

# Совершенствование научно-методических основ стратегического обоснования инфраструктурных проектов в интересах национальной безопасности России

Киселева Светлана Петровна

Д-р экон. наук, член Комиссии РАН по изучению научного наследия выдающихся ученых<sup>1</sup>,  
гл. науч. сотр., проф. кафедры безопасности жизнедеятельности<sup>2</sup>  
ORCID: 0000-0002-0564-7626, e-mail: svetlkiseleva@yandex.ru

<sup>1</sup>Российская академия наук, г. Москва, Россия

<sup>2</sup>Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Финуниверситет), г. Москва, Россия

## АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблематике стратегического обоснования инфраструктурных проектов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств Фонда национального благосостояния. Цель исследования состоит в совершенствовании научно-методических основ стратегического обоснования инфраструктурного проекта для повышения уровня согласованности инфраструктурных проектов с системой документов стратегического планирования Российской Федерации. В работе использовались всеобщие и общенаучные методы познания, методы эмпирического и теоретического научного познания, а также специальные методы, обусловленные сущностью объекта и предмета исследования. Представлены разработанные научно-методические основы и предложения по нормативно-правовому регулированию стратегического обоснования инфраструктурных проектов в интересах национальной безопасности Российской Федерации. Представленные в статье предложения призваны способствовать обеспечению национальной безопасности и повышению конкурентоспособности Российской Федерации в долгосрочном периоде.

## Ключевые слова

Инфраструктурный проект, научно-методические основы, национальная безопасность, повышение конкурентоспособности, стратегическое обоснование, финансирование, Фонд национального благосостояния

**Благодарности.** Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. В статье отражены результаты прикладной научно-исследовательской работы по теме: «Анализ требований к планированию и реализации инфраструктурных проектов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств Фонда национального благосостояния, в том числе с возможностью использования технологий информационного моделирования».

**Для цитирования:** Киселева С.П. Совершенствование научно-методических основ стратегического обоснования инфраструктурных проектов в интересах национальной безопасности России // Вестник университета. 2022. № 11. С. 56–64.



# Improving the scientific and methodological foundations for strategic justification of infrastructure projects in the interests of Russia's national security

Svetlana P. Kiseleva

Dr. Sci. (Econ.), Member of the RAS Commission for the Study of the Scientific Heritage of Outstanding Scientists<sup>1</sup>,  
Chief Research Scientist, Prof. at the Life Safety Department <sup>2</sup>  
ORCID: 0000-0002-0564-7626, e-mail: svetkiseleva@yandex.ru

<sup>1</sup>Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

<sup>2</sup>Financial University, Moscow, Russia

## ABSTRACT

The article is devoted to the problems of strategic justification of infrastructure projects, the financing of which is carried out with the involvement of the National Welfare Fund. The purpose of the study is to improve the scientific and methodological foundations of the strategic justification of an infrastructure project to increase the level of consistency of infrastructure projects with the system of strategic planning documents of the Russian Federation. General and general scientific cognition methods, methods of empirical and theoretical scientific cognition, and special methods determined by the essence of the object and subject of research were used in the work. The developed scientific and methodological foundations and proposals for the regulatory and legal regulation of the strategic justification of infrastructure projects in the interests of national safety of the Russian Federation are presented. The proposals presented in the article are intended to contribute to ensuring national safety and improving the competitiveness of the Russian Federation in the long term.

## Keywords

Infrastructure project, scientific and methodological foundations, national safety, improving competitiveness, strategic justification, financing, National Welfare Fund

**Acknowledgements.** The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University under the Government of the Russian Federation. The article reflects the results of applied research work on the topic "Analysis of requirements for planning and implementation of infrastructure projects, the financing of which is carried out with the involvement of the National Welfare Fund, including the possibility of using information modeling technologies".

**For citation:** Kiseleva S.P. (2022) Improving the scientific and methodological foundations for strategic justification of infrastructure projects in the interests of Russia's national security. *Vestnik universiteta*, no. 11, pp. 56–64.



## ВВЕДЕНИЕ

Инфраструктурные проекты, финансирование которых осуществляется с привлечением средств Фонда национального благосостояния (далее – Инфраструктурные проекты), призваны повысить конкурентоспособность территорий и обеспечить их устойчивое и сбалансированное развитие, способствовать обеспечению национальной безопасности и социально-экономическому развитию России. [1]

Принятие решения по финансированию Инфраструктурного проекта осуществляется с учетом оценки стратегического обоснования инвестиционного проекта. Практикуемый подход к оценке стратегического обоснования инвестиционного проекта не предполагает комплексный анализ Инфраструктурного проекта на предмет его соответствия документам стратегического планирования (далее – ДСП). С учетом масштабности и сложности Инфраструктурных проектов представляется важным проведение анализа Инфраструктурных проектов на соответствие ДСП.

## ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Совершенствование научно-методических основ стратегического обоснования Инфраструктурного проекта для повышения уровня согласованности Инфраструктурных проектов с системой ДСП в интересах национальной безопасности РФ (далее – Научно-методические основы).

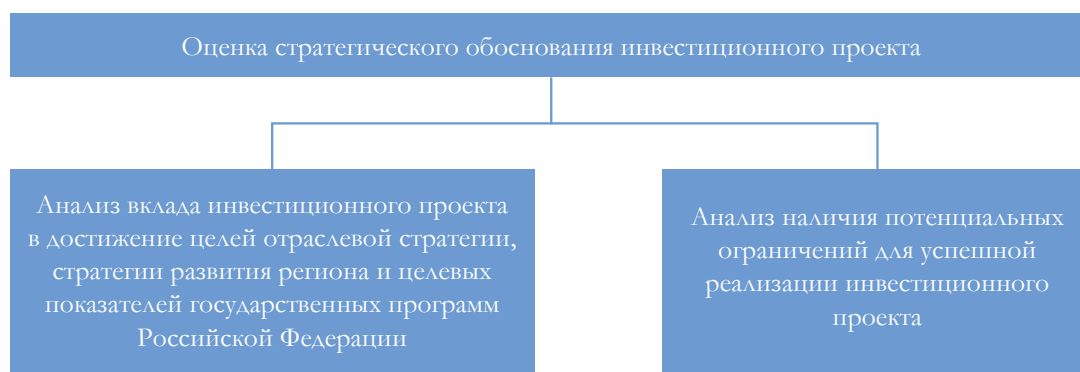
Задача исследования состоит в разработке Научно-методических основ, обеспечивающих проведение анализа Инфраструктурных проектов на соответствие ДСП.

## МЕТОДЫ И МЕТОДОЛОГИЯ

Междисциплинарность и многогранность предметной области исследования обусловили использование различных методов. В работе использовались всеобщие и общенаучные методы научного познания, методы эмпирического и теоретического научного познания, а также специальные методы, обусловленные сущностью объекта и предмета исследования. Методология исследования базируется на основных положениях и принципах теории рисков [2], теории эколого-ориентированного инновационного развития [3].

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Для достижения цели и выполнения задачи исследования проведен анализ нормативно-правовой основы оценки стратегического обоснования инфраструктурных проектов. Выявлено, что принятие решения по финансированию Инфраструктурного проекта осуществляется с учетом оценки стратегического обоснования инвестиционного проекта, в структуре которой предусмотрено две составляющие (рис. 1).



Составлено автором по материалам источника: [4]

Рис. 1. Две составляющие оценки стратегического обоснования инвестиционного проекта

Оценка стратегического обоснования инвестиционного проекта осуществляется на основе [5] (далее – Методические указания).

В рамках первой составляющей оценки стратегического обоснования согласно рисунку 1 (далее – Анализ вклада) Методические указания реализуют подход, согласно которому, если Инфраструктурный проект направлен на достижение определенных целей и целевых показателей, а также ожидается определенное влияние ожидаемых эффектов на состояние сферы реализации Инфраструктурного проекта, то этот проект может быть оценен положительно.

Выявлены следующие ключевые недостатки практикуемого подхода к Анализу вклада.

1. Практикуемый подход не предполагает комплексный анализ Инфраструктурного проекта на предмет соответствия ДСП разных типов и разрабатываемых на разных уровнях.

2. Методические указания предоставляют определенную свободу в отношении перечня целей и целевых показателей для проведения Анализа вклада; не указан порядок проведения Анализа вклада, а также порядок оценки влияния ожидаемых эффектов на состояние сферы реализации инвестиционного проекта.

3. В Методических указаниях не предусмотрена оценка вклада Инфраструктурного проекта в достижение глобальной устойчивости (с учетом показателей устойчивого развития и др.).

Практикуемый в настоящее время подход к Анализу вклада обуславливает фрагментарную и в определенной мере формальную оценку вклада Инфраструктурного проекта в достижение целей страны, региона, отрасли, муниципального образования. Это не стимулирует разработчиков Инфраструктурных проектов повышать уровень согласованности Инфраструктурного проекта (как «системы») с системой ДСП и не позволяет оценить проект с учетом этого аспекта.

Предложено совершенствовать научно-методические основы Стратегического обоснования Инфраструктурного проекта с учетом необходимости проведения анализа Инфраструктурного проекта на соответствие документам ДСП. Совершенствование Научно-методических основ следует проводить на базе Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [6].

Анализ Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП предложено осуществлять на базе дополняющих друг друга критериев:

- ценностно-рационального (соответствие решений Инфраструктурного проекта и их последствий признанным государством ценностям);
- целерационального (соответствие результатов Инфраструктурного проекта целям и целевым показателям документов муниципального, отраслевого, регионального, федерального, международного уровней);
- прагматического (соответствие результатов Инфраструктурного проекта затраченным ресурсам на достижение целей и целевых показателей документов муниципального отраслевого, регионального, федерального, международного уровней) [7].

Предложен базовый принцип проведения анализа Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП: Анализ должен проводиться на базе наиболее полного Комплекса показателей, который позволит наиболее полно оценить соответствие Инфраструктурного проекта документам ДСП.

Обозначены основные задачи проведения анализа Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП:

- обеспечение анализа Инфраструктурного проекта на базе наиболее полного комплекса показателей в соответствии с ключевыми (наиболее важными) показателями ДСП;
- обеспечение анализа Инфраструктурного проекта на базе конкретных количественных показателей, с помощью которых можно оценить соответствие количественным целям (например, повышение энергоэффективности на 40 % т.д.) и качественным целям (например, переход на ресурсосберегающие технологии и т.д.).

Требуется разработка комплекса показателей, который позволит провести качественный комплексный анализ Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП (далее – Комплекс показателей).

Предлагаются следующие принципы формирования Комплекса показателей (далее – Принципы):

- 1) комплекс показателей должен максимально учитывать цели и целевые показатели ДСП разных типов (табл. 1);
- 2) комплекс показателей должен содержать показатели, согласованные с целями и целевыми показателями профильных ДСП;
- 3) комплекс показателей должен быть согласован с целями и целевыми показателями ДСП, разрабатываемых на разных уровнях (табл. 2);
- 4) комплекс показателей должен быть согласован с показателями комплексного обоснования Инфраструктурных проектов.

Таблица 1

#### Типы документов стратегического планирования

Тип ДСП	Пример
ДСП, разрабатываемые в рамках целеполагания	Стратегия национальной безопасности РФ

Тип ДСП	Пример
ДСП, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период
ДСП, разрабатываемые в рамках планирования и программирования	Схемы территориального планирования РФ

Составлено автором по материалам источника: [6]

Таблица 2

### Документы стратегического планирования, разрабатываемые на разных уровнях

Категория ДСП	Пример
ДСП, разрабатываемые на федеральном уровне	Стратегия научно-технологического развития РФ
ДСП, разрабатываемые на уровне субъекта РФ	Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период
ДСП, разрабатываемые на уровне муниципального образования	Муниципальные программы

Составлено автором по материалам источника: [6]

Примеры целей и показателей разного типа и уровня для п.п. 1–4, которые можно использовать для анализа Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП, подробно рассмотрены в работе, выполненной под руководством автора [7].

Комплекс показателей должен быть объективным и сбалансированным. Важным является обеспечить единство показателей в Комплексе показателей, а также в единой системе оценки Инфраструктурных проектов. Задача является сложной и трудоемкой, однако только такой подход может обеспечить полноценный анализ Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП и его качественную комплексную оценку.

При разработке Комплекса показателей для проведения анализа Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП необходимо придерживаться следующих требований [8].

1. Комплекс показателей должен обеспечивать прозрачность процедуры анализа.
2. Комплекс показателей должен содержать показатели, разработанные на базе действующего законодательства и современных стратегических документов.
3. Все показатели должны быть согласованы между собой.
4. Определение значений показателей должно предполагать использование доступной информации.
5. Показатели должны предполагать однозначную их интерпретацию лицами, осуществляющими оценку и отбор проектов.
6. Комплекс показателей должен отражать всю основную информацию о проекте.
7. Показатели должны давать лицам, осуществляющим оценку и отбор проектов, возможность оценить информацию во временной динамике.
8. Значения показателей можно определить с определенной точностью.
9. Комплекс показателей должен содержать показатели, исключающие возможность реализации предвзятого подхода к оценке и выбору проектов.

Разработку Комплекса показателей предложено основывать на методическом подходе, реализующем метод целенаправленного отбора показателей (табл. 3).

Таблица 3

### Методический подход к формированию Комплекса показателей

Этап I. Разработка (уточнение) целей создания Комплекса показателей с учетом целей реализации Инфраструктурных проектов	
1. Приоритет	Обеспечение безопасности и повышение конкурентоспособности экономики РФ
2. Материалы, на базе которых разрабатываются показатели	Требования и ожидания государства, общества, бизнеса

3. Действия	SWOT-анализ, другие методы анализа, позволяющие идентифицировать наиболее значимые цели разработки показателей
4. Результат	Цели разработки Комплекса показателей
<b>Этап II. Составление первичного перечня показателей на основе нормативно-правовых актов РФ, регулирующих Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов</b>	
1. Приоритет	Приоритеты оценки и отбора инфраструктурных проектов, отраженные в законодательстве
2. Материалы, на базе которых разрабатываются показатели	Нормативно-правовые акты РФ, регулирующие Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов
3. Действия	1 Анализ нормативно-правовых актов РФ, регулирующих Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов. 2. Выбор показателей на основе нормативно-правовых актов РФ, регулирующих Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов
4. Результат	Комплекс показателей на основе нормативно-правовых актов РФ, регулирующих Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов
<b>Этап III. Дополнение перечня показателей показателями, которые позволят провести Анализ Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП с учетом разработанных Научно-методических основ</b>	
1. Приоритет	Приоритеты развития страны, региона, отрасли, муниципального образования с учетом специфики Инфраструктурного проекта
2. Материалы, на базе которых разрабатываются показатели	ДСП разных типов, разрабатываемые на разных уровнях
3. Действия	Разработка показателей для проведения комплексного анализа Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП
4. Результат	Комплекс показателей на основе нормативно-правовых актов РФ, регулирующих Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов, позволяющий провести комплексный анализ Инфраструктурного проекта на соответствие ДСП
<b>Этап IV. Дополнение перечня показателей показателями международного уровня</b>	
1. Приоритет	Ориентация на достижение глобальной устойчивости с учетом современных вызовов и угроз
2. Материалы, на базе которых разрабатываются показатели	Показатели нормативно-правовых документов международного уровня
3. Действия	Разработка показателей, позволяющих провести анализ Инфраструктурного проекта на предмет соответствия документам международного уровня
4. Результат	Комплекс показателей на основе нормативно-правовых актов РФ, регулирующих Стратегическое обоснование Инфраструктурных проектов, позволяющий провести комплексный анализ Инфраструктурного проекта на предмет соответствия ДСП, а также документам международного уровня

Составлено автором по материалам исследований

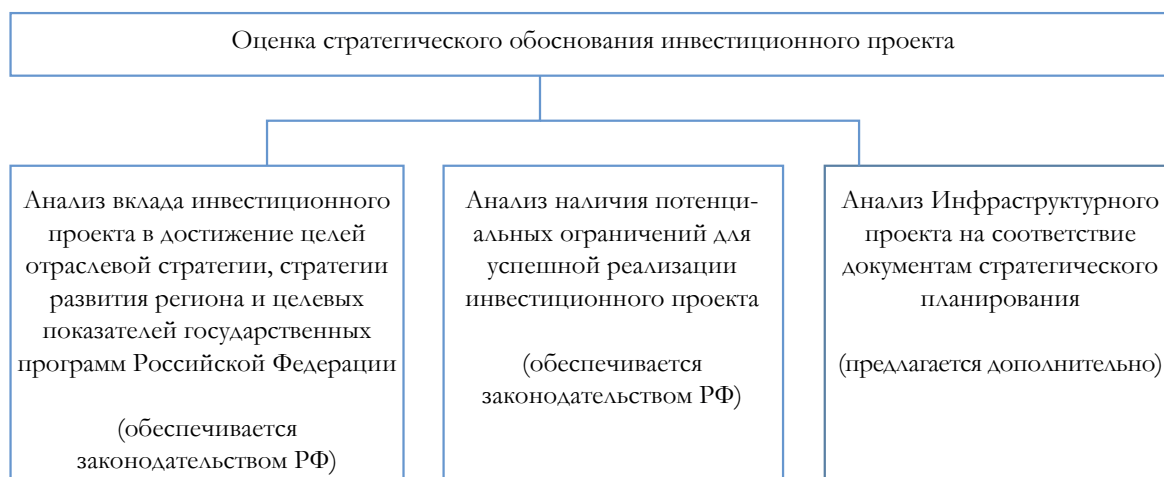
Согласно предложенным Научно-методическим основам, Правила [4] (далее – Правила), должны предусматривать в структуре оценки стратегического обоснования инвестиционного проекта еще одну составляющую (рис. 2).

Таким образом, предлагается внести следующее дополнение в п. 19 Правил пункт «в»:  
«19. Оценка стратегического обоснования инвестиционного проекта состоит из анализа:

.....

в) соответствия документам стратегического планирования».

Представленные предложения разработаны в интересах принятия решений по финансированию Инфраструктурного проекта, соответствующих целям и приоритетам России с учетом современных вызовов и угроз.



Составлено автором по материалам источника [4]

Рис. 2. Составляющие оценки стратегического обоснования инвестиционного проекта

## ОБСУЖДЕНИЯ

В РФ осуществляется разработка целого ряда системообразующих ДСП, осуществляется методическое обеспечение разработки и мониторинга ряда документов стратегического планирования. Проработана на высоком уровне нормативно-правовая основа оценки и отбора Инфраструктурных проектов. При принятии решения о финансировании Инфраструктурных проектов предусмотрена оценка стратегического обоснования Инфраструктурного проекта. В рамках стратегической оценки Инфраструктурного проекта важным является анализ и учет соответствия Инфраструктурных проектов ДСП, принимая во внимание масштабность и сложность инфраструктурных проектов, а также многообразие целей и приоритетов в сфере экологического, социально-экономического, научно-технологического развития России. Разработанные и представленные в статье Научно-методические основы позволяют повысить уровень соответствия Инфраструктурных проектов целям и приоритетам развития России по различным направлениям.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования осуществлено совершенствование научно-методических основ стратегического обоснования инфраструктурного проекта. Предложено в структуру оценки стратегического обоснования Инфраструктурных проектов [4] добавить еще одну составляющую – Анализ Инфраструктурных проектов на соответствие документам стратегического планирования. Необходимо внести соответствующие изменения в нормативно-методическую документацию [5], на базе которой осуществляется оценка и отбор Инфраструктурных проектов. Имеется значительный научный задел для выполнения такой работы, который определен многолетними достижениями Научной школы «Управление рисками и обеспечение безопасности социально-экономических и общественно-политических систем и природно-техногенных комплексов» (руководитель – заслуженный деятель науки РФ, профессор Я.Д. Вишняков) [9], а также научных школ, которые развиваются под руководством ведущих ученых в области управления рисками и обеспечения безопасности в Финансовом университете при Правительстве РФ и в других вузах, а также в Российской академии наук [10].

Предложенные научно-методические основы оценки Стратегического обоснования Инфраструктурных объектов призваны способствовать обеспечению национальной безопасности и повышению конкурентоспособности России в долгосрочном периоде.

## Библиографический список

1. Российская Федерация. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/?ysclid=l8ekcup7kd737925334](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/?ysclid=l8ekcup7kd737925334) (дата обращения: 03.09.2022).
2. Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. *Общая теория рисков: учебное пособие для студентов высших учебных заведений*. 2-е изд. Москва: ИЦ «Академия»; 2008. 368 с.
3. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. *Эколого-ориентированное инновационное развитие национальной экономики: монография*. Москва: ЦНИТИ «ТехноМаш»; 2009. 297 с.
4. Российская Федерация. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе». <https://base.garant.ru/70495150/?ysclid=l82zn3bmwv815155023> (дата обращения: 05.09.2022).
5. Российская Федерация. Методические указания по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе (утв. приказом Министра экономического развития РФ от 14.12.2013 № 741 (с изменениями от 24.12.2021)). <https://base.garant.ru/70610990/?ysclid=l82zoogwfi527186557> (дата обращения: 05.09.2022).
6. Российская Федерация. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/?ysclid=l8ektfpnc779977065](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=l8ektfpnc779977065) (дата обращения: 03.09.2022).
7. Семилетова Е.В., Киселева С.П., Карелова А.А. *Государственная экологическая политика России: история развития, текущее состояние и оценка эффективности: учебное пособие для студентов всех направлений*. Москва: Изд. дом ГУУ; 2017. 137 с.
8. Вишняков Я.Д., Бурцева А.С. Экологические показатели как основа принятия эколого-ориентированных решений на предприятиях. *Консультант директора*. 2006;(10):32–35.
9. Государственный университет управления. Научная школа Я.Д. Вишнякова «Управление рисками и обеспечение безопасности социально-экономических и общественно-политических систем и природно-техногенных комплексов». <http://ecobez.guu.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).
10. Абросимов Н.В., Вишняков Я.Д., Махутов Н.А., Овсяник А.И., Шустов Б.М., и др. *Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Наука и технологии комплексной безопасности: постановка проблем: коллективная монография. Сводный том по выпуску 60-томной серии «Безопасность России»*. Москва: Знание; 2021. 876 с.

## References

1. The Russian Federation. *Decree of the President of the Russian Federation dated on 02.07.2021 No. 400 "On the National Safety Strategy of the Russian Federation"*. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/?ysclid=l8ekcup7kd737925334](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/?ysclid=l8ekcup7kd737925334) (accessed 03.09.2022).
2. Vishnyakov Ya.D., Radaev N.N. *General theory of risks: a textbook for students of higher educational institutions (2nd edition)*. Moscow: Publ. Centre "Academiya"; 2008. 368 p.
3. Vishnyakov Ya.D., Kiseleva S.P. *Ecological-oriented innovative development of the national economy: monograph*. Moscow: TSNITI "Technomash"; 2009. 297 p.
4. The Russian Federation. *Resolution of the Government of the Russian Federation No. 991 dated on 05.11.2013 "On the Procedure for Assessing the Feasibility of Financing Investment Projects at the Expense of the National Welfare Fund and (or) Pension Savings Held in Trust by a State Management company on a Refundable Basis"*. <https://base.garant.ru/70495150/?ysclid=l82zn3bmwv815155023> (accessed 05.09.2022).
5. The Russian Federation. *Methodological guidelines for the preparation of strategic and comprehensive justifications of an investment project, as well as for the evaluation of investment projects applying for financing at the expense of the National Welfare Fund and (or) pension savings held in trust by a state management company on a refundable basis (approved by Order of the Minister of Economic Development of the Russian Federation No. 741 dated on 14.12.2013 (with as amended on 24.12.2021))*. <https://base.garant.ru/70610990/?ysclid=l82zoogwfi527186557> (accessed 05.09.2022).
6. The Russian Federation. *Federal Law No. 172-FZ dated on June 28, 2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation"*. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/?ysclid=l8ektfpnc779977065](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=l8ektfpnc779977065) (accessed 03.09.2022).
7. Semiletova E.V., Kiseleva S.P., Karelova A.A. *State environmental policy of Russia: history of development, current status and efficiency assessment: a textbook for students of all directions*. Moscow: GUU Publ. House; 2017. 137 p.
8. Vishnyakov Ya.D., Burtseva A.S. Environmental indicators as a basis for making eco-oriented decisions at enterprises. *Konsultant Directora*. 2006;(10):32–35.



9. State University of Management. *Scientific School of J.D. Vishnyakov "Risk management and security of socio-economic and socio-political systems and natural-technogenic complexes"*. <http://ecobez.guu.ru/> (accessed 01.09.2022).
10. Abrosimov N.V., Vishnyakov Ya.D., Makhutov N.A., Ovsyanik A.I., Shustov B.M. et al. *Safety of Russia. Legal, socio-economic, scientific and technical aspects. Integrated safety science and Technology: problem statement. collective scientific monograph. Summary volume on the release of the 60-volume series "Safety of Russia"*. Moscow: Znanie; 2021. 876 p.