

Владимир МЕЛЬНИКОВ

Нормативное регулирование сферы стратегического планирования

Принятие в 2010 г. Федерального закона «О безопасности» и предшествовавшее ему утверждение Президентом России «Стратегии национальной безопасности» стало важнейшим этапом в нормативном регулировании сферы национальной безопасности (далее – НБ) и ее концептуальных основ. Не вдаваясь в достаточно противоречивую историю вопроса, остановимся лишь на одной из главных составляющих этих документов – концептуальном и правовом закреплении проблемы стратегического планирования в сфере НБ.



Владимир МЕЛЬНИКОВ – заместитель начальника Информационно-аналитического управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ

В первом в России основополагающем документе, определяющем государственную политику в сфере НБ – «Концепции национальной безопасности» (в редакции 1999 г.), проблема стратегического планирования если и ставилась, то скорее пунктирно, обозначая лишь необходимость прогнозирования на средне- и долгосрочную перспективу. Только в начале XXI в. руководство страны стало осознавать, что в новых условиях задача стратегического планирования находится в неразрывной связи с обеспечением НБ и оказывается приоритетной для социально-экономического развития.

Именно в этот период остро встал вопрос об укреплении геополитической безопасности страны. По мнению директора Института стратегических оценок и анализа В.А. Гусейнова, глобализация требует перестройки всех систем обеспечения жизнедеятельности Российского государства, включая систему национальной безопасности. Эта перестройка осуществляется в условиях острой конкурентной борьбы на глобальном и региональном уровнях. Глобализация испытывает на прочность нашу систему безопасности, ставя перед ней ряд совершенно новых вызовов. Наличие внешних и внутренних угроз непосредственно воздействует на конкурентоспособность государства.

Результатам осознания этой проблематики стало существенное в сравнении с действовавшим в те годы законом «О безопасности» расширение смысловой нагрузки формулировок задач Совета Безопасности (далее – СБ), примененной в Указе Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации». Уже здесь, при вменении функции разработки стратегии развития государства, подразумевается и процедура планирования. В этом же указе впервые в практике нормативного регулирования НБ поставлена проблема конкурентоспособности, что прямо связано с необходимостью укрепления положения России в мире в условиях нарастания процессов глобализации.

Таким образом, идея и задача стратегического планирования впервые обозначены этим указом и нормативно оформлены при изложении выполняемых СБ функций, в числе которых указывалась реализация задач СБ в области стратегического планирования социально-экономического развития России и обеспечения НБ. Тогда же была создана межведомственная комиссия (далее – МВК) Совета безопасности по стратегическому планированию.

Эта идея как осознанная необходимость, продиктованная внутренними и внешними факторами, в более четкой и предметной форме была развита в «Положении» о данной комиссии в 2011 г., которым определены следующие ее функции:

– участие в подготовке предложений СБ по вопросам организации стратегического планирования;

– организация работы по подготовке предложений о разработке и уточнении стратегии НБ и федеральных целевых программ в части, касающейся организации стратегического планирования;

– рассмотрение предложений по совершенствованию механизма организации стратегического планирования, в том числе по разработке документов стратегического планирования и нормативных правовых актов;

– оценка внутренних и внешних угроз НБ, влияющих на социально-экономическое развитие;

– участие в рассмотрении результатов анализа состояния НБ в рамках реализации стратегических национальных приоритетов;

– организация экспертизы проектов нормативных правовых актов, решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, федеральных (государственных) целевых программ в области стратегического планирования, а также иных документов стратегического планирования;

– подготовка предложений СБ по обеспечению его деятельности в области организации стратегического планирования;

– участие в подготовке предложений СБ по разработке и уточнению критериев и показателей обеспечения НБ;

– участие в рассмотрении материалов, касающихся оценки уровня социально-экономического развития и состояния НБ;

– подготовка предложений и рекомендаций СБ по уточнению перечня документов стратегического планирования, подлежащих утверждению президентом;

– участие в подготовке предложений СБ по совершенствованию системы ситуационных центров;

– рассмотрение результатов комплексных научных исследований по проблемам обеспечения стратегического планирования.

Здесь неоходимо сделать ряд замечаний.

Как отмечалось, Стратегия национальной безопасности была принята раньше, чем закон «О безопасности», поэтому представляется важным сравнить содержание функций МВК с перечнем необходимых для реализации стратегии документов стратегического планирования, указанных в том же документе. Так, система документов стратегического планирования состоит из концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, программ социально-экономического развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу, стратегий (программ) развития отдельных секторов экономики, стратегий (концепций) развития федеральных округов, стратегий и комплексных программ социально-экономического развития субъектов РФ, межгосударственных программ, в выполнении которых принимает участие Российская Федерация, федеральных (ведомственных) целевых программ, государственного оборонного заказа, концепций, доктрин и основ (основных направлений) государственной политики в сферах обеспечения НБ и по отдельным направлениям внутренней и внешней политики государства.

Таким образом, в действующем Положении изложенные позиции стратегии учтены в полной мере.

Следует сказать об особом статусе данной МВК – не по «иерархическому» принципу, а с точки зрения возложенных на нее задач и функций.

Функции МВК по стратегическому планированию прямо относятся и вытекают из *основных* функций Совета безопасности, определенных законом «О безопасности» и Положением о Совете безопасности. Функции МВК по стратегическому планированию носят, в сравнении с функциями всех других МВК СБ, комплексный, «обобщающий» характер, поскольку в «Положениях» о них указано на «отраслевую» направленность их участия в стратегическом планировании. Важность возложенных задач подчеркивает и тот факт, что председателем данной МВК является Секретарь СБ, наделенный особым статусом в иерархии высших должностных лиц государства.

Особого внимания требует постановка задачи обеспечения конкурентоспособности страны с точки зрения подчинения ее разработки Совету безопасности.

В условиях цикличности мирового финансово-экономического кризиса и вступления России в ВТО она нуждается в более глубоком предметном изучении.

Известно, что уровень конкурентоспособности страны, ее вес и значение в международных делах зависят от усилий государственных органов управления и частных структур, создающих необходимые экономические условия для трансформации прорывных технологических инноваций непосредственно в производство (регулирование потоков интеллектуального капитала, финансирование и др.). Опыт развитых экономик показывает, что резкое повышение конкурентоспособности напрямую зависит не только от значительного увеличения государственных расходов на науку (например, Китай наращивает расходы на науку на 20% ежегодно, планируя довести их до 2,5% ВВП к 2020 г.) и не только от вложений в прорывные технологии, но и от такой «неглобальной» позиции, как, например, конкурентоспособность российских товаров и услуг.

В документах ВТО экспортная конкурентоспособность товаров признается тогда, когда удельный вес определенного товара в мировом экспорте достигает 3,25% на протяжении двух последовательных лет.

Доля России в мировом экспорте товаров и услуг составляет около 2%. Этого, конечно, мало, даже меньше, чем экспортировал СССР в 1990 г. Но показатель растет, так как в конце 1990-х гг. доля РФ не превышала 1,3–1,4% (хотя понятно, что количественный рывок произошел благодаря прежде всего ценовому фактору, а именно – резкому повышению цен на энергоносители).

Нельзя сказать, что Россия отстает по всему фронту производства и экспорта высокотехнологичной конкурентоспособной продукции, пользующейся повышенным спросом на мировых рынках. Сохранились некоторые позиции на рынках технически сложной продукции. Например, по-прежнему прочными остаются позиции в мировом экспорте энергетического и силового оборудования (около 30% – мировая доля в продажах ядерных реакторов и ТВЭЛов и 5% – в экспорте паровых котлов и других парогенераторов). В международной торговле вооружениями и военной техникой удельный вес России в последние годы достигает 20-30%. Более 10% составляет доля России в экспорте аммиака и минеральных удобрений. Добавим сюда продукцию отдельных видов металлургии, производство ракетных двигателей, коммерческие запуски ракет-носителей, и данный перечень будет почти исчерпан.

Между тем эксперты оценивают объем мирового рынка продукции наукоемких отраслей в $2,5-3 трлн в год. При этом доля России составляет мизерные 0,3-0,5%, что, конечно же, представляется самым тревожным интегрированным показателем из всех приведенных и самым угрожающим национальной конкурентоспособности.

Однако, по нашему мнению, наполнение употребленного в Положении о Совете безопасности термина «конкурентоспособность» только экономическим или даже преобладающим инновационным содержанием не исчерпывает ее роли в обеспечении национальной безопасности России. Поэтому формулировка задачи (в виде упоминания термина), на наш взгляд, неудачна. Она не наполнена конкретным содержанием, и толковать ее можно как угодно широко – как по сферам конкуренции (от мирового порядка вообще, вплоть до передела сфер влияния, до товарных рынков в частности), так и по предметам (объектам), допустим, в науке – вообще или по приоритетным и имеющим в России основу ее отраслям и т. д.

Сама дефиниция конкурентоспособности государства в сфере национальной безопасности представляется весьма и весьма сложной по наполнению ее конкретикой и ограничению сфер и пределов из-за сложности подходов к содержанию понятия «национальная безопасность» и составляющих ее всех сфер (видов), а не только экономической. Скорее всего, неспособность разработчиков выразить весь объем содержания понятия стала причиной его отсутствия в законе «О безопасности». Вместе с тем проблемы конкурентоспособности России в различных сферах достаточно подробно освещены в Стратегии национальной безопасности.

По-видимому, проблема конкурентоспособности в ее стратегическом понимании послужила одним из оснований для поручения руководства страны разработать и внести в Федеральное Собрание законопроект «О государственном стратегическом планировании», который в настоящее время находится на согласовании в министерствах и ведомствах и субъектах Федерации.

Основной идеей проекта этого закона является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития России, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

В пояснительной записке особо подчеркнуто, что «в последнее время необходимость формирования системы стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер».

Возникла необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют:

– развертывать долгосрочные решения (со сроком реализации 5 и более лет) в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;

– балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);

– четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;

– обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий и т. д.), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Предполагается, что с принятием данного закона комплексная система государственного стратегического планирования социально-экономического развития России как упорядоченный набор таких инструментов будет создана. Среди ее приоритетных целей назовем следующие:

– определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию;

– концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных, кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;

– консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Исходя из целей устанавливаются основные функции системы государственного стратегического планирования:

– определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;

– определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики;

– выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;

– формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах;

– определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;

– координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;

– осуществление стратегического контроля;

– научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

Участниками регулируемых данным законопроектом отношений являются Президент РФ, Совет Безопасности, Счетная палата, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ. В законопроекте закреплены полномочия участников государственного стратегического планирования, в том числе – что особенно важно – роль в этом субъектов РФ.

Однако уже ближайшее рассмотрение проекта показывает, что он нуждается в существенной доработке, и в первую очередь с точки зрения сравнения политического содержания перечня документов стратегического планирования, предлагаемых в нем, с аналогичным перечнем, указанным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

Так, отсутствие в проекте ключевой фразы из Стратегии о формировании Правительством РФ «концепции, доктрины и основы (основные направления) государственной политики в сферах обеспечения национальной безопасности и по отдельным направлениям

Таблица

Проект закона «О стратегическом планировании»	**Стратегия национальной безопасности**
Статья 7. Документы государственного стратегического планирования 1. К документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся: – прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период; – прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; – концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ; – долгосрочная бюджетная стратегия РФ; – отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период; – стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий; – государственные программы РФ; – государственная программа вооружения РФ; – схемы территориального планирования РФ; – федеральные целевые программы; – основные направления деятельности Правительства РФ на среднесрочный период; – прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период; – иные документы, решение о разработке которых принято Президентом РФ либо Правительством РФ.	101. Система документов стратегического планирования (концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ, программы социально-экономического развития на краткосрочную перспективу, стратегии (программы) развития отдельных секторов экономики, стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии и комплексные программы социально-экономического развития субъектов РФ, межгосударственные программы, в выполнении которых принимает участие РФ, федеральные (ведомственные) целевые программы, государственный оборонный заказ, концепции, доктрины и основы (основные направления) государственной политики в сферах обеспечения НБ и по отдельным направлениям внутренней и внешней политики государства) формируется Правительством РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием органов государственной власти субъектов РФ на основании Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

внутренней и внешней политики государства» сразу делает проект законом «О стратегическом *экономическом* планировании», т. к. в нем упущена *политическая стратегическая составляющая*, являющаяся сутью обеспечения национальной безопасности и одной из главных задач Совета безопасности и его МВК по стратегическому планированию. Это не противоречит выдвинутому тезису о необходимости возвращения в задачи СБ «повышения конкурентоспособности» не только в ее экономическом понимании, хотя и определяющем, но и в политическом – с точки зрения места России в геополитическом пространстве.

Из этого недостатка вытекает и явно недооценнная роль СБ как участника стратегического планирования а главное – органа, в котором и будут приниматься такие решения под эгидой Президента России при определяющей роли соответствующей МВК.

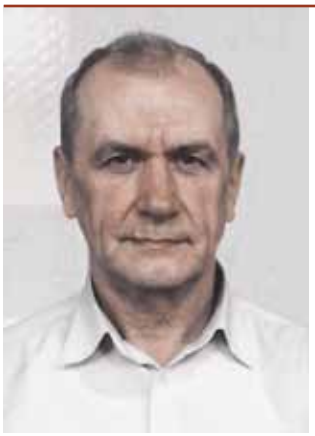
Немаловажно и другое: данный проект, по меткому замечанию председателя Российского союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохина, не является законом о стратегическом планировании, а описывает систему документов об этом (см. стенограмму заседания Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности от 21.10.12). Иными словами, законопроект не содержит самого механизма их разработки и норм прямого действия, побуждающих к этому. И это положение недопустимо в условиях сложившейся системы стратегического планирования на всех уровнях государственного управления и обеспечения национальной безопасности.

Леонид КОНОНОВ

Инновационные технологии государственного управления (профилактика экстремизма)

В настоящее время в российском обществе активизируется деятельность радикальных общественных организаций и групп, а также радикально настроенных лиц; наблюдается радикализация общественных отношений; растет число преступлений, совершенных на почве экстремизма.

Анализ отечественных и зарубежных нормативных актов [1], научной литературы [2], материалов научных семинаров, «круглых столов» и других форумов [3], посвященных профилактике экстремизма, дает основание полагать, что существующие механизмы профилактики экстремизма (строительство домов национальностей, диалог церквей, различных конфессий, профилактическая работа органов МВД в школах и вузах, проведение фестивалей этносов и другие мероприятия) не обеспечивают достижение желаемых целей – заметного снижения опасности проявлений экстремизма. Экстремистские настроения среди населения не только России, но и других стран, подогреваемые заинтересованными лицами, продолжают накаляться, углубляя и расширяя вековые трещины современных обществ и создавая новые, формируя тем самым реальную опасность целостности государств.



Леонид КОНОНОВ – доктор политических наук, профессор

Низкая эффективность мер профилактики экстремизма во многом вызвана фрагментарностью принимаемых мер, невозможностью объединить их в единый политический механизм. В результате наблюдаются упущения и ошибки в государственном управлении, способствующие радикализации общественных настроений практически во всем мире.

По нашему мнению, устранить этот недостаток позволит формирование *Государственной системы управления рисками проявлений экстремизма (ГСУРПЭ)*, состоящей из двух согласованных между собой подсистем:

– государственной подсистемы мониторинга и оценки риска возникновения экстремистской ситуации (ГПМОРЭС);

– государственной подсистемы заблаговременных мер профилактики экстремизма (ГСЗМПЭ).

Первую подсистему целесообразно формировать на основе известных механизмов мониторинга с использованием балльной оценки уровня риска проявления экстремизма. По специальным методикам должны оцениваться амплитуды риска возникновения экстремистских ситуаций. Число официально принятых баллов должно быть как можно меньше, что упростит задачу управления рисками. В то же время их ко-