

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

---

УДК 342.5

**Асатрян Армен Араикович,**

Институт права и национальной безопасности

Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

mr.armen.asatryan.1998@mail.ru

### **Целеполагание и прогнозирование на долгосрочную перспективу в сфере правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации**

**Аннотация.** Долгосрочное стратегическое планирование является необходимым звеном в правовом обеспечении национальной безопасности нашей страны. Несмотря на то что не представляется возможным дать однозначный ответ на вопрос о том, как будут развиваться события в сфере национальной безопасности в будущем, долгосрочное прогнозирование на основе тенденций позволяет своевременно подготовить страну к преодолению тех или иных вызовов и угроз, выстроить соответствующую государственную политику. Такое прогнозирование способно принести положительные результаты при условии периодической актуализации соответствующих документов, что позволит своевременно оценить те или иные вызовы и угрозы с точки зрения их актуальности, а также вероятности их перехода из категории потенциальных в реальные. На основе прогнозов выстраиваются долгосрочные цели в сфере обеспечения национальной безопасности. Таким образом, долгосрочное планирование становится ключевым фактором обеспечения национальной безопасности.

**Ключевые слова:** национальная безопасность; стратегическое планирование; долгосрочное планирование; прогнозирование; долгосрочное целеполагание.

**Armen Ar. Asatryan,**

Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration (RANEPA)

### **Goal setting and long-term forecasting in the sphere of national security enforcement of the Russian Federation**

**Abstract.** Long-term strategic planning is a necessary link in national security enforcement of this country. Even though it is not possible to give an unambiguous answer to the question of how events in the sphere of national security will develop in the future, long-term forecasting based on trends allows preparing the country in a timely manner to overcome certain challenges and threats, and to build an appropriate state policy. Such forecasting can bring positive results provided that the relevant documents are updated periodically, which will allow for a timely estimation of certain challenges and threats in terms of their relevance, as well as the likelihood of their transition from the potential to the real category. Based on the forecasts, there have been developed long-term goals in enforcing national security. Thus, long-term planning becomes a key factor in enforcing national security.

**Key words:** national security; strategic planning; long-term planning; forecasting; long-term goal setting.

---

По своей сути и содержанию правовое обеспечение национальной безопасности выходит далеко за пределы принятия нормативных актов. На практике это сложная многоуровневая система актов (нормативных и ненормативных), эффективность выстраивания которой напрямую отражается на возможности государства обеспечивать национальную безопасность. Особое место в данной системе отводится документам стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Анализ содержания актуальных стратегий, доктрин, концепций позволяет нам прийти к однозначному выводу, что документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности не относятся к нормативным правовым актам, хотя и принимаются соответствующими указами главы государства. Однако это не отражается на их значимости для обеспечения национальной безопасности. Благодаря документам стратегического планирования не только осуществляется корректировка и планирование нормативной правовой деятельности, но и осуществляются целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование национальной безопасности.

Целеполагание, на наш взгляд, составляет основу стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В конечном итоге, документы стратегического планирования принимаются не столько для перечисления основных вызовов и угроз, сколько для формирования государственной политики, направленной на преодоление рисков, угроз, угрозообразующих факторов, способных нанести ущерб интересам страны. Схожей позиции придерживается А. И. Амосов, утверждая, что «разработка стратегии

технологического суверенитета начинается с постановки и обоснования «древа целей»» [1, стр. 694].

Целеполагание бывает краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным [2, стр. 241—242]. Законодательством РФ, в частности, Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании), предусматривается ограничения по времени, на которые документы стратегического планирования, в частности в сфере обеспечения национальной безопасности, принимаются, выделяя: отчетный год, отчетный период, среднесрочный и долгосрочный периоды (п. 16—20 ст. 3). Несмотря на разницу, сущность целеполагания от этого не меняется, ведь речь идет об объединении действий в систему для достижения целей в рамках определенного промежутка времени.

В той или иной степени элементы краткосрочного и среднесрочного планирования используются при осуществлении государственного управления в большинстве стран мира. Однако долгосрочное планирование могут позволить себе только государства, обладающие:

а) грамотно сформированной правовой основой, служащей фундаментом всей системы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности;

б) средствами и ресурсами для достижения поставленных в документах стратегического планирования целей и решения соответствующих задач в сфере экономики, политики (внешней и внутренней), военной и в других сферах.

Почему в первую очередь мы выделили правовые основы? На наш взгляд, именно благодаря праву и становится возможным обеспечение национальной безопасности. Система субъектов, участвующих в обеспечении национальной безопасности, порядок их работы и взаимодействия, а также основополагающие начала и принципы и многое другое закрепляются соответствующими юридическими актами, без которых обеспечение национальной безопасности в краткосрочно, среднесрочной перспективе носило бы хаотичный характер, а в долгосрочное перспективе было бы невозможным.

Без принятия соответствующих документов в рамках долгосрочного планирования вся система обеспечения национальной безопасности становится неполной. Прогнозирование и целеполагание в рамках долгосрочного планирования повышают эффективность государственной политики за счет выстроенных ориентиров, в результате чего возрастают возможности государства по преодолению внутренних и внешних угроз национальной безопасности. Фактически, благодаря долгосрочному прогнозированию и целеполаганию сводится к минимуму возможность перерастания угроз национальной безопасности, предусмотренных в актуальных редакциях документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, из потенциальных в реальные.

На сегодняшний день правовой науке известны множество видов документов стратегического планирования, некоторые из которых мы выделили выше. Основные из них: стратегии, доктрины, концепции, основы государственной политики. Указанные документы в сфере национальной безопасности принимаются преимущественно, на среднесрочный период (от трех до шести лет). Однако государство стремится к формированию системы планирования, охватывающий больший период времени, что представляется для нас закономерным, ведь одним из основных принципов государственного управления является принцип предсказуемости. Предсказуемость будущего становится возможным только в том случае, когда имеется четкое представление о последствиях принимаемых на текущем этапе решений в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Для этого Законом о стратегическом планировании (ст. 23) предусматривается принятие Стратегического прогноза Российской Федерации, содержащего общие вопросы обеспечения социально-экономического развития и национальной безопасности. Принятие такого документа в рамках прогнозирования представляется логически верным, ведь качественное целеполагание без прогнозирования невозможно. А стратегический прогноз принимается на 12 и более лет, что согласно п. 20 ст. 3 рассматривается именно как долгосрочное планирование. В связи с этим возникает вопрос: «Возможно ли в действительности долгосрочное прогнозирование и целеполагание в национальной безопасности?».

Долгосрочное прогнозирование национальной безопасности подразумевает анализ существующих, а также возможных (при наличии соответствующих предпосылок) тенденций и их влияния на национальную безопасность в перспективе. Вместе с тем далеко не всем вызовам и угрозам, перечисленным в соответствующих документах стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, с которыми может столкнуться страна, предстоит пройти длительный процесс формирования. Некоторые вызовы и угрозы национальной безопасности не могут быть сразу выявлены ввиду отсутствия соответствующих предпосылок их возникновения. В связи с этим возникает резонный вопрос: «Зачем издавать документы стратегического планирования на долгосрочную перспективу, если в нем с высокой долей вероятности не будут рассмотрены все возможные вызовы и угрозы национальной безопасности?». Так, в частности, в вопросах социально-экономического развития «...нет возможности предвидеть будущие решения и действия операторов экономических отношений...» [3, стр. 126]. Ответ на этот вопрос прост. Любое прогнозирование (среднесрочное, долгосрочное) может указать на форму угрозы, но не на ее конкретный вид. Так, например, Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», будучи одной из первых попыток стратегического

планирования национальной безопасности на долгосрочный период, указывал на неприемлемость продвижения военной инфраструктуры Североатлантического альянса к границам России. Разумеется, что данный Указ представляет собой лишь правовую сторону мер по обеспечению национальной безопасности, на основе которой реализуются практические мероприятия, что доказывает фундаментальную роль права в обеспечении национальной безопасности. Несомненно, политика альянса, направленная на создание по периметру Российской Федерации сети военных баз и развертывания на территории бывших советских республик военной инфраструктуры уже не первое десятилетие рассматривается как проявление враждебности. Однако в год принятия данной Стратегии невозможно было предусмотреть обострение данной угрозы на территории соседней Украины с последующим превращением ее во враждебную для Российской Федерации страну. Таким образом, в документе стратегического планирования рассматривалась форма угрозы (расширение присутствия альянса у границ), но не ее вид (конкретная страна).

Также считаем важным обратить внимание на Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», который также является документом стратегического планирования, принятый на долгосрочную перспективу. Так, в подп. 3 п. 12 указанного документа к числу вызовов и угроз национальной безопасности относится «использование дискриминационных мер в отношении ключевых секторов экономики Российской Федерации...». Действительно, в стране за последние годы было принято огромное количество нормативных актов и иных документов, направленных на преодоление последствий таких дискриминационных мер. Однако, анализируя содержание данного Указа в наши дни, приходим к выводу, что государство не предполагало возникновение тех вызовов и угроз, с которыми столкнулась и продолжает сталкиваться на протяжении последних нескольких лет. Исходя из этого, следует, что как и в вопросах экономики, в национальной безопасности представляется затруднительным прогнозирование всех возможных вариантов развития событий и их полное перечисление в соответствующих правовых актах. Однако это не означает, что долгосрочное прогнозирование вызовов и угроз национальной безопасности бесперспективно.

Достижение целей долгосрочного планирования становится возможным при достижении целей среднесрочного планирования, а достижение целей среднесрочного планирования становится возможным при достижении целей краткосрочного планирования. Краткосрочное планирование предполагает решение задач (достижение соответствующих показателей) за сравнительно короткий промежуток времени, и в связи с этим представляется логически правильным обеспечение национальной

безопасности исходя из разрешения именно текущих проблем. Применение исключительно инструмента краткосрочного планирования способно дать положительные результаты. Так, в частности, краткосрочное планирование (целеполагание) позволяет сконцентрироваться на преодолении внезапных угроз национальной безопасности без опасений, связанных с достижением долгосрочных целей. Однако вызовы и угрозы, с которыми сталкивается наша страна, разнообразны, и решение многих из них невозможно, опираясь исключительно на краткосрочное планирование. Ведь, как известно, цели долгосрочные достигаются за счет целей краткосрочных, однако краткосрочные цели не всегда способствуют достижению целей долгосрочных. К тому же, использование в практике государственного управления исключительно краткосрочного планирования может привести в будущем к непредвиденным результатам (последствиям).

Эффективное обеспечение национальной безопасности, преодоление существующих и потенциальных вызовов и угроз возможно только при качественном краткосрочном планировании, используемом для достижения целей среднесрочного и долгосрочного планирования. Необходимым условием долгосрочного планирования при этом является постоянная актуализация прогнозов и поставленных целей. В связи с этим мы согласны с мнением А. В. Семенова в том, что лучшим планом является не тот, который направлен на достижение поставленной цели, а тот, который своевременно корректируется (актуализируется) в соответствии с вызовами [4, стр. 91].

Таким образом, для поддержания актуальности документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности, принимаемых на долгосрочную перспективу, необходимо их периодически обновлять. Стратегический прогноз согласно Закону о стратегическом планировании подлежит актуализации каждые шесть лет (п. 1 ст. 23). Иначе говоря, основанием для актуализации Стратегического прогноза в части вопросов обеспечения национальной безопасности является скорректированная стратегия национальной безопасности. Однако представляется любопытным, что законодатель предполагает обновление самой стратегии в порядке корректировки каждые шесть лет. На наш взгляд, причина такого решения кроется в сроке полномочий главы государства. По Конституции РФ мы знаем, что глава государства избирается сроком на шесть лет (ст. 81) и то, что глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики страны (ч. 3 ст. 80). Таким образом, Стратегический прогноз можно пересмотреть с учетом определенных главой государства изменений во внутренней и внешней политике Российской Федерации.

Возможно также, что, по мнению законодателя, устойчивые вызовы и угрозы, предусмотренные в соответствующих документах стратегического планирования, с которыми страна сталкивается в

процессе своего развития, нуждаются в актуализации раз в шесть лет. На наш взгляд, учитывая динамично изменяющуюся внешнеполитическую обстановку, связанную с угрозами и вызовами национальной безопасности, стратегия национальной безопасности нуждается в актуализации каждые три года.

Разумеется, актуализации подлежат не только сами указы главы государства, на основе которых принимаются соответствующие документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, но и цели, которые государство ставит перед собой.

Для повышения эффективности реализации стратегии национальной безопасности представляется необходимым принятие отраслевых документов стратегического планирования на три года. В результате появляется возможность отслеживать ход реализации стратегии национальной безопасности, исходя из реализации отраслевых документов.

Отдельного внимания заслуживает ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, которое, согласно Указу Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (подп. «а» п. 21) также является документом стратегического планирования (в сфере целеполагания). Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ появились задолго до того, как получили нормативное закрепление. Тем не менее после принятия Закона о стратегическом планировании послания получили нормативное закрепление в ст. 15 указанного Закона. Данный документ, принимаемый каждый год, содержит позицию и поручения главы государства по достаточно широкому кругу вопросов (не только по национальной безопасности) и играет заметную роль в формировании государственной политики в краткосрочной перспективе (как правило, один год). Схожей позиции придерживается Д. В. Ирошников в том, что «послание Президента РФ Федеральному Собранию, являясь программным политико-правовым документом, определяя основные направления внутренней и внешней политики России, бесспорно, играет важную роль в реализации государственной политики, в том числе в сфере национальной безопасности» [5, стр. 77].

По аналогии с Посланием, исключительно по вопросам национальной безопасности необходимо принятие ежегодного плана по реализации стратегии национальной безопасности на очередной год. Необходимость такого документа обуславливается тем, что реализация положений Стратегии зависит от качественного краткосрочного планирования.

Подводя итоги, считаем важным отметить, что без нормативного регулирования стратегическое планирование в целом носило бы

хаотичный характер, а долгосрочное планирование в таких условиях и вовсе было бы невозможным.

Долгосрочное прогнозирование в сфере национальной безопасности не только возможно, но и необходимо с точки зрения снижения вероятности перерастания вызовов и угроз национальной безопасности из потенциальных в реальные, но и эффективно с точки зрения укрепления страны, формирования благоприятных условий для жизни и развития человека. Эффективность долгосрочного планирования возрастает при периодической актуализации соответствующих документов краткосрочного и среднесрочного стратегического планирования.

Документы стратегического планирования, принимаемые на долгосрочную перспективу, приобретают эффективность только в случае периодической актуализации. Именно в этом случае целеполагание и прогнозирование национальной безопасности на долгосрочную перспективу становится эффективным инструментом государственного управления, обеспечения национальной безопасности, а также преодоления вызовов и угроз, с которыми сталкивается страна сейчас и столкнется в будущем.

#### **Литература**

1. Амосов, А. И. О целеполагании и стратегии обеспечения технологического суверенитета // Институт экономики РАН. Журнал «Экономическая безопасность». — 2024. — Том 7. — № 3.
2. Лыкова, М. П. Виды и принципы стратегического планирования / М. П. Лыкова, М. В. Сыряпина // Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов. — 2023.
3. Самаруха, А. В. Ключевые факторы развития государства в аспекте методологии долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования / А. В. Самаруха, В. И. Самаруха // Развитие малого предпринимательства в байкальском регионе. — 2023.
4. Семенов, А. В. Антиномии стратегического целеполагания / А. В. Семенов // Современные проблемы взаимодействия Российского государства и общества. — 2016.
5. Ирошников, Д. В. Безопасность как правовая категория : монография / Д. В. Ирошников. — Москва : Юридический институт РУТ (МИИТ), 2019.

#### **References**

1. Amosov, A. I. O tselepolaganii i strategii obespecheniya tekhnologicheskogo suvereniteta [On goal setting and strategy for ensuring technological sovereignty] // Institut ekonomiki RAN. Zhurnal «Ekonomicheskaya bezopasnost'». — 2024. — Tom 7. — № 3.
2. Lykova, M. P. Vidy i printsipy strategicheskogo planirovaniya [Types and principles of strategic planning] / M. P. Lykova, M. V. Syryapina // Aktual'nyye problemy obshchestva, ekonomiki i prava v kontekste global'nykh vyzovov. — 2023.
3. Samarukha, A. V. Klyuchevyye faktory razvitiya gosudarstva v aspekte metodologii dolgosrochnogo prognozirovaniya i strategicheskogo planirovaniya [Key factors of state development in the aspect of the methodology of long-term forecasting and



- strategic planning ]/ A. V. Samarukha, V. I. Samarukha // Razvitiye malogo predprinimatel'stva v baykal'skom regione. — 2023.
4. Semenov, A. V. Antinomii strategicheskogo tselepolaganiya [Antinomies of strategic goal setting ]/ A. V. Semenov // Sovremennyye problemy vzaimodeystviya Rossiyskogo gosudarstva i obshchestva. — 2016.
  5. Iroshnikov, D. V. Bezopasnost' kak pravovaya kategoriya [Security as a legal category]: monografiya / D. V. Iroshnikov. — Moskva : Yuridicheskiy institut RUT (MIIT), 2019.