

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Е.М. Бухвальд

DOI: 10.33293/1609-1442-2021-1(92)-146-154

Принятие в 2014 г. Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании...» (далее – ФЗ № 172) не только в полной мере вернуло понятие «планирование» в правовое и институциональное поле деятельности органов публичной власти, но и обозначило необходимость установления долговременных приоритетов и целей такого планирования. Важно и то, что закон напрямую связал целеполагание социально-экономического стратегирования с реализацией основных установок в области обеспечения национальной, а также экономической безопасности Российской Федерации. Стратегии безопасности, а также многие другие документы по безопасности страны разрабатывались и до принятия ФЗ № 172. Но только этот законодательный акт закрепил роль стратегий безопасности как интегрального элемента практики стратегирования и утвердил их роль как одного из ключевых источников целеполагания для документов стратегического планирования. Однако реализовать эту установку в реальной практике управления сколько-нибудь полно и последовательно не удалось. Хотя формально ФЗ № 172 перенасыщен разнообразными ссылками на требования безопасности, в действительности определить, какие именно требования национальной и экономической безопасности в каждом конкретном случае имеются в виду и в какой мере они практически реализуются в том или ином документе стратегического планирования, практически

невозможно. Сложилась ситуация, при которой ссылки на требования национальной безопасности превратились в избыточный и даже отягощающий атрибут практики стратегического планирования. Причины этой ситуации, однако, нельзя связывать только с просчетами ФЗ № 172 и сложившейся правоприменительной практикой. Скорее, следует констатировать устарелость ФЗ № 390 «О безопасности» и, конечно, проблемное содержание двух действующих федеральных документов по безопасности. Хотя эти документы и имеют громкое название «стратегии», считать их таковыми едва ли возможно, и, тем более, едва ли они на деле могут быть приняты в качестве источника целеполагания для прочих документов стратегического планирования. Между тем требования безопасности – не обременение и тем более не альтернатива основным документам стратегического планирования. Как показано в статье, необходимо более четко и конкретно обозначить эти требования, а также механизмы их реализации, чтобы их роль была не меньше и не больше того, что реально необходимо для системности целеполагания в рамках стратегического планирования. Цель данной статьи состоит в том, чтобы определить условия, при которых стратегии безопасности преодолели бы свой нынешний формальный статус и могли бы активно интегрироваться в практику стратегического планирования в качестве одного из основных источников целеполагания.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственное управление, обеспечение безопасности, целеполагание, управление рисками, пороговое значение.

Классификация JEL: E61, O21, O38.

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время сложились два обстоятельства, которые привлекли серьезный интерес к проблематике национальной безопасности и роли ее требований в системе государственного управления: во-первых, это необходимость осмысления с позиций национальной безопасности причин и последствий *коронавирусной экономики 2020 г.*; во-вторых, наступление в 2021 г. установленного ФЗ № 172 по стратегическому планированию

© Бухвальд Е.М., 2021 г.

Бухвальд Евгений Моисеевич, д.э.н., профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института экономики РАН, Москва, Россия; buchvald@mail.ru

(ч. 1 ст. 18)¹ срока очередного обновления Стратегии национальной безопасности².

Первое обстоятельство напомнило нам, что мы ни от чего не гарантированы и любые негативные факторы и связанные с ними риски способны реализоваться в реальные угрозы для национальной экономики, социальной сферы и пр. Более того, ситуация первой половины 2020 г. показала, что риски и угрозы для национальной безопасности, а также для ее экономических составляющих, которые в одних условиях могут казаться чисто гипотетическими, а в других принять характер реальных угроз и реального ущерба, восполнение которого требует специальных контрмер (Масликов, 2020). При этом алгоритм действий, связанных с обеспечением безопасного социально-экономического развития страны при возникновении тех или иных угроз, всегда желательно определить заранее, для чего, собственно, необходимы как сами стратегии безопасности, так и их интегральное включение в практику социально-экономического стратегирования в целом (Крюков, Лытнева, 2018).

Второе обстоятельство имеет более формальный характер, но оно дает шанс четче ввести проблематику безопасности в практику стратегического планирования и государственного управления. Это требует решения трех взаимосвязанных проблем, таких как:

- оценка целесообразности сохранения в дальнейшем такого отдельного документа, как «Стратегия экономической безопасности»³;

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.

³ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: http://www.consultant.ru/cons/rtfcache/LAW216629_0_20170419_171354_54962.rtf

- методическая и содержательная корректировка стратегий национальной и экономической безопасности как документов стратегического планирования;

- подготовка новой редакции федерального закона «О безопасности»⁴.

КАК ПРЕВРАТИТЬ ДОКУМЕНТЫ ПО БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛНОЦЕННЫЕ СТРАТЕГИИ?

По сути, названные меры нацелены на то, чтобы стратегии безопасности могли отвечать всем требованиям, которые предъявляются к документам подобного рода. Только на этой основе можно судить об их реальном и продуктивном воздействии на стратегическое планирование и на всю практику государственного и муниципального управления в целом. Рассмотрим каждую из названных выше задач более подробно.

Формально нет никаких препятствий к разработке Стратегии экономической безопасности в качестве особого документа в системе стратегического планирования, хотя этот документ не зафиксирован ни в ФЗ № 390, ни в ФЗ № 172. Однако в реальности оба закона регулируют систему документов национальной безопасности (например, ст. 17 ФЗ № 172), которая на деле развернута в действующей практике государственного управления. При этом многие действующие субстратегии и концепции безопасности (например, продовольственной⁵, информаци-

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546

⁵ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/#ixzz6XHZ1yYHL>

онной⁶, энергетической⁷, экологической⁸ и пр.), также как и Стратегия экономической безопасности, дают детализацию отдельных блоков и положений «базового» документа по безопасности. В этом контексте представляется целесообразным сохранение Стратегии экономической безопасности в качестве одного из ключевых документов стратегического планирования и государственного управления (Макарейко, 2020; Тимонин, Соколова, 2019). При этом необходимо соблюсти три исходных условия. Во-первых, базовая Стратегия национальной безопасности и ее субстратегии должны не просто повторять друг друга. Базовая стратегия должна определять прежде всего ключевые вопросы, которые будут раскрывать все прочие документы по безопасности страны. В частности, необходимо исключить даже небольшие расхождения между Стратегией экономической безопасности и социально-экономическим блоком Стратегии национальной безопасности. Во-вторых, для Стратегии экономической безопасности и других подобных документов следует установить сроки их обновления с обязательной процедурой подведения конкретных итогов их реализации. В-третьих, стратегии должны отражать вызовы и угрозы безопасности, свойственные именно нашей стране и именно на данном этапе ее развития, что характерно для аналогичных документов, разрабатываемых за рубежом (Васильева, 2019; Швайба, 2019).

Корректировка стратегий безопасности предполагает прежде всего отражение в них

новых условий социально-экономического развития страны, сложившихся за последние пять-шесть лет. Это в равной мере затрагивает и условия безопасной реализации новых приоритетов Российской Федерации, закрепленных в Указах Президента РФ по национальным целям развития⁹. Но во многом это касается также совершенствования внутренней логики и конкретности изложения материала документов по безопасности, уровень которых пока не соответствует требованиям стратегирования и высокого качества государственного управления в целом.

Суть проблемы – отсутствие достаточной конкретности и логической последовательности в системе основных положений ключевых стратегий по безопасности, во всяком случае по пунктам социально-экономического характера. В результате затрудняется и даже становится невозможным установление согласованности между ключевыми положениями и показателями безопасного развития с иными документами стратегического планирования, прежде всего с базовой Стратегией для Российской Федерации (Бухвальд, 2018а; Неймарк, 2019). Формально нет оснований для претензий к системе основных понятий документов по безопасности, поскольку оба документа включают краткий глоссарий (в ФЗ № 390 его вообще нет). Однако его содержание и логическая последовательность, по нашему мнению, не соответствуют высоким требованиям, которые могут быть предъявлены к документам стратегического планирования и государственного управления.

Например, Стратегия национальной безопасности содержит определение такой категории, как «угроза», но не дает трактовки

⁶ Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208191/

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р «Об Энергетической стратегии РФ на период до 2035 г.». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74148810/>

⁸ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420396664/>

⁹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://base.garant.ru/71937200/#ixzz6ExQ1nP00;> Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>

понятий «вызов» и «риск» безопасному развитию для общества и государства, хотя сама Стратегия названными категориями активно оперирует. Понятийный аппарат Стратегии экономической безопасности в этом смысле выглядит более развернуто. В нем представлены расшифровки по трем наиболее значимым факторам безопасности, а именно вызовам, угрозам и рискам. Логично предположить, что эти понятия составляют объективную последовательность нарастания проблем безопасного развития. Другими словами, вызовы представляют собой совокупность факторов, способных при определенных условиях привести к возникновению угроз безопасности. Таковые, в свою очередь, представляют собой ряд условий и факторов, формирующих потенциальную возможность ущерба национальным интересам страны в социально-экономической сфере. Наконец, риски определены как реальный источник ущерба позициям Российской Федерации в сфере экономики и социального развития. Но основная проблема заключается в том, что фактическое содержание документа обозначенной выше логике стратегирования экономической безопасности не следует.

Содержательно ключевым в данной Стратегии следует считать часть II – «Вызовы и угрозы экономической безопасности». Здесь присутствует 25 слагаемых безопасности, которым соответствуют разнообразные по своей сущности экономические и (или) социальные процессы и феномены, не объединенные в какую-либо целостную систему. Кроме того, формально разграничивая понятия вызовов и угроз, Стратегия на деле такого разграничения последовательно не придерживается. Иначе говоря, чрезвычайно сложно определить, какие из названных слагаемых безопасности можно отнести к вызовам, а какие – к угрозам. Кроме того, есть претензии к тому, как непосредственно определены те или иные слагаемые безопасности, эти определения внушают большие сомнения в том, что эти формулировки могут быть приняты в качестве основы для процедуры целеполагания в документах стратегического планирования. Примером

может служить ряд позиций декларативного характера наподобие таких констатаций, как «низкие темпы экономического роста», «недостаточно эффективное государственное управление» и пр. В этих случаях весьма сложно определить, какие именно риски для безопасности связаны с обозначенными в документе вызовами и угрозами, а также существуют ли эти вызовы и угрозы вообще.

Например, в п. 24 Стратегии в блок вызовов и угроз включен такой тренд, как «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития». Но вот вопрос – усиливается ли подобная дифференциация? Большинство экспертов (Козлова, Агеев, 2019; Поянова, 2019) полагают, что такого усиления в настоящее время не происходит, хотя сама по себе дифференциация остается явно чрезмерной. Кроме того, элементарная логика подсказывает: если экономические показатели регионов России существенно различаются, то сократить эти разрывы возможно только за счет более быстрого роста отстающих ныне регионов. Другими словами, с точки зрения учета требований экономической безопасности значим, не сам факт неравномерного развития, а его пространственные характеристики, в частности, в разрезе экономической динамики различных групп регионов. В Стратегии имеются также позиции, в чем-то противоречащие друг другу. Например, документ указывает как на негативный на такой в принципе объективный тренд, как рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления. Но при этом далее в Стратегии обозначена такая угроза безопасности, как введение избыточных требований в сфере экологии, хотя очевидно, что устранить эту угрозу, если она действительно существует, без увеличения экологически-ориентированных расходов государства и бизнеса невозможно.

Ситуацию конкретного понимания сущности отдельных вызовов и угроз могли бы

в известной мере пояснить показатели экономической безопасности. По сути, эти показатели и есть основной связующий мост между требованиями безопасности и практикой государственного управления и стратегирования. Однако в настоящее время и здесь сохраняются существенные недоработки. С одной стороны, круг показателей экономической безопасности, включенный в Стратегию, заметно меньше перечня обозначенных в ней вызовов и угроз. С другой стороны, в Стратегии присутствуют показатели безопасности, которым вообще трудно подобрать конкретные виды вызовов или угроз. Здесь можно отметить показатели наподобие оборота розничной торговли или добычи полезных ископаемых. Какие вызовы и угрозы на деле скрываются за этими общими формулировками? По сути, дело оборачивается холостым выстрелом, поскольку в данной ситуации сфера государственного управления сталкивается с ситуацией ложных угроз и рисков и, таким образом, получает ошибочные сигналы о том, какие именно вызовы и угрозы могут нарушить стабильность социально-экономического развития страны. Соответственно, в системе государственного управления складывается ситуация, когда сложно принять решение, как следует реагировать на те или иные вполне реальные вызовы или угрозы для обеспечения безопасного социально-экономического развития страны.

Кроме того, те немногие показатели, которые наличествуют в действующих стратегиях безопасности, даны в этих документах вне конкретных количественных параметров. Это не только противоречит целеустанавливающей функции стратегий безопасности, но и сводит на нет идею мониторинга их реализации. Возникает вопрос: являются ли целевые индикаторы аналогом пороговых значений безопасности? Речь идет о показателях, определяющих тот рубеж, за которым развитие тех или иных негативных социально-экономических тенденций уже реально формирует угрозу безопасности с определенной системой рисков. Соответственно, документы

по безопасности, как и все реализующие их мероприятия, должны содержать как названные вышепороговые значения, так и целевые показатели, которые намечено достигнуть за период действия того или иного документа.

ВОСТРЕБОВАНЫ ВАЖНЫЕ ПРАВОВЫЕ НОВАЦИИ

Утверждение стратегий безопасности как важного составляющего всей практики стратегического планирования и государственного управления требует качественного обновления правовой основы этих стратегий, прежде всего на основе внесения взаимно корреспондирующих дополнений в ФЗ № 172 и ФЗ № 390. В числе наиболее значимых из них следует выделить следующее.

Прежде всего дополнить ФЗ № 390 качественным глоссарием – системой понятий, обязательных для использования во всех документах по безопасности. Далее следует более четко определить само понятие *безопасность* как объект стратегирования. Стратегирование безопасности не сводится к перечню ее требований в отношении различных показателей хозяйственного, социального и иного развития. Необходимой частью такого стратегирования выступает формирование системы институтов и инструментов реализации этих требований, а также их корректировки в условиях постоянно меняющихся внутренних и внешних условий развития страны.

Одновременно необходимо законодательно структурировать весь блок стратегических документов по безопасности в виде базовой стратегии национальной безопасности и систему субстратегий (Горбачева, 2018; Мигущенко, 2018; Назаров, Афиногенов, 2020). Эта система должна быть развернута по горизонтали (федеральные стратегии экономической, продовольственной, энергетической и иной безопасности) и по вертикали (стратегии безопасности субъектов Федерации и му-

ниципальных образований). При этом необходимо исправить ситуацию, когда ключевые полномочия регионов и муниципалитетов по вопросам их безопасного развития вообще не имеют законодательного регулирования, т.е. обеспечить федерализацию политики национальной безопасности (Бухвальд, 2018б; Кожевина, 2020).

Однако для усиления позитивного воздействия стратегий безопасности на практику целеполагания в системе социально-экономического стратегирования на всех уровнях управления необходимо законодательно конкретизировать механизм реализации требований национальной безопасности. Сейчас эта ситуация запутана. Имеющийся ныне вариант ФЗ № 390 этот механизм в достаточной мере не конкретизирует. Так, в п. 2 ст. 10 этого закона указывается, что Правительство Российской Федерации формирует и реализует целевые программы обеспечения национальной безопасности. Однако из этой формулировки трудно четко определить, к каким конкретно программам в данном случае адресуется федеральный закон, а также какой федеральный орган исполнительной власти должен курировать эти программы в системе государственного управления и пр.

Что касается военно-политических аспектов национальной безопасности, то здесь ситуация вполне ясна. Требования безопасности в данном случае реализуются через программный блок «Обеспечение национальной безопасности», в котором в настоящее время представлены такие программы, как «Обеспечение обороноспособности страны» и «Обеспечение государственной безопасности». Механизм реализации социально-экономических компонентов национальной безопасности в системе государственного управления и стратегирования в законе четко не обозначен. Гипотетически возможны два пути решения этой проблемы.

Первый – разработка и реализация особых государственных программ, реализующих именно социально-экономические компоненты стратегии безопасности. Однако

следование по этому пути неизбежно приведет к дублированию всей действующей системы государственных программ и национальных проектов. Второй и более продуктивный путь – реализация требований безопасности социально-экономического характера через систему действующих гражданских государственных программ и национальных проектов. Однако для этого необходимо разработать и нормативно закрепить методические подходы и конкретные механизмы отражения данного круга требований безопасности в документах стратегического планирования как пространственного, так и отраслевого характера. Иначе так и сохранится нынешняя ситуация, при которой между стратегиями безопасности и прочими документами стратегического планирования логическая связь практически не просматривается.

Примером может служить имеющееся в обеих стратегиях безопасности положение о необходимости сокращения межрегиональной экономической дифференциации. Но при этом нет никакой определенности в том, какие именно документы государственного управления должны быть нацелены на то, чтобы практически реализовать эту важную установку на безопасное развитие Российской Федерации. Ранее этому требованию безопасности соответствовала целевая государственная программа¹⁰, которая, однако, была досрочно прекращена. В настоящее же время в программном блоке «Сбалансированное региональное развитие» четкие ориентиры и инструменты преодоления межрегиональной экономической дифференциации не представлены.

В данном случае прямую связь практики стратегического планирования с указанным требованием безопасности должен был бы отразить такой документ, как Стратегия про-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)”» (недействующее).

странственного развития¹¹. И действительно в этом документе есть ссылка на учет требований национальной безопасности, в том числе и преодоления избыточной межрегиональной экономической дифференциации. Однако из документа не следует четких указаний на то, какие именно инструменты государственной политики регионального развития и в какой мере способны обеспечить такое сокращение. В числе целевых параметров данной стратегии оценка уровня экономической дифференциации регионов вообще подменена таким проблемным показателем, как «индекс человеческого развития».

Полагаем, что в соответствии с предлагаемыми новациями в законодательстве каждый из документов стратегического планирования, а именно ключевая Стратегия развития России, различные отраслевые стратегии, стратегии социально-экономического развития российских регионов, разнообразные государственные программы и проекты, должен иметь разделы по проблематике безопасности (Пивень, 2018). Эти разделы должны иллюстрировать то, как реализация указанных документов будет способствовать обеспечению требований национальной безопасности, в том числе и экономических составляющих. Закон прежде всего должен закрепить обязательность расчета и обнародование стратегически важных пороговых значений национальной безопасности в ее экономических составляющих. Однако к определению названных пороговых значений безопасности и тем более к выбору мер их обеспечения на практике следует подходить чрезвычайно осторожно. Все требования безопасности в действительности связаны друг с другом, и стремление достичь одни параметры безопасности может негативно сказаться на других. Так, меры по сокращению межрегиональной экономической дифференциации, меры по сокращению эко-

логической нагрузки и пр. могут в известных условиях оказать сдерживающее влияние на темпы экономического роста страны.

Одновременно должна быть зафиксирована обязательность включения в каждый данный документ по национальной и экономической безопасности их целевых показателей (разумеется, кроме показателей, относящихся к государственной тайне), которые предполагается достичь в пределах действия данного конкретного документа. Это позволит не только деформализовать идею мониторинга реализации стратегий безопасности, но и обеспечить целостную, продуктивную интеграцию проблематики безопасности в практику государственного и муниципального управления в стране. Наконец необходимо законодательно закрепить требования общественной оценки и экспертизы, так как одно только отсутствие таковых создает риски появления документов, имеющих декларативный характер или не соответствующих интересам общества.

Список литературы / References

- Бухвальд Е.М. (2018а). Институциональные и правовые предпосылки стратегирования политики экономической безопасности Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. № 3. С. 20–26. [Buhval'd E.M. (2018a). Institutional and legal prerequisites for strategizing the economic security policy of the Russian Federation. *Problems of Economics and Legal Practice*, no. 3, pp. 20–26 (in Russian).]
- Бухвальд Е.М. (2018б). Федерализм как основа национальной безопасности России // Вестник Института экономики РАН. № 1. С. 87–102. [Buhval'd E.M. (2018b). Federalism as the basis of Russia's national security. *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian academy of sciences*, no. 1, pp. 87–102 (in Russian).]
- Васильева И.А. (2019). Зарубежный опыт обеспечения национальной и экономической безопас-

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года». URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>.

- ности // Экономические науки. № 181. С. 156–161. [Vasil'eva I.A. (2019). Foreign experience of ensuring national and economic security. *Economic Sciences*, no. 181, pp. 156–161 (in Russian).]
- Горбачева С.В. (2018). Понятие и содержание национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Нижегородской правовой академии. № 16 (16). С. 23–25. [Gorbacheva S.V. (2018). The concept and content of the national security of the Russian Federation. *Bulletin of the Nizhny Novgorod Legal Academy*, no. 16 (16), pp. 23–25 (in Russian).]
- Кожевина О.В. (2020). Управление пространственными изменениями в целях обеспечения экономической безопасности // Управление. Т. 8. № 1. С. 141–149. [Kozhevina O.V. (2020). Managing spatial changes in order to ensure economic security. *Management*, vol. 8, no. 1, pp. 141–149 (in Russian).]
- Козлова Е.И., Агеев Р.Г. (2019). Анализ дифференциации регионов России по уровню социально-экономического развития // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. № 3 (22). С. 77–81. [Kozlova E.I., Ageev R.G. (2019). Analysis of differentiation of Russian regions by level of socio-economic development. *Current Problems and Prospects of Economic Development: Russian and Foreign Experience*, no. 3 (22), pp. 77–81 (in Russian).]
- Крюков А.В., Лытнева Н.А. (2018). Особенности развития стратегии национальной безопасности России // Ростовский научный журнал. № 2. С. 18–28. [Kryukov A.V., Lytneva N.A. (2018). The Features of the development of the national security strategy of Russia. *Rostov Scientific Journal*, no. 2, pp. 18–28 (in Russian).]
- Макарейко Н.В. (2020). Экономическая безопасность в системе национальной безопасности // На страже экономики. № 2 (13). С. 74–80. [Makarejko N.V. (2020). Economic security in the national security system. *The Economy under Guard*, no. 2 (13), pp. 74–80 (in Russian).]
- Масликов В.А. (2020). Национальная безопасность и устойчивое развитие России в период пандемии // Материалы Афанасьевских чтений. № 1 (30). С. 14–21. [Maslikov V.A. (2020). National security and sustainable development of Russia in the period of pandemics. *Materials Athanasian Readings*, no. 1 (30), pp. 14–21 (in Russian).]
- Мигушченко О.Н. (2018). Проблемы становления общей теории национальной безопасности // Научный вестник Орловского юридического института МВД России. № 1 (74). С. 57–60. [Migushchenko O.N. (2018). The problems of formation of the general theory of national security. *Scientific Bulletin of Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*, no. 1 (74), pp. 57–60 (in Russian).]
- Назаров В.П., Афиногенов Д.А. (2020). Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Власть. Т. 28. № 1. С. 9–19. [Nazarov V.P., Afinogenov D.A. (2020). Problems of development of the general theory of national security in the context of adjusting the national security strategy of the Russian Federation. *Vlast'*, vol. 28, no. 1, pp. 9–19 (in Russian).]
- Неймарк М.А. (2019). Национальная безопасность России: от концепции к стратегии // Вестник Дипломатической академии МИД России. № 1 (19). С. 6–21. [Nejmark M.A. (2019). National security of Russia: from concept to strategy. *Vestnik of Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry*, no. 1 (19), pp. 6–21 (in Russian).]
- Пивень А.Д. (2018). Критерии выбора приоритетных национальных проектов с позиции обеспечения экономической безопасности // Вестник Кемеровского гос. университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. № 1. С. 148–154. [Piven' A.D. (2018). The criteria for selecting priority national projects from the position of ensuring economic security. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 1, pp. 148–154 (in Russian).]
- Поянова О.С. (2019). Сокращение социально-экономической дифференциации регионов России как задача макроэкономического регулирования // Экономика: вчера, сегодня, завтра. Т. 9. № 6–1. С. 66–77. [Poyanova O.S. (2019). Reduc-

tion of socio-economic differentiation of Russian regions as a task of macroeconomic regulation. *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, vol. 9, no. 6–1, pp. 66–77 (in Russian).]

Тимонин Р.В., Соколова А.В. (2019). Экономическая безопасность как составляющая стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии. Московская академия предпринимательства. № 3. С. 58–64. [Timonin R.V., Sokolova A.V. (2019). Economic security as a component of the national security strategy of the Russian Federation. *Bulletin of the Academy. Moscow Academy of Entrepreneurship*, no. 3, pp. 58–64 (in Russian).]

Швайба Д.Н. (2019). Японский опыт обеспечения социально-экономической безопасности в системе национальной безопасности страны // Бюллетень науки и практики. Т. 5. № 8. С. 107–113. [Shvajba D.N. (2019). The Japanese experience of providing socio-economic security in the national security system of the country. *Bulletin of Science and Practice*, vol. 5, no. 8, pp. 107–113 (in Russian).]

Рукопись поступила в редакцию 23.09.2020 г.

SECURITY AND GOAL SETTING IN THE STRATEGIC PLANNING SYSTEM

E.M. Buchwald

DOI: 10.33293/1609-1442-2021-1(92)-146-154

Evgeny M. Buchwald, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia; buchvald@mail.ru.

The adoption in 2014 of the Federal law No. 172 “On strategic planning...” not only fully returned the concept of “planning” to the legal and institutional “field” of the system of state and municipal administration, but also outlined the need to establish long-term priorities and goals for such planning. It is also important that the law directly linked

the goal setting of socio-economic strategy-making with ensuring the requirements of national and economic security of the country. Strategies and other security documents were developed before the adoption of Federal law No. 172. But only this legislative act has established security strategies as an integral element of strategic planning practices and confirmed their role as one of the key sources of goal setting for strategic planning documents. However, it appeared not possible to implement such setting in real management practice in complete and consistent way. Although formally Federal law No. 172 is saturated with a variety of references to security requirements, in reality it's almost impossible to determine what national and economic security requirements are meant in each particular case and to what extent they are practically implemented in a particular strategic planning document. There is a situation, in which references to national security requirements have become an excessive and even burdensome attribute of strategic planning practice. The reasons for such a situation, however, cannot be attributed only to the miscalculations of Federal law No. 172 and current law enforcement practice. Rather we should talk about the obsolescence of Federal law No. 390 “On security” and, of course, the problematic content of the two current federal documents on security. These documents, although they are known as “strategies”, can hardly be considered as such type documents and even more, they can hardly be actually accepted as a source of goal setting for other strategic planning documents. Meanwhile, security components are not an encumbrance and not an alternative to the main documents of strategic planning. The article proves that it's important to define more concrete security components and the mechanisms of their realization in such a way so that their role should be not less and not more than it's really necessary for systematic goal setting in the framework of strategic planning. The purpose of this article is to identify the conditions under which security strategies would overcome their current formal status and could be actively integrated into the practice of strategic planning as one of the main sources of goal setting.

Keywords: strategic planning, public administration, security, goal setting risk management, threshold indicators.

JEL classification: E61, O21, O38.

Manuscript received 23.09.2020