



**Татьяна Анатольевна
ПОЛЯКОВА,**

главный научный
сотрудник,

и.о. заведующего сектором
информационного права и
международной
информационной
безопасности

Института государства
и права

Российской академии наук,
профессор кафедры
информационного права
и цифровых технологий
Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук,
профессор,

заслуженный юрист РФ
polyakova_ta@mail.ru

119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

Стратегическое планирование и приоритеты в Российской Федерации: информационно- правовые и научно-методологические проблемы и вопросы

Аннотация. Автор обращается к актуальным вопросам, связанным с развитием системы стратегического планирования и стратегических приоритетов в Российской Федерации в связи с принятием новых базовых документов — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Рассматриваются особенности развития системы правового обеспечения информационной безопасности в условиях цифровой трансформации, формирования единого информационно-правового (цифрового) пространства в интересах совершенствования управления в Российской Федерации. Для решения определенных задач в статье использовались общенаучные методы (анализа, синтеза, диалектического методов) и формально-юридического метода. В рамках исследования указанных новых базовых документов стратегического планирования значительное внимание обращено на проблему правового обеспечения национальной и международной информационной безопасности. Исследование позволило предложить определенные меры, направленные на совершенствование в России системы стратегического планирования на основе уточнения национальных приоритетов, вектора реформирования системы государственных программ, включая реализацию стратегического национального приоритета информационной безопасности, который в базовом стратегическом документе впервые выделен в качестве самостоятельного приоритета.

Ключевые слова: национальная безопасность, стратегическое планирование, государственная политика, управление, национальные приоритеты, информационная безопасность, цифровые технологии, информационные технологии.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.97.9.170-178

TATYANA A. POLYAKOVA,

Chief Researcher, Acting Head of the Information Law and International Information Security Department, Institute of State and Law of Russian Academy of Sciences, Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored lawyer of the Russian Federation
polyakova_ta@mail.ru
10, ul. Znamenka, Moscow, Russia, 119019

Development of State Policy in the Field of Strategic Planning in the Russian Federation: Public-Legal and Scientific-Methodological Problems and Priorities

Abstract. *In the article, the authors address an urgent issue in the field of public administration — improving the effectiveness of the implementation of the National Security Strategy of the Russian Federation and the Foundations of state Policy in the field of Strategic Planning in the Russian Federation as new basic strategic planning documents. The purpose of the article is to identify the features of building a system of legal provision of information security and the formation of a unified information space, as well as its component — the digital space, in the interests of strategic management in the Russian Federation. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical methods) and the formal legal method. As part of the study of innovations (novelties) of new strategic planning documents, special attention is paid to the problem of information security and public administration in the context of digital transformation. Based on the results of the study, the authors proposed a number of systemic measures to improve the strategic planning system and its priorities, as well as a vector to achieve strategic national priorities, including reformatting the system of state programs of the Russian Federation, as well as organizational and legal measures to implement the strategic national priority “Information Security”, which was first included among the priorities in the new edition of the National Security Strategy of Russia.*

Keywords: *national security, strategic planning, public policy, management, national priorities, information security, digital technologies, information technologies.*

Актуальность исследования

В последние годы внимание к проблематике национальных интересов, стратегического планирования и управления, обеспечения национальной безопасности заметно повысилось. Одно из «важных изменений российской политической жизни — инкорпорирование в конституционный текст института публичной вла-

сти»¹ — предопределило необходимость поиска подходов к определению новых государственно-правовых механизмов, в том числе в государственной политике, обуславливающей развитие суверенной государственной безопасности.

В российском обществе зреет осмысление того, что государственная политика, направленная на обеспечение национальной безопасности, представляет собой не просто часть внутренней и внешней политики Российской Федерации и, как это определяет Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер. Сущность этого понятия в настоящее время значительно расширяется, так как государственная политика обеспечения национальной безопасности органически связана с историей развития мировой философской, политико-социологической и правовой мысли, опирается на целый ряд экономических теорий и инструментарий стратегического планирования и стратегического управления.

Сегодня такая политика как многофакторное, многогранное и многофункциональное явление влияет практически на все сферы жизни и деятельности личности, общества и государства, формирует, по сути, долгосрочный вектор развития страны и ее гражданского общества, определяет во многом пути развития экономики, науки и технологий, трансформацию российской системы права, а также формирование сбалансированного внешнего и военного курса России.

Полагаем, что потребность в новом осмыслении сущности государственной политики обеспечения национальной безопасности не случайна. В частности, это очевидно в условиях повышения роли и значения в общем контуре национальной безопасности проблематики информационной безопасности, что особенно остро проявилось в условиях мирового кризиса и реалий пандемии COVID-19. Имеется в виду расширение виртуальных возможностей для занятости населения, социальной сферы и сохранения бизнеса.

На этом направлении все более значимым, глобальным вызовом становится противодействие информационным преступлениям (киберпреступности), кибертерроризму, массированному информационно-пропагандистскому (деструктивному) информационно-психологическому воздействию на человека и т.д.

Нарастают конкуренция и противоборство в массмедийном поле, на идеолого-информационном направлении, а глобальная информационная инфраструктура нередко выступает как универсальный инструмент политического давления на гражданское общество со стороны не только государственных структур, но и террористических сетей и формирований.

Ряд исследователей, например, А. Ильницкий, говорит уже о так называемых «ментальных» войнах, направленных на формирование мира «постправды» и уничтожение самосознания, изменения ментальности и самой цивилизационной основы общества противника².

¹ Виноградова Е. В., Виноградова П. А. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации. М. : Эдитус, 2020. С. 56.

² А. Ильницкий, советник Министра обороны России // URL: <https://ria.ru/20210822/mentalnye-1746750876.html> (дата обращения: 06.03.2022).

В новой Стратегии национальной безопасности России делается акцент на обеспечение информационного суверенитета страны как важнейшего элемента общей политики обеспечения национальной безопасности.

В частности, в исследованиях, посвященных публично-правовым механизмам обеспечения национальной безопасности, отмечается, что предлагаемые в рамках стратегического планирования подходы позволят избежать противопоставления понятий государственного суверенитета и национальной безопасности. Этим аргументом обусловлено включение в конституционный текст положения о важности сохранении общероссийской идентичности. Укрепление информационного суверенитета как части государственного суверенитета, предопределяет независимость публичной власти страны во внешнеполитической деятельности и в международной сфере, направлено на укрепление государственности³.

В целом мир вступает в период необходимости теоретико-методологического и правового осмысления реальности, новых технологических укладов и нового понимания значения в широком смысле «гуманитарного» фактора в мировой политике, так как только на основе применения военной силы невозможно решение всего спектра задач обеспечения национальной и международной безопасности.

Как справедливо отмечает профессор А. И. Подберезкин, «вопросы внешней и внутренней политики сведены в единый смысловой контур»⁴, а это влечет более широкое, чем ранее, понимание государственной политики обеспечения национальной безопасности, опирающейся не только на военную силу, но и на экономические, гуманитарные, информационные, социальные и иные сферы жизни и деятельности государства. В этой связи актуальность выработки новых решений, повышающих эффективность государственной политики обеспечения национальной безопасности, многократно повышается.

Вопросы формирования и реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности

В настоящее время государственная политика обеспечения национальной безопасности в достаточной степени сформирована. Она регламентирована в соответствии с требованиями Федерального закона «О безопасности», Стратегии национальной безопасности России⁵, Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации⁶, Федерального закона

³ Виноградова Е. В. Конституционные поправки. Российский опыт государственных преобразований // Государство и право. 2021. № 5. С. 9—25.

⁴ А. Подберезкин: В документе закреплён весь спектр актуальных угроз и новых приоритетов госполитики // URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/50736> (дата обращения: 06.03.2022).

⁵ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2022).

⁶ Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.11.2021.

«О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷, стратегиями, доктринами, концепциями и основами государственной политики, разработанными в рамках реализации стратегических национальных приоритетов.

Сегодня в государственной политике обеспечения национальной безопасности ряда стран мира отчетливо прослеживается тенденция на изменение вектора обеспечения национальной безопасности, основанного не только на традиционных «силовых» способах решения проблем в этой сфере, но и на широкой палитре действий и мер экономического, а также гуманитарного характера, расширительном понимании значения феномена «безопасность» как совокупности комплексного взаимодействия экономики, военного дела, политики, социологии, демографии, информатики и иных компонентов общественного бытия.

Очевидно возрастание роли и значения в политике безопасности так называемой «мягкой силы», авторы которой Джозеф Най и Роберт Кеохейн считали, что именно такая сила «является наиболее эффективным и дешевым способом обеспечения национальной безопасности»⁸. Сегодня именно такой концепт заложен в Стратегию национальной безопасности США, в доктринальные документы на этом направлении Германии, Франции («Стратегический обзор обороны и национальной безопасности»). В этом же направлении развивается система взглядов на обеспечение национальной безопасности в Швеции⁹.

Аналогичный путь развития теоретических воззрений в сфере обеспечения национальной безопасности избран и в Российской Федерации, где из девяти стратегических национальных приоритетов только два — оборона страны и государственная и общественная безопасность — ориентированы на «силовые» меры обеспечения национальной безопасности.

Однако не только в этом заключается развитие теоретических взглядов и воззрений на сущность этого концепта в нашей стране. Принятый в России и в мире примат принципа «безопасность через развитие» объективно диктует усиление роли и значения правовой регламентации государственной деятельности в рамках достижения национальных целей развития и реализации стратегических национальных приоритетов.

Государственная политика все более пристальное внимание уделяет значению гуманитарного измерения жизни нации, национальных ценностей и интересов, что соответствует поправкам в Конституцию Российской Федерации, и прежде всего в части закрепления на конституционном уровне важнейших принципов, лежащих в основе общества и государства, а также базовых ценностей, определяющих смысл и приоритеты функционирования государства¹⁰.

⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

⁸ Nye J. S. Limits of American Power // Political Science Quarterly. 117(4):15. Winter 2002—2003.

⁹ “National Security Strategy” Retrieved 2017-12-18, Sweden, Prime Minister’s Office (2017).

¹⁰ Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2022).

Безусловно, «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации...» неразрывно связан с новой Стратегией национальной безопасности РФ. Как утверждают эксперты, новая редакция Стратегии — «не просто обновленная версия предыдущей Стратегии, принятой в 2015 г., а манифест новой эпохи»¹¹.

Принципиальное отличие новой редакции Стратегии заключается в кардинальном изменении ее стратегического целеполагания. В чем суть этого утверждения? В анализируемом документе не только «силовой блок», но и гуманитарно-нравственная составляющая нашей жизни названы важнейшими опорами безопасного развития, что в полной мере коррелируется с положениями обновленной Конституции России, где обеспечение свобод и прав граждан, достоинства человека определены в качестве фундаментальных ценностей и принципов.

Таким образом, главным направлением государственной политики обеспечения национальной безопасности России на долгосрочную перспективу становится сочетание опоры на «мягкую силу» с традиционным приоритетом развития силовой компоненты страны. В этой связи в Стратегии высшим стратегическим национальным интересом России определено сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан. Изменение стратегического целеполагания и опоры на национальные интересы и ценности, в том числе духовно нравственные, базируется на акцентах последних посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, где вопросы сбережения народа России в различной интерпретации определены как ключевые начиная с 2017 г.

Кроме того, в новом базовом стратегическом документе с позиции права подчеркивается значимость конституционной системы ценностей, формирующих «основы российского общества, безопасности страны, дальнейшего развития России в качестве правового социального государства». Признание важности ценностной основы государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, соответственно, нашло свое отражение в определении национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, где для каждого из них сформулировано стратегическое целеполагание.

Такой подход обеспечил решение в рамках Стратегии двуединой задачи. Основная миссия *Российского государства* внутри страны — это сбережение человека и восстановление социально-экономической независимости, на международном уровне — духовное лидерство и объединение вокруг себя государств, критически относящихся к англосаксонской системе ценностей. Последнее представляется особенно значимым, так как Россия для *создания привлекательной идейной основы будущего мироустройства* предлагает миру новую модель, выстроенную на «идеологии здорового консерватизма».

Следует также обратить внимание на то, что значительные проблемы имеются на практике с эффективным достижением стратегических национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности.

¹¹ URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/254036710> (дата обращения: 06.03.2022).

Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации

Важно также обратить внимание на еще один новый документ стратегического планирования, принятый в этом году, — Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (утверждены Указом Президента РФ от 08.11.2021 № 633).

Документ такого содержания в России утвержден Указом Президента РФ впервые. Указанные Основы отражают государственную политику в сфере стратегического планирования, определяют ее цели, задачи и основные направления, а также механизмы реализации этой политики и обеспечения стратегического планирования исходя из неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости социально-экономического развития и национальной безопасности, в том числе в рамках реализации такого стратегического национального приоритета, как информационная безопасность.

Учитывая динамику развития информационного права, появление цифрового права, связанного с экспоненциальным развитием цифровых технологий, расширением информационного пространства, заслуживает научного внимания постановка вопросов на государственном уровне о «цифровой зрелости»¹² формирования (развития) системы международной информационной безопасности. При этом следует особо отметить, что 12.04.2021 утверждена Указом Президента РФ новая редакция Основ государственной политики в области международной информационной безопасности¹³.

На этом направлении приоритетное внимание должно быть уделено информационно-аналитическому обеспечению стратегического планирования, в том числе за счет формирования единого цифрового информационного пространства в интересах стратегического управления в Российской Федерации, совершенствования управления информационными потоками, повышения эффективности использования распределенной информации, содержащейся в государственных информационных системах, информационных ресурсах государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

С точки зрения совершенствования государственного управления эта задача сегодня, безусловно, имеет стратегический характер и направлена на обеспечение положений Конституции РФ как Основного закона государства, так как формирование единого информационного (цифрового) пространства является неперенным фактором трансформации правовой системы, включая и информационное право, развитие публичного права, а также общественно-экономической системы, что способствует ее переходу к новой ступени развития — цифровой экономике и информационному обществу.

¹² Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Понятие и правовая природа «цифровая зрелость» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107—116.

¹³ Указ Президента РФ от 12.04.2021 № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2022).

Единое информационное пространство обеспечивает совместимость информационных ресурсов и систем участников стратегического планирования и непротиворечивость содержащихся в них сведений, дает возможность по-новому организовать производственные процессы, финансовые и информационные (цифровые) услуги.

Таким образом, значение «цифры» в ближайшей перспективе, как следует из Стратегии научно-технологического развития (2016) и квантовых технологий¹⁴, объективно возрастает. Вполне очевидно, что механизмы и инструменты стратегического планирования должны быть встроены в систему экономических отношений, основанных на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий. А процессы цифровизации неизбежно повлияют и на трансформацию системы российского права, включая и информационное право.

Следует признать, что в связи с утверждением новой Стратегии национальной безопасности, а также ряда указанных в настоящей статье иных документов стратегического планирования назрела необходимость внесения изменений и в Доктрину информационной безопасности в Российской Федерации (2016)¹⁵, требующую новых концептуальных подходов. Кроме того, на этом направлении после целого ряда дискуссий и исследований пришло понимание необходимости формирования единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления в Российской Федерации¹⁶, формирования национальной системы правовой информации¹⁷. Задача формирования такой платформы, ее содержательное наполнение также определена Основами государственной политики в сфере стратегического планирования. Вместе с тем применительно к системе стратегического планирования необходимы разработка параметров перехода к цифровизации процессов и иные организационные решения¹⁸.

Несмотря на принятые решения, применение цифровых технологий в документах уровня стратегирования сегодня представляется весьма проблематичным. Полагаем, что в настоящее время преждевременно включать в парадигму «цифры» формат выработки того или иного стратегического решения на различном уровне управления. Пока вызывает активные дискуссии вопрос о том, какую роль в этом может сыграть Концепция машиночитаемого права, разработанная Минэкономразвития России и утвержденная в октябре 2021 г.¹⁹

¹⁴ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2022).

¹⁵ Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2022).

¹⁶ Троян Н. А. Информационно-правовое обеспечение развития Национальной системы правовой информации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 204 с.

¹⁷ Троян Н. А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в РФ в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28—32.

¹⁸ Полякова Т. А. Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе / под общ. ред. Т. А. Поляковой. Саратов : Амирит, 2020. 254 с.

¹⁹ URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_pravitelstve_utverdili_koncepciyu_razvitiya_tehnologiy_mashinochitaemogo_prava.html (дата обращения: 06.03.2022).

Да, должно быть понимание того, что может быть реализовано с помощью новых «цифровых» технологий, и прежде всего это аспект индикаторов и показателей. Однако представляется, что существующая управленческая среда еще не готова к переходу на новые стандарты процессов экономической жизни. При этом определенная неготовность организационной и информационной среды взаимодействия участников в сфере стратегического планирования является на сегодня определенным сдерживающим фактором для внедрения «цифровых» подходов.

Вместе с тем, неизбежность новой парадигмы перехода всей государственной жизни на рельсы цифровой экономики, объективно требует развития существующего и формирования при необходимости нового инструментария стратегического планирования развития страны и обеспечения национальной безопасности, предполагающего четкое стратегическое целеполагание, баланс ресурсов для реализации долгосрочных целей стратегического развития и обеспечения национальной безопасности, прогнозирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеева Т. А., Назаров В. П., Афиногенов Д. А.* Повышение научной обеспеченности политики в области национальной безопасности: влияние зарубежного опыта // *Международные процессы*. — 2020. — Т. 18. — № 1 (60). — С. 6—28.
2. А. Подберезкин: В документе закреплён весь спектр актуальных угроз и новых приоритетов госполитики / Центр военно-политических исследований МГИМО МИД России // URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/50736> (дата обращения: 06.03.2022).
3. *Виноградова Е. В.* Конституционные поправки. Российский опыт государственных преобразований // *Государство и право*. — 2021. — № 5. — С. 9—25.
4. *Виноградова Е. В., Виноградова П. А.* Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации. — М.: Эдитус, 2020. — 199 с.
5. Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под общ. ред. Т. А. Поляковой. — Саратов : Амирит, 2020. — 254 с.
6. *Назаров В. П., Афиногенов Д. А.* Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // *Власть*. — 2020. — Т. 28. — № 1. — С. 9—19.
7. *Полякова Т. А., Минбалева А. В.* Понятие и правовая природа «цифровая зрелость» // *Государство и право*. — 2021. — № 9. — С. 107—116.
8. *Троян Н. А.* Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // *Мониторинг правоприменения*. — 2020. — № 4 (37). — С. 28—32.
9. *Троян Н. А.* Информационно-правовое обеспечение развития Национальной системы правовой информации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2021. — 204 с.