

СЛОВО ПРАКТИКАМ

А.Ю. Мешков*

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНИВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

*Министерство иностранных дел Российской Федерации
119200, Москва, Смоленская-Сенная пл., 32/34*

Резкое обострение международных отношений всегда влечет за собой переоценку ведущими акторами своих внешнеполитических стратегий и программ, и эскалация напряженности в мировой политике, спровоцированная антиконституционным переворотом на Украине, не является исключением. В новых геополитических условиях особую актуальность приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности и результативности стратегического планирования и внешнеполитической деятельности Российской Федерации, координирующую роль в осуществлении которой играет Министерство иностранных дел РФ. В данной статье проанализирован категориальный аппарат системы стратегического планирования, особое внимание при этом уделено критериям оценки эффективности внешней политики России. Как отмечает автор, многие используемые в настоящий момент индикаторы носят эмпирический характер, что говорит о необходимости совершенствования методологии оценки результативности внешнеполитической деятельности. Важным элементом подобной работы, по мнению автора, должно стать создание комплексной системы критериев и показателей эффективности (КиПЭ), которая позволяла бы классифицировать и оценивать их с точки зрения функциональных и иерархических взаимосвязей. Так, автор выделяет основные и дополнительные КиПЭ, которые в свою очередь включают абсолютные и относительные, интегральные и дифференциальные КиПЭ. Подчеркивается, что развитие и совершенствование системы оценивания результативности внешнеполитической деятельности должны вестись совместно практиками и теоретиками с тем, чтобы наиболее адекватно отражать быстро меняющиеся международные реалии.

Ключевые слова: Российская Федерация, Министерство иностранных дел РФ, внешняя политика, внешнеполитическая деятельность, методология, прикладной анализ, эффективность, результативность, стратегическое планирование, критерии и показатели эффективности.

*Мешков Алексей Юрьевич — Чрезвычайный и Полномочный Посол, заместитель министра иностранных дел Российской Федерации (e-mail: ameshkov@mid.ru).

Современная международная обстановка характеризуется насыщенностью сложными, динамичными и часто непредсказуемыми процессами регионального и глобального масштаба, которые оказывают серьезное влияние на формирование и реализацию внешней политики России. После антиконституционного переворота в Киеве, вхождения Крыма в состав Российской Федерации, начала гражданской войны на юго-востоке Украины и эскалации напряженности на Ближнем Востоке значительно обострились отношения нашей страны с Соединенными Штатами Америки, НАТО и Европейским союзом. При этом Российская Федерация четко обозначила свою внешнеполитическую позицию, заявила о неприемлемости давления на нее со стороны Запада.

В этих условиях резко возрастает запрос на оптимизацию системы стратегического планирования в соответствии с положениями Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, а также на повышение эффективности и результативности международной деятельности России, которая проводится под руководством президента Российской Федерации широким кругом федеральных органов исполнительной власти и субъектами РФ во взаимодействиях с палатами Федерального Собрания РФ, политическими партиями, неправительственными организациями, экспертно-академическим сообществом, культурно-гуманитарными объединениями, деловыми кругами и средствами массовой информации России². Координирующая роль в сфере проведения внешней политики и международной деятельности возложена на Министерство иностранных дел Российской Федерации³.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 03.07.2014 г. Доступ: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 12.07.2015).

² Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDED9706?OpenDocument (дата обращения: 20.07.2015); Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/acts/news/13398> (дата обращения: 12.07.2015); Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/15256> (дата обращения: 12.07.2015); Концепция внешней политики Россий-

³ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: <http://www.mid.ru/nsite-sv.nsf/6a5a8c8bf57c548743256aaa00420ab4/4c8c99e0526dd3c643256aaa00429706?OpenDocument> (дата обращения: 20.07.2015); Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/acts/news/13398> (дата обращения: 12.07.2015); Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/15256> (дата обращения: 12.07.2015); Концепция внешней политики Россий-

В МИД России отработана и действует система оценки результатов внешнеполитической деятельности по целому ряду ее направлений, однако используемые индикаторы и показатели эффективности работы Министерства пока носят в определенной степени эмпирический характер. Так, в государственной программе «Внешнеполитическая деятельность» отмечается, что определить количественные параметры результатов по целому ряду ее направлений не представляется возможным⁴. К этому следует добавить, что анализ эффективности внешнеполитической деятельности государства в середине второго десятилетия XXI в., как и 20 лет назад, по-прежнему остается своего рода «научной целиной» [Ткаченко, 1993: 3], и число целевых научных работ чрезвычайно ограничено [Поздняков, 2010; Журавлев, 2006; Задохин, 2010; Кондратов, 2011]. При этом управленческие решения в данной сфере должны приниматься не только с опорой на результаты мониторинга и оценки эффективности в различных областях деятельности, но и на тщательно разработанный научный аппарат [Кожошин, 2007; Молчанов, 2015].

Цель данной статьи состоит в том, чтобы отобразить текущее состояние дел в сфере оценки результативности внешней политики Российской Федерации и сформулировать некоторые предложения методологического характера по оптимизации данного процесса.

* * *

В формировании системы стратегического управления и стратегического планирования важнейшим элементом является разработка критериев и показателей эффективности (КиПЭ) с учетом компетенций и сфер деятельности органов государственной власти. В 2010 г. постановлением правительства РФ был утвержден порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. В нем среди прочего были даны определения ключевых понятий для оценки эффективности: «показатель», «конечный результат» и «непосредственный результат»:

ской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDED7DA644257B160051BF7F (дата обращения: 18.07.2015); Государственная программа «Внешнеполитическая деятельность». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 325-10 // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: <http://archive.mid.ru/bdomp/activity.nsf/0/70C680302CAF0CC744257B4000450BF3> (дата обращения: 18.07.2015).

⁴ Государственная программа «Внешнеполитическая деятельность». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 325-10 // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: <http://archive.mid.ru/bdomp/activity.nsf/0/70C680302CAF0CC744257B4000450BF3> (дата обращения: 18.07.2015).

- показатель (индикатор) — количественно выраженная характеристика достижения цели или решения задачи;
- конечный результат — характеризуемое количественными и/или качественными показателями состояние (изменение состояния) социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которое отражает выгоды от реализации государственной программы (подпрограммы);
- непосредственный результат — характеристика объема и качества реализации мероприятия, направленного на достижение конечного результата реализации государственной программы (подпрограммы)⁵.

В свою очередь Министерством экономического развития РФ в 2012 г. были подготовлены соответствующие Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, в которых были прописаны требования к используемым показателям (индикаторам)⁶. В текущей версии⁷ данного документа, вступившей в силу в апреле 2014 г., эти требования сформулированы следующим образом:

«— адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи <...>);

– точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации государственной программы (подпрограмм));

– объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для участников государственной

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (ред. от 17 июля 2015 г.) // КонсультантПлюс. Доступ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=183257;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.060679700426616634> (дата обращения: 13.07.2015).

⁶ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 декабря 2012 г. № 817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Российская газета. 22.02.2013 г. Доступ: <http://www.rg.ru/2013/02/22/ukazaniya-dok.html> (дата обращения: 20.07.2015).

⁷ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Российская газета. 04.04.2014 г. Доступ: <http://www.rg.ru/2014/04/04/metodika-site-dok.html> (дата обращения: 20.07.2015).

программы к искажению результатов реализации государственной программы);

– сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике);

– однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

– экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

– достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки реализации государственной программы (подпрограммы));

– своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год)).

Что касается собственно внешнеполитической деятельности, то в ноябре 2009 г. президент Д.А. Медведев в послании Федеральному Собранию Российской Федерации поручил правительству «разработать четкие критерии оценки результатов внешнеполитической деятельности для решения задач модернизации и технологического прорыва» и одновременно обязал МИД РФ «перевести эту работу на системную основу и по ее итогам подготовить программу эффективного использования внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития»⁸. Соответствующая программа была одобрена президентом Российской Федерации 30 сентября 2010 г. В соответствии с поручением президента МИД РФ на регулярной основе представляет отчеты о ходе выполнения программы в пра-

⁸ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (дата обращения: 25.06.2015).

вительство для последующего доклада президенту⁹. Министерством были сформулированы и соответствующие критерии, которые активно используются в его работе, а также в деятельности российских загранучреждений.

В 2014 г. была утверждена государственная программа «Внешнеполитическая деятельность», в число целевых показателей (индикаторов) которой вошли:

«1. Количество государств, с которыми Российская Федерация поддерживает дипломатические и консульские отношения (ед.).

2. Объем консульских действий, связанных с обслуживанием российских граждан (тыс. ед.).

3. Объем консульских действий, связанных с обслуживанием иностранных граждан (тыс. ед.).

4. Количество международных и межгосударственных организаций и объединений, через взаимодействие в рамках которых реализуется государственная политика Российской Федерации в сфере международных отношений и в бюджет которых осуществляются платежи (взносы) ответственным исполнителем (соисполнителями) государственной программы (ед.).

5. Полнота исполнения расходных обязательств Российской Федерации, принятых в целях реализации межгосударственных договоров и подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (%).

6. Доля стран, в которых осуществляется деятельность Россотрудничества, в общем числе стран мира (%).

Ожидаемыми результатами реализации программы в свою очередь были названы:

«Закрепление позитивных тенденций в международной политике, в том числе в контексте решения ключевых вопросов обеспечения всеобщего мира, стабильности и устойчивого развития, совершенствование систем глобальной и региональной безопасности с учетом всего комплекса современных рисков в интересах создания благоприятных внешних условий для долгосрочного развития Российской Федерации.

Формирование многовекторных отношений дружбы, добрососедства, партнерства и взаимовыгодного сотрудничества с другими государствами, межгосударственными объединениями, международными организациями и форумами, включая выполнение финансовых обязательств по обеспечению деятельности в них Россий-

⁹ Лавров С.В. Содействие комплексной модернизации страны — ключевой приоритет российской дипломатии // Федеральный справочник. Т. 25. Доступ: <http://federalbook.ru/news/analitics/15.09.2011-2.html> (дата обращения: 12.07.2015).

ской Федерации. Укрепление “пояса безопасности” по периметру российских границ.

Реализация интересов России на пространстве СНГ при углублении и расширении евразийских интеграционных процессов, активном задействовании потенциала существующих в рамках СНГ структур.

Расширение российского цивилизационно-гуманитарного влияния в мире, доведение до широкой международной общественности богатейшего культурно-исторического наследия страны, продвижение за рубежом объективной информации о ее достижениях, упрочение духовно-нравственных позиций России в системе международных отношений, укрепление ее имиджа как демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой¹⁰.

Несмотря на определенную формализацию параметров результативности внешней политики и их закрепление в большом количестве официальных документов, общепринятых трактовок понятия «эффективность внешнеполитической деятельности»¹¹, критериев ее оценки и соотношения критериев эффективности с критериями полезности, рациональности, оптимальности и т.п. до сих пор не сложилось. Более того, концептуально-теоретическая база и методологические подходы к анализу внешней политики требуют постоянного обновления. Это связано с тем, что во внешнеполитической реальности все более усиливается элемент стратегической неопределенности, в результате чего она все сложнее поддается однозначному описанию, моделированию и прогнозированию [подробнее см.: Кокошин, 2014а, 2014б]. В фундаментальную мировоззренческую картину глобального мира сегодня должны быть включены такие черты, как разупорядоченность, неустойчивость, спонтанность и т.п., возможность появления различного рода «стратегических шоков» и «черных лебедей» [Freier, 2008: 49; Taleb,

¹⁰ Государственная программа «Внешнеполитическая деятельность». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 325-10 // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: <http://archive.mid.ru/bdomp/activity.nsf/0/70C680302CAF0CC744257B4000450BF3> (дата обращения: 18.07.2015).

¹¹ Например, А.И. Кондратов определяет «эффективность внешнеполитической деятельности государства как интегративную характеристику степени достижения целей внешнеполитического воздействия при соответствующих обеспечении, организации и тактике, полученную в ходе оценки с помощью количественных или качественных показателей эффектов (результатов) этой деятельности за определенный период времени», а «эффективность внешней политики» — как «интегративную характеристику степени реализации государством его внешнеполитического курса, соотносимую с эффектами (результатами) его внешнеполитической деятельности и выраженную в количественных или качественных показателях за определенный период времени» [Кондратов, 2011: 14].

2007]. Это диктует необходимость дальнейшей разработки методологических основ оценки эффективности внешнеполитической деятельности.

* * *

При оценке эффективности специалисты обычно обращают внимание на результат в узком смысле, на главный результат — итоговое состояние объекта деятельности. Именно его, как правило, сопоставляют с целью, под которой понимают предполагаемый (прогнозируемый), желаемый и реально достижимый результат деятельности. Если цель не достигнута хотя бы в минимальной мере, то деятельность эффективной обычно не признается. Однако следует учитывать, что и в таком случае возможен позитивный эффект. Таким образом, существенную неопределенность в понятие эффективности внешнеполитической деятельности вносит то, что результаты такой деятельности можно разделить на главные и побочные, а также классифицировать их по другим основаниям: предусмотренные и непредусмотренные, конечные и промежуточные, позитивные, негативные и нейтральные. Это добавляет неопределенности в понятие эффективности.

Кроме того, результаты внешнеполитической деятельности можно (и следует) сопоставлять как с целями, так и с угрозами, интересами, решениями, планами, в которых учитываются не только результаты, но и силы, средства, ресурсы, необходимые для достижения запланированных целей (результатов).

Формирование критериев и показателей оценки результативности внешней политики России как одной из составляющих национальной безопасности целесообразно осуществлять в несколько этапов:

- на первом этапе спрогнозировать «векторы», масштабы и механизм реализации угроз национальным интересам государства;
- на втором — разработать стратегию парирования и нейтрализации этих угроз;
- на третьем — определить требуемый состав исполнительных сил, средств и органов;
- на четвертом — обосновать требуемый облик системы парирования и нейтрализации угроз в исполнительный период;
- на пятом — определить рациональный облик системы парирования и нейтрализации угроз в мирное время и систему перевода ее на функционирование в исполнительный период;
- на шестом — выбрать критерии оценки эффективности функционирования той или иной подсистемы обеспечения нацио-

нальной безопасности и обосновать пороговые значения их показателей;

– на седьмом — оценить соответствие ее существующего или перспективного состояния пороговым значениям выбранных критериев;

– на восьмом — осуществить общую интегральную оценку системы внешнеполитической деятельности¹².

Введение различных этапов в научно-методический аппарат оценки внешней политики позволяет комплексно проанализировать безопасность государства, его положение в мире, дать научно обоснованную и объективную оценку, отражающую существующее состояние внешней политики, и выработать практические рекомендации по повышению ее эффективности.

Среди обозначенных этапов важнейшую роль играет шестой, в ходе которого осуществляются выбор критериев и определение пороговых значений их показателей. Зная пороговые значения выбранных критериев, можно оценить состояние исследуемой сферы системы реализации внешней политики, а в последующем — и системы обеспечения национальной безопасности в целом.

Для этого в ходе седьмого этапа необходимо оценить соответствие численных значений параметров существующего состояния системы внешнеполитической деятельности и национальной безопасности России обоснованным пороговым значениям. Если соотношение реальных и пороговых значений всех выбранных критериев больше или равно единице, то можно говорить о соответствии этого облика прогнозируемым угрозам национальной безопасности. В случае же получения результатов менее единицы система находится в состоянии, не обеспечивающем парирование и нейтрализацию спектра угроз. Если же получается разброс результатов, то оценка состояния системы производится по численному значению интегрального критерия, полученному методом сверки частных показателей. Для решения этой задачи целесообразно интегральный показатель представлять в виде средневзвешенного (т.е. в виде функциональной зависимости всех критериев, взятых с различными коэффициентами важности, определяемыми методами экспертных оценок). При сложности решения этой задачи можно из всей совокупности критериев выбрать один главный (основной), сведя оценку эффективности к однокритериальной, при этом остальные критерии могут быть использованы как вспомогательные, дополнительные, ограничивающие, уточняющие. Это позволяет не только

¹² Основано на методологическом подходе, предложенном доктором военных наук, президентом Академии геополитических проблем К.В. Сивковым.

оценить состояние соответствующей области внешнеполитической деятельности государства, но и выявить наиболее уязвимые элементы системы, выработать практические рекомендации, сформировать комплекс мероприятий по повышению эффективности внешней политики, выбрать оптимальные пути принятия решения.

Определение численных значений показателей в каждой области и сфере внешней политики позволяет перейти к восьмому этапу оценки. Его основным содержанием является интегральный анализ системы внешнеполитической деятельности. Интегральный критерий оценки должен определяться как средневзвешенная сумма частных критериев всех областей внешней политики, отраженных в Концепции внешней политики Российской Федерации от 13 февраля 2013 г.¹³ Следует подчеркнуть, что наивысшая степень результативности внешней политики обеспечивается тогда, когда весь комплекс показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговое значение одного показателя достигается не в ущерб другим.

Важнейшим условием эффективного анализа внешней политики и обеспеченности национальных интересов является определение системы критериев и показателей, всесторонне характеризующих состояние внешнеполитической деятельности. Отсутствие такой системы или, хуже того, наличие критериев, некорректно отражающих реальное состояние внешней политики и национальной безопасности Российской Федерации, приводит к принятию неэффективных управленческих решений.

Изложенные соображения позволяют принять в качестве основы для дальнейших исследований следующие определения:

- 1) «критерий» — мера степени выполнения задачи;
- 2) «показатель эффективности» — количественное выражение избранного критерия;
- 3) «пороговый критерий» — пороговое значение избранного показателя эффективности, по достижении которого считается, что задача выполнена (цель достигнута).

Анализ факторов и угроз безопасности Российской Федерации показывает, что соответствующая система КиПЭ будет достаточно сложной и включать несколько групп, связанных между собой функционально и иерархически. Сведение некоторой совокупности критериев и показателей эффективности в группу может осу-

¹³ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. // Официальный сайт МИД РФ. Доступ: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F (дата обращения: 18.07.2015).

шествляться по признаку однотипности системы иерархических и функциональных связей с другими критериями и показателями эффективности.

Исходя из сказанного, обоснование системы КиПЭ целесообразно осуществлять в два этапа: первоначально определить ее общую функционально-иерархическую структуру, а затем — набор конкретных критериев, составляющих каждую из групп этой структуры.

Среди всей совокупности КиПЭ выделяются две подсистемы — основные и дополнительные.

К числу первых относятся те КиПЭ, которые непосредственно характеризуют степень достижения конечной цели любой деятельности. Очевидно, что в системе КиПЭ, характеризующих состояние внешней политики Российской Федерации, основными должны быть показатели, отражающие состояние жизненно важных интересов страны. В качестве примера приведем КиПЭ достижения одной из главных целей внешнеполитических усилий России (в соответствии с Концепцией внешней политики): «обеспечение безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, в наибольшей мере отвечающих интересам Российской Федерации как одного из влиятельных и конкурентоспособных центров современного мира»¹⁴.

В данном случае критерием являются авторитет и позиции России в межгосударственных и международных организациях.

Показатель 1. Количество межгосударственных и международных организаций, в которых Российская Федерация играет ведущую (значимую) роль (и его изменение в рассматриваемый период планирования).

Показатель 2. Количество предложений и инициатив Российской Федерации, принятых к реализации межгосударственными и международными организациями, по вопросам, затрагивающим ее безопасность, суверенитет и территориальную целостность (в рассматриваемый период планирования).

Показатель 3. Количество новых направлений и форматов взаимодействия в области экономического сотрудничества и международной безопасности в рамках межгосударственных и международных организаций, в которых Российская Федерация играет ведущую роль.

Дополнительные КиПЭ раскрывают механизм возникновения того или иного состояния защищенности жизненно важных инте-

¹⁴ Там же.

ресов Российской Федерации. В данном случае проводится декомпозиция основных критериев и показателей в функциональном (например, вопросы разоружения и регулирования вооружений) и региональном разрезах. Так, критерий «авторитет и позиции России в межгосударственных и международных организациях» и его показатели могут быть рассмотрены только для организаций Евразии (ОБСЕ, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС). В частности, показатель 2 может определяться в отношении предложений и инициатив в области соблюдения прав человека, контроля над выполнением международных договоров и договоренностей в сфере международной безопасности и т.д. Соответственно показатель 3 дает возможность оценить глубину и эффективность взаимодействия по ключевым вопросам евразийского сотрудничества.

При этом следует отметить, что приведенные КиПЭ связаны также с оценкой достижения такой цели Концепции внешней политики Российской Федерации, как «формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения новых очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах»¹⁵.

В каждой из указанных подсистем в свою очередь целесообразно разделить КиПЭ по видам. Первый вид КиПЭ характеризует состояние функциональных свойств объектов и систем (КиПЭ функционального вида), а второй — их количественно-качественные показатели и структуру (КиПЭ морфологического вида). Взаимосвязь КиПЭ функционального и морфологического видов состоит в том, что последние служат исходными данными для определения первых. Поскольку целью построения системы КиПЭ является оценка безопасности жизненно важных интересов Российской Федерации, в качестве основных критериев и показателей функционального вида должны выступать характеристики реализуемости этих интересов.

В зависимости от целей построения системы КиПЭ в них могут также включаться абсолютные и относительные, интегральные и дифференциальные критерии и показатели. Абсолютные КиПЭ описывают состояние процессов и объектов по свойственным им характеристикам без привязки к каким-либо эталонным показателям, относительные — по признакам, отнесенным к каким-либо другим, принятым за эталонные. Исходя из сказанного, в качестве абсолютных КиПЭ целесообразно использовать характеристики реализации жизненно важных интересов Российской Федерации,

¹⁵ Там же.

а в качестве относительных — отношение достигаемых показателей жизненно важных интересов к потребным. Интегральные КиПЭ характеризуют текущее состояние процессов и объектов, а дифференциальные — текущую скорость их изменения. В итоге можно выделить четыре типа КиПЭ: абсолютные интегральные, абсолютные дифференциальные, относительные интегральные и относительные дифференциальные.

В целом основным критерием эффективности любой деятельности является степень достижения поставленных целей. Как правило, это некий системный показатель, в котором учтены (собраны) все другие или их большинство. В экономике таковым интегральным показателем считается критерий экономической эффективности (иногда в него кроме совокупных результатов и затрат включают еще показатели времени и реализуемости). Применительно к внешнеполитической деятельности в части, касающейся, например, обеспечения национальной безопасности и жизненно важных интересов Российской Федерации, все многообразие целей действий может быть сведено к одной — недопущению нанесения ущерба этим интересам более некоторой определенной величины. Соответственно в качестве основного критерия эффективности в случае оценки постфактум (апостериори) следует считать отношение величины предотвращенного ущерба к затратам на это сил и средств, обеспечивающих безопасность. При априорных (прогнозных) оценках эффективности объединенный показатель следует рассчитать по схеме: прогнозируемую величину предотвращенного ущерба умножить на расчетную величину снижения риска (вероятности) получения ущерба, а произведение разделить на прогнозируемые затраты.

При построении системы реализации внешней политики и обеспечения безопасности Российской Федерации интерес будут представлять показатели, характеризующие ее влияние на защищенность ее жизненно важных интересов. В связи с этим в подгруппу основных КиПЭ функционального вида целесообразно включить и дифференциальные критерии и показатели — абсолютные, в качестве которых будет выступать абсолютная величина предотвращенного снижения степени реализации жизненно важных интересов Российской Федерации, и относительные — отношение указанной абсолютной величины к характеристикам реализации интересов России. Разработка и обоснование КиПЭ могут осуществляться на базе методического подхода к формулированию требований к оценке результативности внешнеполитической деятельности, предлагаемой методологии и исходных данных Концепции внешней политики Российской Федерации с привлечением квалифицированных специалистов Министерства иностранных дел РФ.

Для характеристики состояния внешнеполитической деятельности России необходима сложная система критериев и показателей, которая отражает логику процессов, определяющих формирование угроз и возможности их нейтрализации.

В системе КиПЭ, позволяющих оценить состояние безопасности Российской Федерации, критерии и показатели эффективности различаются по степени общности определяемых ими характеристик внешнеполитической деятельности. Между ними существуют причинно-следственные связи, диктующие порядок вычисления тех или иных показателей. По этим признакам критерии и соответствующие им показатели эффективности делятся на три уровня:

– первый — группа критериев, характеризующих состояние жизненно важных интересов Российской Федерации и систем, их обеспечивающих. Это основные критерии и показатели системы КиПЭ состояния безопасности России. Исходными данными для определения показателей этой группы выступают КиПЭ второго уровня;

– второй уровень — критерии, характеризующие факторы и системы, которые непосредственно влияют на жизненно важные интересы Российской Федерации, а также оценивающие угрозы этим интересам и их источники, возможности и состояние системы ликвидации последствий реализации угроз. Исходными данными для определения показателей этой группы выступают КиПЭ третьего уровня;

– третий уровень — группы КиПЭ, характеризующие состояние реализации концепции внешней политики и системы обеспечения безопасности жизненно важных интересов Российской Федерации, а также факторы, способствующие возникновению угроз им.

Сформулированные нами предложения не исчерпывают всего многообразия сложных проблем методологического характера, связанных с оценкой эффективности внешнеполитической деятельности, и являются лишь основой для дальнейшей глубокой проработки данного вопроса. Такая проработка — особенно в текущих геополитических условиях — должна вестись совместно теоретиками и практиками с тем, чтобы ее результаты могли в максимальной мере способствовать усовершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации, переживающей в настоящий момент этап своего системного обновления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дынкин А.А. Долгосрочные приоритеты России в сфере национальной и международной безопасности // Научные труды национальной безопасности Российской Федерации. 2012. Вып. 5.

2. Журавлев А.В. Параметры эффективности внешней политики в зарубежной библиографии // Международные процессы. 2006. № 3 (12). С. 62–70.
3. Задохин А.Г. Критерии оценки внешнеполитической деятельности России // Обозреватель—Observer. 2010. № 1. С. 24–29.
4. Кокошин А.А. Методологические проблемы прогнозирования в интересах национальной безопасности России. М.: ИСПИ РАН, 2014.
5. Кокошин А.А. Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики: тенденции на 2020–2030-е годы // Полис. Политические исследования. 2014. № 4. С. 38–62.
6. Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике. М.: КомКнига, 2007.
7. Кондратов А.И. Эффективность внешнеполитической деятельности государства как объект теоретического анализа // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 4–18.
8. Молчанов Н.А., Логунов А.Б. Методические основы и правовые аспекты стратегического планирования в обеспечении национальной безопасности. М.: МГЮА им. О.Е. Кутафина, 2013.
9. Молчанов Н.А., Матевосова Е.К., Егоров В.П. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 28–34.
10. Поздняков А.И. Критерии оценки эффективности обеспечения национальной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2010. № 17 (403). С. 57–64.
11. Ткаченко Б.И. Эффективность внешней политики. Владивосток: ДВО РАН, 1993.
12. Freier N.P. Known unknowns: unconventional ‘strategic shocks’ in defense strategy development. U.S. Army War College, Strategic Studies College, 2008.
13. Taleb N.N. The black swan. The impact of the highly improbable. New York: Random House, 2007.

A.Yu. Meshkov

METHODOLOGY OF EVALUATING EFFECTIVENESS OF THE RUSSIAN FEDERATION’S FOREIGN POLICY: MODERN APPROACHES AND OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT

*Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
32/34 Smolenskaya-Sennaya pl., Moscow, 119200*

Abrupt discontinuities in development of international relations, such as major conflict and crises, always induce the leading actors to reassess their foreign policy strategies and plans. The crisis, provoked by an anticonstitutional coup d’état in Ukraine, is no exception. In a new international environment,

challenges of making the Russian Federation's strategic planning and foreign policy efficient and effective have gained in significance. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation has a critical role in responding to these challenges. The present paper examines conceptual framework of the strategic planning system, particularly the criteria for assessing the effectiveness of Russian foreign policy. The author emphasizes, that at the moment many criteria are empirical, which calls for improvement of methodology of evaluating foreign policy effectiveness. This theorization involves development of a comprehensive system of criteria and performance indicators (CPI) that may be categorized and linked to one another (through functional or hierarchical linkages). The author designates basic and supplementary CPI, which in turn may include absolute and relative, integral and differential CPI. The author emphasizes that, in order to effectively adapt to a rapidly changing international environment, development and the improvement of such system should be carried out by both scholars and practitioners.

Keywords: Russian Federation, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, foreign policy, methodology, evaluation, effectiveness, efficiency, strategic planning, criteria and performance indicators.

About the author: *Aleksei Yu. Meshkov* — Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation; the Deputy Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (e-mail: ameshkov@mid.ru).

REFERENCES

1. Dynkin A.A. 2012. Dolgosrochnye priorityty Rossii v sfere natsional'noi i mezhdunarodnoi bezopasnosti [Long-term priorities of Russia's national and international security]. *Nauchnye trudy natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii*, iss. 5. (In Russ.)
2. Zhuravlev A.V. 2006. Parametry effektivnosti vneshnei politiki v zaru-bezhnoi bibliografii [Efficiency assessment criteria in foreign policy studies]. *Mezhdunarodnye protsessy*, no. 3 (12), pp. 62–70. (In Russ.)
3. Zadokhin A.G. 2010. Kriterii otsenki vneshnepoliticheskoi deyatel'nosti Rossii [Criteria of an estimation of foreign policy activity of Russia]. *Obozrevatel'—Observer*, no. 1, pp. 24–29. (In Russ.)
4. Kokoshin A.A. 2014a. *Metodologicheskie problemy prognozirovaniya v interesakh natsional'noi bezopasnosti Rossii* [Methodological challenges of forecasting in the national security interests of Russia]. Moscow, ISPI RAN Publ. (In Russ.)
5. Kokoshin A.A. 2014b. Nekotorye makrostrukturnye izmeneniya v sisteme mirovoi politiki: tendentsii na 2020–2030-e gody [Some macrostructure changes in world politics. Trends for 2020s–2030s]. *Polis*, no. 4, pp. 38–62. (In Russ.)
6. Kokoshin A.A. 2007. *O strategicheskoy planirovani v politike* [On strategic planning in politics]. Moscow, KomKniga Publ. (In Russ.)
7. Kondratov A.I. 2011. Effektivnost' vneshnepoliticheskoi deyatel'nosti gosudarstva kak ob'ekt teoreticheskogo analiza [The foreign policy effectiveness of the state as a theoretical concept]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 3, no. 4, pp. 4–18. (In Russ.)

8. Molchanov N.A., Logunov A.B. 2013. *Metodicheskie osnovy i pravovye aspekty strategicheskogo planirovaniya v obespechenii natsional'noi bezopasnosti* [Methodology and legal aspects of strategic planning for national security]. Moscow. (In Russ.)

9. Molchanov N.A., Matevosova E.K., Egorov V.P. 2015. Novye aspekty pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii [New aspects of the legal regulation in the sphere of state strategic planning in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, no. 2, pp. 28–34. (In Russ.)

10. Pozdnyakov A.I. 2010. Kriterii otsenki effektivnosti obespecheniya natsional'noi bezopasnosti [Criteria for evaluating the effectiveness of national security policies]. *Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii FS RF*, no. 17 (403), pp. 57–64. (In Russ.)

11. Tkachenko B.I. 1993. *Effektivnost' vneshnei politiki* [Effectiveness of foreign policy]. Vladivostok, DVO RAN Publ. (In Russ.)

12. Freier N.P. 2008. *Known unknowns: unconventional 'strategic shocks' in defense strategy development*. U.S. Army War College, Strategic Studies College.

13. Taleb N.N. 2007. *The black swan. The impact of the highly improbable*. New York, Random House.