



Обустройство России: вызовы и риски

АФИНОГЕНОВ Дмитрий Александрович – доктор политических наук, профессор Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 84, корп. 6; afinogenov_d@inbox.ru)

НАЗАРОВ Владимир Павлович – кандидат политических наук; докторант кафедры политической теории Московского государственного института международных отношений (университет) МИД РФ (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76; Vlnazarov1950@gmail.com)

О НЕКОТОРЫХ НЕОТЛОЖНЫХ ЗАДАЧАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются наиболее актуальные вопросы повышения эффективности стратегического планирования в Российской Федерации как важнейшего элемента государственного управления. Авторы доказывают, что существующие нормативно-правовая база, инструментарий и методология стратегического планирования не отвечают интересам устойчивого развития и поставленной президентом России задаче обеспечения прорыва в экономике и социальной сфере.

В статье сформулированы конкретные предложения и рекомендации по разработке Основ государственной политики Российской Федерации в сфере стратегического планирования как документа стратегического целеполагания в данной предметной области, дополняющего и развивающего положения федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Ключевые слова: государственное управление, стратегическое планирование, стратегические национальные приоритеты, основы государственной политики, безопасность через устойчивое развитие

К написанию этой статьи авторов подтолкнуло то внимание, которое в последнее время на всех уровнях государственной власти уделяется вопросам повышения эффективности и качества государственного управления, в т.ч. его важнейшего компонента – стратегического планирования.

Эта тема становится центральной в ежегодных посланиях президента РФ Федеральному собранию. Еще в 2016 г. президент России нацелил правительство РФ на необходимость перевода экономики страны на механизм стратегического планирования. В частности, он заявил: «Поручаю Правительству с участием ведущих деловых объединений не позднее мая будущего года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике»¹.

Позднее, в послании президента России в 2019 г., в качестве важнейших задач стратегического целеполагания сформулированы приоритеты экономического и социального развития страны на среднесрочный период в 5–7 лет, что также говорит о стремлении расширить горизонт планирования и повысить эффективность государственного управления, прежде всего в решении задач социально-экономического развития². Именно повышение качества государственного управления глава государства рассматривает как ключевое звено в

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (проверено 28.02.2020).

² <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863> (проверено 28.02.2020).

решении задачи обеспечения устойчивого развития экономики и общества, достойного уровня жизни людей¹.

Не менее важное значение вопросам совершенствования государственного управления придается сегодня и российским бизнес-сообществом. В частности, глава Сбербанка Герман Греф, выступая перед участниками форума «Лидеры России», заявил, что главной проблемой России является «отсутствие эффективной системы государственного управления»².

Подобные оценки состояния дел в сфере стратегического планирования и стратегического управления непосредственными участниками этих процессов ясно указывают на наличие в этой области серьезных проблем, требующих как дополнительного нормативно-правового регулирования, так и теоретико-методологической проработки.

Отечественная история знает несколько основных этапов становления и развития школ государственного управления. Как отмечает, например, Е.В. Охотский, общая теория социального управления, рассматривающая эту проблему через призму социальных институтов и гражданского общества, наиболее полно была представлена в конце XX в. трудами В.Г. Афанасьева, Р.А. Белоусова, К.И. Варламова, Д.М. Гвишиани [Охотский 2015: 18].

Другой вид управления – управление экономикой и производством – является, пожалуй, наиболее исследованным сегментом этой отрасли знаний. На этом направлении сегодня существует много школ – как исповедующих либеральные взгляды на максимальное ограничение роли государства в экономике в интересах наиболее полной реализации потенциала рыночных отношений, так и сторонников усиления регулирующей функции государства в условиях развитой рыночной экономики [Глазьев 2017; Абалкин, Кузык, Макаров 2003].

И наконец, в сфере государственного управления целый ряд видных российских исследователей, в т.ч. Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило и другие авторы, разработали общие и частные вопросы российского пути социально-экономического развития, сущности государственного управления, государственной службы и административного права. В работах Н.А. Амосова, В.М. Глушкова, Л.В. Конторовича рассматриваются проблемы государственного прогнозирования, планирования, бюджетирования. И сегодня в этой области появляется ряд глубоких исследований по проблематике стратегического планирования, среди которых можно отметить монографию «Стратегическое планирование внешней и оборонной политики», сборник «Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления», работу Национального исследовательского университета ВШЭ «О гармонизации документов государственного стратегического планирования» [Стратегическое прогнозирование... 2015; Разработка системы... 2019; О гармонизации... 2015] и ряд других исследований.

Однако проблематика государственного управления рассматривается сегодня в основном применительно к конкретным направлениям государственной деятельности. Юристы исследуют преимущественно нормативно-правовые аспекты воздействия государственного управления на жизнь и деятельность государства и общества. Экономисты рассматривают аспекты государственного управления, непосредственно затрагивающие сферу и ответственность отраслей промышленности, взаимодействия хозяйствующих субъектов и феде-

¹ Выступление Президента России В.В. Путина на московском конгрессе Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ). Доступ: <https://www.rbc.ru/politics/25/09/2019/5d8b4a389a7947d326b5d9ec> (проверено 28.02.2020).

² <https://www.rbc.ru/business/14/03/2019/5c8a311f9a7947f5ade4d8ba?from=newsfeed> (проверено 28.02.2020).

ральных органов исполнительной власти, а также с точки зрения всех отраслей экономической науки, включая денежно-кредитные, налоговые и финансовые вопросы. Специалисты в сфере международных отношений смотрят на управленческую тематику через призму обеспечения стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства, взаимодействия России с международными институтами и организациями, укрепления позиций нашей страны на мировой арене. Военная наука исследует проблемы управления в свете задач боевого применения сил и средств в возможных войнах и вооруженных конфликтах.

Вместе с тем с позиций стратегического развития страны с учетом интересов обеспечения национальной безопасности, стратегического планирования всей государственной политики научный подход к сути и содержанию государственного управления только начинает складываться.

Сегодня уже достаточно очевидно, что поставленные президентом России задачи осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития РФ, увеличения численности населения страны, подъема уровня жизни граждан¹ должны решаться именно на путях совершенствования государственного управления, повышения его эффективности.

Именно посредством проектного принципа управления, который по своей сути является высшим звеном стратегического планирования развития РФ и обеспечения национальной безопасности, должна решаться задача реализации ключевых направлений государственной политики в сфере экономики и социально-экономического развития.

В последнее время проделана большая работа по развитию нормативно-правовой базы государственного управления и стратегического планирования, которая, казалось, должна была бы привести к повышению их эффективности. Приняты федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – закон № 172-ФЗ), ряд указов и решений президента РФ, в т.ч. по итогам рассмотрения подготовленного правительством РФ Стратегического прогноза Российской Федерации², целый ряд постановлений правительства РФ по имплементации положений закона № 172-ФЗ, методические рекомендации Минэкономразвития России по реализации норм данного федерального закона в управленческой практике. Вместе с тем вопросы повышения качества государственного управления нельзя считать решенными.

Причины видятся в следующем.

Прежде всего, следует учитывать, что закон № 172-ФЗ не является, да и вряд ли может стать исчерпывающим нормативно-правовым актом. Российским экспертным сообществом уже отмечались его рамочный характер и неполнота. Основными проблемами, снижающими эффективность правоприменения данного нормативно-правового акта, признаются разрыв системы целеполагания и оценки результатов реализации запланированных целей и задач, что серьезно снижает его управляющее воздействие на субъекты стратегического планирования.

Действительно, закон № 172-ФЗ (ст. 3, 4) декларирует принцип единства, взаимосвязи и взаимозависимости задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Он также устанавливает, что руководство государственной политикой в области стратегического планиро-

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (проверено 28.02.2020).

² <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2175/>; https://www.dp.ru/a/2017/03/16/Sovbez_RF_vpervie_podgotovo (проверено 28.02.2020); www.businesspuls.ru/archives/10227 (проверено 31.03.2020).

вания осуществляет Президент Российской Федерации (ст. 10, п. 1). Вместе с тем закон не предусматривает процедуру выработки и согласования важнейших стратегических целей развития страны и обеспечения национальной безопасности, не дает определение государственной политики в данной предметной области и не раскрывает ее основное содержание, не формулирует порядок реализации данной политики через соответствующую систему документов стратегического планирования.

Кроме того, и закон № 172-ФЗ, и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации основаны на принципе взаимосвязи и взаимозависимости задач социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности. Однако механизмы реализации этого принципиального положения в управленческой практике не определены. Поэтому фактически в стране сформировались, по сути, две вертикали стратегического планирования – Президента РФ и Правительства РФ, а также, соответственно, две системы документов стратегического планирования. При этом они слабо связаны между собой или не связаны вовсе, что, безусловно, снижает качество государственного управления.

На совещании по вопросам стратегического планирования, которое по поручению президента РФ в феврале 2019 г. провел секретарь Совета безопасности РФ Н.П. Патрушев¹, были рассмотрены вопросы повышения эффективности стратегического планирования. Отмечалось, что за 4 года, прошедшие со дня принятия закона № 172-ФЗ, так и не удалось разработать содержательно сопряженный пакет документов стратегического планирования, определяющих перспективы развития страны на период до 2030 г., который первоначально предполагалось иметь еще к началу 2016 г.

Одной из сложнейших проблем, возникающих при реализации закона № 172-ФЗ, является обеспечение согласованности и сбалансированности по целям, приоритетам, задачам, показателям, ресурсам и срокам реализации документов стратегического планирования федерального и регионального уровней. Сегодня же вместо продекларированной согласованности мы имеем во многом неупорядоченный процесс разработки документов стратегического планирования, несбалансированную архитектуру их построения.

По мнению ряда экспертов, большинство разработанных и утвержденных документов являются не активными и недостаточно используются с точки зрения развития экономики и социальной сферы, повышения эффективности государственного управления.

Практика высветила и другие важнейшие, имеющие принципиальное значение для государственного управления вопросы. Прежде всего, это отсутствие комплексного механизма реализации стратегических национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации.

Действительно, Стратегия национальной безопасности сформировала стратегические национальные приоритеты, но механизм их реализации до сих пор отсутствует, есть только инструменты мониторинга и оценки состояния национальной безопасности по каждому приоритету, которые не оказывают непосредственного воздействия на бюджетный процесс и государственные программы. В этой связи важнейшей практической задачей является корректировка самого принципа формирования государственных программ Российской Федерации, чтобы сделать их действительно работающим правовым и операционным инструментом правительства РФ, прежде всего в части координации

¹ <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2538/> (проверено 28.02.2020).

деятельности министерств и государственных компаний по достижению стратегических национальных приоритетов.

Кроме того, в сегодняшней России стратегическое планирование нередко ассоциируется главным образом с подготовкой того или иного документа стратегического планирования, как правило, концептуального. Как следствие, по оценке Министерства экономического развития РФ, сегодня на федеральном уровне действуют более 200 документов стратегического планирования, а с документами субъектов федерации и муниципальных образований – более 64 тыс.! Речь идет о массиве бумаг, плохо согласующихся друг с другом, использующих наборы разнородных и часто несопоставимых показателей.

Существенное значение для оценки нынешнего состояния стратегического планирования в стране имеет и то обстоятельство, что закон № 172-ФЗ определяет этот процесс как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹.

Как видно, в качестве основных составных частей стратегического планирования закон № 172-ФЗ не рассматривает этапы оценки хода и результатов реализации планов и программ. Таким образом, данный нормативно-правовой акт, по существу, трактует феномен «стратегическое планирование» как статичный процесс, а не как неотъемлемую составную часть стратегического управления – комплексного процесса постоянного мониторинга и оценки хода реализации запланированных мероприятий, оказания управляющего воздействия на планы, программы и объект планирования, ориентированного на результат. Между тем именно этап реализации плановых мероприятий способствует формированию высокой управленческой культуры, позволяющей реализовать выбранные стратегии, эффективно используя все инструменты стратегического управления. Таким образом, задача формирования системного и комплексного подхода к организации стратегического планирования устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности становится все более актуальной.

Какая же система конкретных действий и мер видится на этом важнейшем для государства направлении?

Как представляется, речь должна идти о выработке целостной государственной политики в области стратегического планирования, главной целью которой являлась бы практическая реализация положений закона № 172-ФЗ, прежде всего касающихся единства, взаимосвязи и взаимозависимости задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, формирования единой системы стратегического планирования во главе с президентом РФ, основанной на общих регламентах, процедурах и наборах показателей. Принципиальные положения подобного рода могли бы быть сформулированы в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере стратегического планирования (далее – Основы).

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Ст. 3, п. 1. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (проверено 28.02.2020).

Основы государственной политики как документ стратегического планирования, разрабатываемый на федеральном уровне, предусмотрен законом № 172-ФЗ (ст. 11, ч. 3, п. «в») и применяется в тех случаях, когда общая линия действий в той или иной крупной предметной области уже выстроена и определена документами стратегического целеполагания (стратегией или доктриной). Однако сама эта предметная область имеет целый ряд конкретных стратегически важных направлений, требующих формирования для своей реализации отдельной государственной политики.

Наиболее ярким примером такого подхода является система документов стратегического планирования в сфере реализации стратегического национального приоритета «Оборона страны». Здесь в качестве базового документа стратегического целеполагания можно рассматривать Военную доктрину Российской Федерации, утвержденную указом Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146, а документами, формирующими государственную политику на важных, но частных по отношению к национальной обороне направлениях, являются Основы политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 года и дальнейшую перспективу или, например, рассмотренные президентом России Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

Такой же подход реализован и по стратегическому национальному приоритету «Повышение качества жизни». В частности, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации¹ раскрывает официальные взгляды на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, в т.ч. содержит требование обеспечения безопасности пищевых продуктов (ст. 12) и формирования здорового типа питания (ст. 19), включая развитие фундаментальных и прикладных научных исследований в этой области. Детализация этой важнейшей задачи нашла свое отражение в Основах государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года, утвержденных распоряжением Правительства России от 25 октября 2010 г. № 1873-р.

Поскольку главной целью государственной политики является формирование генеральной линии действий, совокупности принципов, норм, направлений и форм деятельности органов государственной власти, гражданского общества и бизнес-сообщества РФ, то в сфере стратегического планирования целевым назначением и основным содержанием предлагаемых Основ государственной политики могло бы стать формирование общей стратегии управления процессами реализации стратегических национальных приоритетов.

При этом Основы должны базироваться на принципе неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, определенном законом № 172-ФЗ и Стратегией национальной безопасности, заложить фундамент единой системы стратегического планирования в соответствии с принципом «безопасность через устойчивое развитие», а также определить весь алгоритм процесса стратегического планирования, уточнить ответственность всех участников процесса стратегического планирования на каждом этапе этой

¹ Указ Президента России от 30.01.2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» (утратила силу). Доступ: <https://base.garant.ru/12172719/> (проверено 28.02.2020).

работы, т.е. отрегулировать те практические вопросы, которые остались за рамками закона № 172-ФЗ.

Ключевыми задачами государственной политики в сфере стратегического планирования должны стать нейтрализация стратегических рисков и угроз национальной безопасности в интересах обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны; формирование системы подготовки стратегических прогнозных оценок для последующего принятия стратегических решений в области развития и обеспечения национальной безопасности; обеспечение сбалансированного и скоординированного процесса стратегического планирования и стратегического управления; формирование единой системы оценочных показателей социально-экономического развития и состояния национальной безопасности; разработка мер по обеспечению научного сопровождения стратегического планирования, подготовке кадров в интересах стратегического планирования, а также увязке интересов государства, гражданского общества и бизнеса в процессе стратегического планирования.

Не меньшее значение для повышения эффективности государственного управления имеет вопрос выработки единой взаимоувязанной архитектуры системы документов стратегического планирования. Сегодня процесс подготовки документов стратегического планирования протекает достаточно стихийно и, по сути, ничем не регламентирован. Поэтому в Основах следовало бы предусмотреть отдельный раздел, который бы устанавливал порядок и правила формирования, разработки, согласования и реализации документов социально-экономического развития и национальной безопасности. Там же можно было бы кратко сформулировать основные параметры концептуальных документов – стратегий, концепций, доктрин и основ государственной политики, – показать предназначение и особенности каждого, а также сформировать типовые регламенты их подготовки и принятия. При этом Основы могли бы предложить научно обоснованную методологию построения системы документов стратегического планирования, в частности в виде единого набора различных типов документов стратегического планирования по каждому стратегическому национальному приоритету.

Данная задача представляется крайне актуальной, поскольку сегодня субъекты стратегического планирования – федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов РФ, – понимая необходимость формирования документа стратегического планирования по тому или иному направлению деятельности в рамках своей ответственности, зачастую произвольно определяют его тип. В итоге появляются на свет концепции с элементами планирования и программирования, стратегии, посвященные решению текущих и краткосрочных задач, и планы, в которые погружены вопросы стратегического и долгосрочного характера. Следовательно, необходимы ясные критерии, по которым можно было бы определять необходимость разработки тех или иных документов стратегического планирования.

Как известно, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации все стратегические национальные приоритеты сформированы по единой методологии (цели, угрозы, задачи, меры). Однако Стратегия, установив такие приоритеты, не предусматривает механизм их реализации – это задача программно-плановых документов. Целый ряд мероприятий и задач содержится в комплексном плане реализации Стратегии национальной безопасности, утвержденном президентом РФ. Однако этот документ оторван от бюджетного процесса. Как следствие, отсутствует комплексный подход к реализации стратегических национальных приоритетов, тем более что существующие государственные программы выстроены не по приоритетам, носят более узкий

характер, и ни одна из них не охватывает все задачи в рамках какого-либо приоритета. Следовательно, управляющее воздействие со стороны президента РФ и правительства РФ на ход реализации Стратегии национальной безопасности нельзя назвать эффективным.

Анализ действующего набора государственных программ не выявляет наличие в его построении какого-то единого замысла, целеуказания или методологии. В отсутствие базового концептуального документа стратегического планирования в области социально-экономического развития госпрограммы выстраиваются под частные текущие задачи. И хотя такой базовый документ в области национальной безопасности существует в виде Стратегии в редакции 2015 г., как существуют и национальные проекты, установленные указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», ни одна из действующих госпрограмм не охватывает в полной мере ни один стратегический национальный приоритет или национальный проект. Отсюда — большие сложности в их реализации.

Между тем уместно вспомнить, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации устанавливает 9 стратегических национальных приоритетов: это оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Нетрудно заметить, что из них только два первых касаются «жесткой безопасности», остальные выстроены на принципах «безопасности через устойчивое развитие» и «мягкой силы», задействование которой признается многими авторитетными исследователями наиболее экономным способом обеспечения национальной безопасности [Nye 2005]. Эти приоритеты — не что иное, как основные направления устойчивого социально-экономического развития страны с учетом задач обеспечения национальной безопасности. Важно отметить, что каждый национальный проект полностью вписывается в один из стратегических национальных приоритетов, но не учитывается в полной мере госпрограммами. Эти приоритеты можно корректировать, ранжировать с учетом результатов мониторинга и оценки состояния национальной безопасности и социально-экономического развития, соответственно настраивая под такую коррекцию программно-плановые документы. Но в отсутствие иного комплексного целеуказания было бы неправильным их игнорировать. Однако именно это и имеет место на практике.

В этой связи в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования целесообразно сформулировать базовый принцип, а именно, что исполнительным (программно-плановым) документом по каждому стратегическому национальному приоритету (национальному проекту) является государственная программа. То есть, по каждому стратегическому национальному приоритету должен быть установлен единый набор документов стратегического планирования, включающий в себя прогноз, документ стратегического целеполагания — стратегию или доктрину, а также программно-плановый документ в виде государственной программы. Принимая во внимание, что каждый приоритет включает в себя значительный объем различных взаимоувязанных направлений развития и обеспечения безопасности, по отдельным из них могут формироваться частные стратегии, доктрины либо основы государственной политики, а в программно-плановом отношении — подпрограммы государственных программ.

В Основах следует также отразить, что концептуальные документы по стра-

тегическим национальным приоритетам утверждаются президентом РФ. Такой подход в полной мере соответствует требованиям ст. 10 закона № 172-ФЗ, где, в частности, отмечается, что именно Президент Российской Федерации осуществляет руководство стратегическим планированием. Это положение, в свою очередь, базируется на п. 3 ст. 80 Конституции РФ, в соответствии с которой Президент определяет основные направления внешней и внутренней политики государства¹. Реализация предлагаемого подхода сделает излишней подготовку перечня документов стратегического планирования на трехлетний период, рассматриваемых и утверждаемых президентом РФ, поскольку система документов стратегического планирования будет строиться на ясных и логически обоснованных принципах. Таким образом будет решена задача оптимизации системы документов стратегического планирования. Кроме того, предлагаемый подход дает возможность прямо увязать концептуальные документы с бюджетным планированием.

Также в Основах целесообразно предписать необходимость закрепления за каждым стратегическим национальным приоритетом головного ведомства или должностного лица, ответственного за его реализацию, с наделением координирующими функциями по реализации соответствующего приоритета в рамках правительства, как это уже сделано по национальным проектам.

Отдельно следовало бы остановиться на вопросах руководства государственной политикой в сфере стратегического планирования. В п. 1 ст. 10 закона № 172-ФЗ определяется, что руководство стратегическим планированием осуществляет Президент Российской Федерации. Однако закон не раскрывает функционал такого руководства, а он достаточно широк. Это определение целей и задач стратегического управления, порядка взаимодействия, состава, подчиненности и ответственности участников стратегического планирования, а также процедуры уточнения направлений, целей и приоритетов политики в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития по результатам мониторинга состояния национальной безопасности и оценки угроз, вызовов и рисков. Указанные положения требуется включить в Основы, т.к. от этого зависит эффективность всей системы стратегического планирования.

И наконец, для повышения согласованности действий бизнеса и органов государственной власти при решении задач социально-экономического характера в Основах следует предусмотреть положения, касающиеся участия крупного бизнеса в определении задач устойчивого развития и обеспечения безопасности РФ. Имеется в виду внесение в документ раздела о принципах и задачах стратегического планирования в государственных корпорациях, стратегически значимых корпоративных структурах и объединениях бизнеса, а также об их участии в федеральном, отраслевом и региональном планировании, в т.ч. в интересах улучшения делового климата, привлечения в российскую экономику зарубежных финансовых, интеллектуальных, образовательных и технологических ресурсов, создания благоприятных условий для развития ИТ-технологий.

Также в Основах следует отразить механизм учета задач обеспечения национальной безопасности в отраслевых стратегиях развития, а также в стратегиях развития субъектов РФ и макрорегионов (федеральных округов). Механизм реализации такой задачи видится через процедуры согласования плановых и программных документов, а также посредством формирования перечня единых – как для социально-экономического развития, так и для обеспечения наци-

¹ Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М.: ГУ изд-во «Юридическая литература». 2009. С. 33.

ональной безопасности — показателей с пороговыми значениями, отражающими состояние безопасности.

Равным образом в Основах необходимо отразить задачу разработки единой системы исходных данных — набора показателей, применяемых для оценки как состояния национальной безопасности, так и социально-экономического развития, сгруппированных по стратегическим национальным приоритетам.

Как представляется, изложенные предложения позволят существенно повысить эффективность стратегического планирования и в целом — качество государственного управления на федеральном уровне, причем без внесения изменений в закон № 172-ФЗ.

С практической точки зрения это, безусловно, сложная задача, поскольку трудно будет согласовать общие подходы между всеми субъектами стратегического планирования. Однако нынешний момент благоприятен для такой масштабной работы. Приближается срок очередной корректировки Стратегии национальной безопасности России, и в новой ее редакции можно учесть новые подходы и предложения ведомств социально-экономического блока. К тому же на сегодня и уже в течение многих лет эта стратегия является единственным базовым документом стратегического планирования в стране. Других стратегических национальных приоритетов, охватывающих все стороны жизнедеятельности общества и государства в стране, просто нет, а разработка новой версии стратегии социально-экономического развития России неоправданно затянулась, и, очевидно, в работе над ней требуются новые подходы. Поиск общих решений в деле совершенствования стратегического планирования и стратегического управления следовало бы начинать с выработки единых стратегических приоритетов и набора показателей состояния социально-экономического развития и национальной безопасности.

Авторы надеются, что изложенные в статье подходы будут востребованы в практике стратегического планирования и государственного управления.

Список литературы

Абалкин Л.И., Кузык Б.Н., Макаров В. 2003. *Безопасность России. Высокотехнологичный комплекс и безопасность России*. Ч. 1. М.: МГФ «Знание». 576 с.

Глазьев С.Ю. 2017. Создание механизма ответственности за результаты принимаемых решений — главное условие повышения эффективности государственного управления. — *Государственное управление*. Электронный вестник. Вып. № 60. Февр. Доступ: e-journal.spa.msu.ru (проверено 28.02.2020).

Охотский Е.В. 2015. *Теория и механизмы современного государственного управления*: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. Т. 1. 479 с.

О гармонизации документов государственного стратегического планирования (А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, И.Ю. Сластихина). 2015. М.: Изд-во ИД ВШЭ. 48 с.

Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления: сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления». Москва, 11 апреля 2019 г. (под ред. С.Н. Сильвестрова). 2019. М.: Когито-Центр. 170 с.

Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики: монография. В 2 т. (под ред. А.И. Подберезкина). 2015. М.: Изд-во МГИМО(У).

Nye J.S. Jr. 2005. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. N.Y.: Public Affairs. 130 p.

AFINOGENOV Dmitry Aleksandrovich, *Dr.Sci. (Pol.Sci.)*, Professor at the Institute of Law and National Security, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (bld. 6, 84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; afinogenov_d@inbox.ru)

NAZAROV Vladimir Pavlovich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Doctoral Candidate at the Chair of Political Theory, Moscow State Institute of International Relations, University of the Ministry for Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454; Vlnazarov1950@gmail.com)

ON SOME URGENT TASKS FOR IMPROVING THE STATE POLICY IN THE FIELD OF STRATEGIC PLANNING

Abstract. The article discusses the most pressing issues of improving the efficiency of strategic planning in the Russian Federation as the most important element of public administration. It points out that the existing regulatory framework, tools and methodology of strategic planning do not meet the interests of sustainable development and the task set by the President of Russia to ensure a breakthrough in the economy and social life. The authors propose to develop a new strategic goal-setting document, which they call the Russian Federation's Strategic Planning Policy Framework. It is intended to supplement the provisions of the Russian Federation's Strategic Planning Act. They also make specific proposals concerning the substance of this document.

Keywords: public administration, strategic planning, strategic national priorities, public policy frameworks, security through sustainable development

МЕЛЬКОВ Сергей Анатольевич — доктор политических наук, профессор; заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкр. Новогорск; 304304@mail.ru)

ПЕРЕНДЖИЕВ Александр Николаевич — кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и социологии Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (117997, Россия, г. Москва, Стремянный пер., 36); старший эксперт межрегиональной общественной организации содействия реализации программ в области противодействия и борьбы с коррупцией «Национальный комитет общественного контроля» (123007, Россия, г. Москва, 2-й Хорошевский пр., 9, корп. 1, подъезд 2; 000212@mail.ru)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. В статье доказывается необходимость формирования антикоррупционной политики в сфере образования, ее значимость и приоритетность для эффективного развития государства и общества, а также улучшения человеческого капитала и качества жизни в российском социуме. Авторы обращают внимание на особенности проявления коррупции в сфере образования, а также на необходимость четкого разделения терминов «антикоррупционная политика» и «борьба с коррупцией» в образовательной деятельности. При этом в статье наглядно показано законодательное закрепление принципов противодействия коррупции в сфере образования Российской Федерации.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, борьба с коррупцией, коррупция, национальная безопасность, сфера образования, управленческое решение

Актуализация проблемы. В настоящее время антикоррупционная политика (далее — АКП) в сфере образования изучена весьма слабо. Авторы обращают внимание также на более общую (по отношению к проблеме коррупции) проблему: смешение в общественном сознании и научных трудах таких терминов,