органы государственной власти и управления, входящие в состав перспективной системы обеспечения НБ РФ, реализуют свою оперативную деятельность не через сеть ведомственных ситуационных центров (СЦ), «работающих по единому регламенту», как это следует из «технологических требований», зафиксированных в Стратегии НБ РФ-2009 и в Стратегии НБ РФ-2015, отмеченных выше. Вместо этого предлагается использовать сеть ведомственных иерархически упорядоченных информационно-управляющих центров (ИУЦ).

Терминологическая коррекция обусловлена тем, что в отличие от СЦ, в котором акцент сделан на решении задач оперативного реагирования на возникающие опасности НБ РФ, ИУЦ реализует также функционал информационно-аналитического центра (ИАЦ), который связан с решением задач стратегического краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного ведомственного планирования (проектирования), а также моделирования и прогнозирования.

Таким образом, предлагаемая структура на основе ведомственных ИУЦ независимо от их места в административной иерархии представляет собой органический синтез двух различных по своему предназначению центров: центра ситуационного управления и центров стратегического планирования (прогнозирования). При этом решение об их территориальном размещении (включая совмещенное) предоставляется заказчиком. Главное – чтобы они подчинялись единому руководству (командованию) и работали, как это зафиксировано в «технологических требованиях», изложенных в Стратегии НБ РФ-2009 и уточненных в Стратегии НБ РФ-2015, «по единому регламенту». Другими словами, они должны быть функционально совместимыми и глубоко технологически и информационно интегрированными.

Между ведомственными ИУЦ, находящимися на различных уровнях административной иерархии, для совместного решения задач как ситуационного, так и стратегического характера организуется цифровой обмен разнотипными данными: во-первых, цифровыми данными, необходимыми для решения задач оперативного реагирования на угрозы, возникающие во внутренней и международной сфере российского государства; во-вторых, цифровыми данными, необходимыми для решения задач многоуровневого иерархического стратегического планирования (проектирования) в сферах ответственности каждого участника этого процесса; в-третьих, цифровыми данными, передаваемыми по распорядительным информационным каналам, обеспечивающим реализацию принятых оперативных управляющих решений и фиксирующим предназначенные для исполнения стратегические планы (проекты).

Следует отметить, что функциональная нагрузка, связанная с решением стратегических и ситуационных задач, изменяется в зависимости от места, занимаемого ИУЦ в административной иерархии. В частности, ИУЦ федерального уровня должны быть в большей степени ориентированы на решение стратегических задач, тогда как ИУЦ, относящиеся к нижнему уровню административной иерархии, должны быть в большей степени ориентированы на решение задач оперативного реагирования.

Однако это не означает, что ИУЦ нижнего уровня иерархии не решают задачи, связанные с краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным (стратегическим) планированием (проектированием). Но решаемые ими задачи стратегического планирования имеют меньший горизонт планирования в связи с масштабом и спецификой возложенных на эти ИУЦ функциональных задач. Дополнительно к этому ИУЦ более низкого административного уровня управления при решении задач стратегического планирования руководствуются более конкретными целевыми индикаторами, чем вышестоящие органы власти и управления, оперируют не столько качественными, сколько точными количественными характеристиками привлекаемых для достижения целей планирования активов.

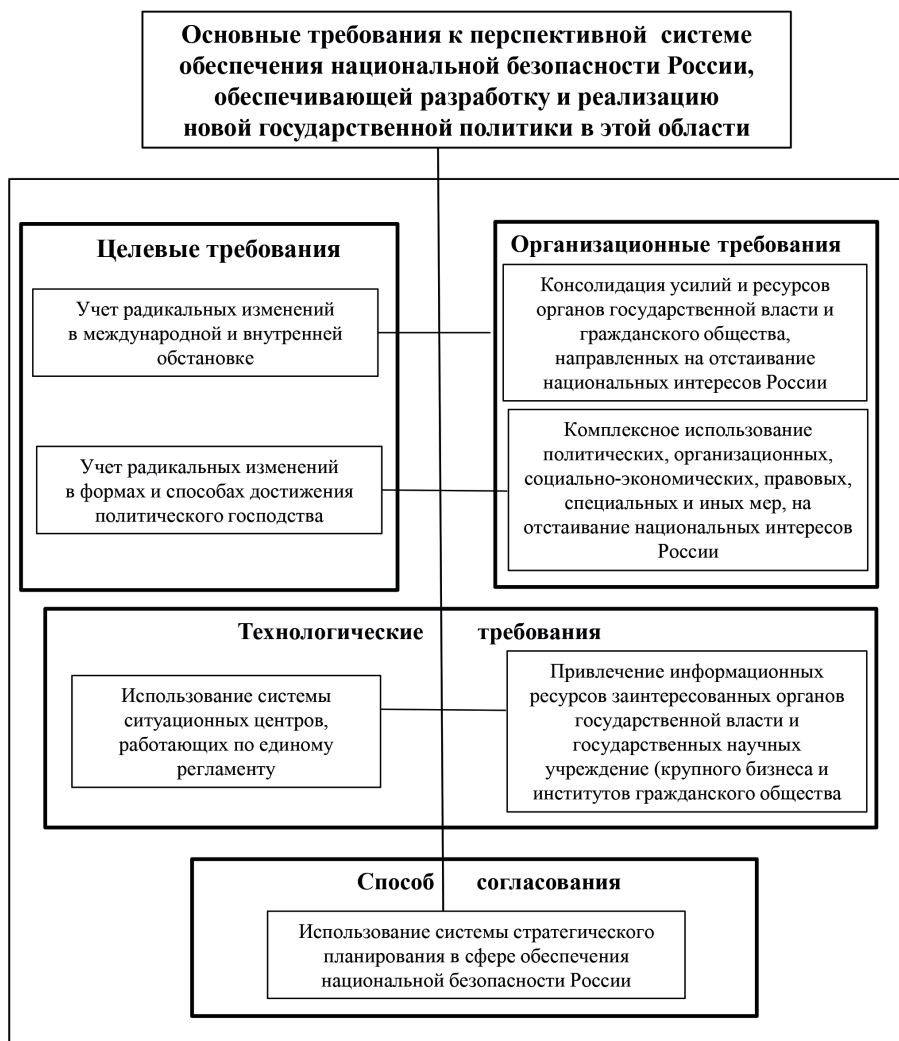
Другим важным отличием синтетической сетевой перспективной системы обеспечения НБ РФ является наличие в ее составе специальных информационно-координационных центров (ИКЦ), берущих на себя задачу «горизонтальной» сетевой интеграции различных ведомственных ИУЦ, находящихся на различных уровнях административной иерархии. Предлагается, чтобы введенные

в состав перспективной синтетической сетевой системы обеспечения НБ РФ ИКЦ имели иерархически организованную структуру. На верхнем федеральном уровне задачу межведомственной информационной интеграции решает Федеральный информационно-координационный центр (ФИКЦ). На уровне федерального округа эту задачу решает Окружной информационно-координационный центр (ОИКЦ). На уровне субъекта федерации самостоятельный ИКЦ не создается, а его задачи берет на себя ИУЦ регионального правительства. Он также поддерживает информационный обмен между федеральными министерствами и ведомствами, расположенными не только на территории субъекта федерации, но и их представительствами, расположенными на территории подведомственных им администраций.

Особенность ИКЦ состоит в том, что, помимо информационно-коммуникационной функции, они выполняют рекомендательно-координационную функцию. Благодаря этой функции Администрация Президента РФ получает в свое распоряжение инструмент «мягкого» управления, с помощью которого обеспечивается реализация ее влияния на оперативную деятельность и процессы стратегического планирования подконтрольных ведомств на всех уровнях административной иерархии. Между ИКЦ различных уровней также устанавливаются каналы цифрового информационного обмена трех типов, включая цифровые каналы для решения задач оперативного ситуационного управления, информационные каналы для решения задач стратегического планирования (проектирования), а также информационные каналы для реализации «мягкого» межведомственного координационного воздействия — модерирования повестки дня и организации «мозговых штурмов». Следует отметить, что «мягкое» горизонтальное координирующее управление, реализуемое с помощью ИКЦ, в отличие от управления с помощью «жесткого» вертикального администрирования, требует использования принципиально новых сетевых управленческих технологий, в основе которых лежат методы информационного модераторства, которые широко используются в глобальной сети Интернет. Сюда же следует добавить проблемы создания сетей «мозговых центров», «фабрик мысли» и «центров-бутиков», решающих аналитические задачи различного масштаба, глубины проработки проблем в сфере обеспечения НБ РФ [Введение в... 2017].

Вместе с тем включение в состав перспективной системы обеспечения НБ РФ специальных ИКЦ не отменяет необходимость прямого информационного осведомительного и распорядительного взаимодействия между администрациями органов государственной власти и управления всех уровней, находящимися в прямом административном подчинении. Наряду с этим включение в состав перспективной системы обеспечения НБ РФ специальных ИКЦ в случае возникновения кризисных ситуаций позволяет снять значительную интеллектуальную и психическую нагрузку с первых лиц органов государственного управления и их аппарата. Благодаря использованию возможностей, заложенных в механизмах горизонтального межведомственного взаимодействия, ИКЦ переносит фокус внимания при решении оперативных и стратегических задач на нижние уровни административной иерархии.

С учетом важности вопроса повышения эффективности государственного управления обеспечением национальной безопасности России приглашаем к обсуждению поднятой темы в интересах формирования интегрированных предложений уполномоченным органам власти в этой сфере деятельности.



Приложение 1. Состав требований к перспективной системе обеспечения НБ России, содержащихся в Стратегии НБ РФ-2009 и в Стратегии НБ РФ-2015.

Материал подготовлен под общим руководством Р.Ф. Идрисова в рамках проводимого ЦИПБ РАН исследования, направленного на совершенствование геоинформационных платформ в интересах повышения эффективности обеспечения национальной безопасности.

Список литературы

- Бжезинский Зб. 2010. *Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство*. М.: Международные отношения. 262 с.
- Введение в прикладной анализ международных ситуаций: учебник* (под ред. Т.А. Шаклеиной). 2-е изд., испр. и доп. 2017. М.: Аспект Пресс. 288 с.
- Войтенко В.П. 2005. Стратегическое управление обеспечением безопасности. – *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. № 4(28). С. 6-10.

Иванов В. 2015. Поршневое управление. — *Военно-промышленный курьер*. № 33(599). 2-8 сент.

Шульц В.Л., Цыганов В.В. 2010. *Модернизация системы национальной безопасности*. М.: Наука. 216 с.

NIKITENKO Evgeny Grigor'evich, *Cand.Sci. (Hist.)*, Professor of the Chair of Public Administration and National Security, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (bld. 1, 82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571); Professor of the Chair of Applied Analysis of International Problems, Moscow State Institute of International Relations, University of the Ministry for Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454; negrolub@yandex.ru)

SINITSYN Igor' Mikhailovich, *Scientific Secretary of the Center for Security Studies of the RAS* (21 Garibaldi St, Moscow, Russia, 117335; im_9380752@mail.ru)

SERGEEV Nikolai Aleksandrovich, *Lecturer at the Military Academy of Strategic Missile Forces named after Peter the Great* (8 Karbysheva St, Balashikha, Moscow Region, Russia, 143900; 6063467@bk.ru)

PROBLEMS OF IMPROVING THE TECHNOLOGY OF STRATEGIC PLANNING IN THE PERSPECTIVE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA IN THE GLOBALIZING WORLD

Abstract. The article discusses the issues of improving the system of Russian national security management using GIS-methodologies in collection, processing and using heterogeneous information. In particular, there are justified proposals on the creation and definition of the optimal composition of the prospective system for ensuring national security of Russia, its main tasks and requirements. The authors examine the problem of correlation between contextuality (reactivity) and the stratagemity (proactivity) in approach to a perspective of national management system, including Russia's military security. They propose the organizational and functional structure of promising network of synthetic national security management system of the Russian Federation, which harmoniously combines the principles of governance in a changing environment of a globalizing world.

Keywords: globalization, national security, contextuality (reactivity), stratagemity (proactivity), influential subject of world history, network synthetic system of providing national security, information and analytical center, situation center, information and control center, information and coordinating center, strategic planning (design), moderation, operational headquarters, interdepartmental commission
