

*А.А. Косошин, В.И. Бартенев*

### **ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЯ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ К ПРОГНОЗИРОВАНИЮ\***

*В статье дается оценка реализации доктринального принципа фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости безопасности и развития в действующих документах стратегического планирования Российской Федерации, разрабатываемых в рамках фаз целеполагания и прогнозирования. Приведены предложения по усовершенствованию методологии прогнозирования, нацеленные на повышение эффективности работы системы стратегического планирования в РФ, формируемой заново в более сложных для страны условиях обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития.*

**Макроструктурные сдвиги в международной системе и новые императивы стратегического планирования.** В последние десятилетия в мире наблюдается целый ряд макроструктурных изменений в системе международных отношений [1]. Они носят долговременный трансформационный характер и определяют базовые параметры угроз и вызовов безопасности и устойчивому развитию как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом.

Как обоснованно отмечал видный российский ученый А.Д. Богатуров, «в отличие от традиционных международных отношений, когда взаимодействие акторов находит свое выражение преимущественно во взаимодействии их внешних политик, в мировой политике взаимодействие распространяется «по всей толще» внешней и внутренней политики субъектов» [2, с. 12]. При этом все более значительную роль играют различные негосударственные акторы, среди которых на первый план выходят действующие на транснациональной основе экстремистские политические организации, использующие в качестве своего основного оружия террор. На обозримую перспективу одной из самых опасных организаций такого рода, по мнению экспертов, останется «Исламское государство», которое, по словам чл.-корр. РАН В.В. Наумкина, воспользовалось «углублением разделенности обществ в Ираке и Сирии в результате прежде всего внешнего вмешательства со стороны глобальных и региональных игроков, но отчасти – вследствие ошибок, допущенных местными правительствами» [3, с. 82], привлекло в свои ряды десятки тысяч боевиков, в том числе из России и других государств бывшего СССР, и получило контроль над значительной частью территории Ближнего Востока и существенными финансовыми ресурсами. Расширение возможностей такого рода агрессивных вооруженных акторов во многом определяется непрерывным увеличением доступа к новейшим информационно-коммуникационным технологиям, распространение которых по-прежнему служит одним из важнейших двигателей глобализации. Одновременно в мировой экономике продолжает увеличиваться и роль различных транснациональных корпораций и банков, в ряде случаев оказывающих весьма значительное влияние на политические процессы, особенно в развивающихся странах.

---

\* Статья подготовлена за счет Российского научного фонда (проект №15-18-30066).

Однако не оправдываются многочисленные прогнозы предыдущих десятилетий (особенно 1990-х годов) об исчерпании роли суверенных государств как главных структурных элементов системы мировой политики вследствие усиления роли новых акторов и взаимозависимости государств, на основе которых ряд отечественных политиков и ученых либерального толка делали выводы по вопросам экономической политики. Между государствами по-прежнему идет активная борьба за власть и влияние на международной арене, которая, как и раньше, во многих случаях осуществляется с применением – боевым и небоевым – военной силы.

Именно ход этой борьбы между ведущими центрами силами, обладающими реальным суверенитетом, определяет конфигурацию системы мировой политики, подталкивая ее развитие в том или ином направлении. В последние годы наблюдается относительное ослабление лидерских позиций США и уверенное восхождение Китая к статусу «второй сверхдержавы» [4; 5]. Но уготовано ли миру столкнуться с «новой биполярностью», о которой говорят сегодня многие эксперты и в России, и за рубежом, или с формированием подлинно полицентричной системы? Возможно, определяющее значение в данном отношении будут иметь долгосрочные последствия «украинского кризиса», который, как и распад СССР, и теракты 11 сентября 2001 г. в США можно отнести к категории «стратегических шоков» – событий высокой степени воздействия, способных достаточно радикально изменить направление тенденций и стратегический контекст и соответственно привести к формированию иной модели будущего [6]. По какому сценарию будут развиваться события вокруг Украины? Каким образом Россия сможет решить задачу обеспечения национальной безопасности и национальной конкурентоспособности в новых геостратегических условиях в каждом из возможных сценариев?

Поиск ответа на эти и связанные с ними вопросы требует повышения качества прогнозирования изменений во внешней среде как неотъемлемого элемента процесса стратегического планирования в РФ. Конечной фазой его должно являться программирование собственного развития на ближне-, средне- и долгосрочную перспективу. Нельзя не отметить, что в политике (в том числе в политическом планировании, в разработке стратегии) предвидение (прогнозирование) далеко не всегда носит научный характер. В своем фундаментальном труде акад. В.В. Степин справедливо отмечал: «стремление изучать объекты реального мира и на этой основе предвидеть результаты его практического преобразования свойственные не только науке, но и обыденному познанию, которое вплетено в практику и развивается на ее основе». При этом наука обеспечивает такое прогнозирование, которое, «выходя за рамки существующих стереотипов... и обыденного опыта, означает, что она имеет дело с особым набором объектов реальности, не сводимых к объектам обыденного опыта» [7, с. 45].

С этой точки зрения важно понимать, что решение задачи качественного прогнозирования в интересах стратегического планирования представляет собой в современных условиях большую методологическую сложность. Во-первых, число значимых параметров, определяющих образ будущего, в эпоху глобализации увеличилось на порядок; во-вторых, постоянно возрастает их волатильность. Наконец, в-третьих, направленность взаимосвязей далеко не всегда можно легко установить. Последнее наблюдение особенно ярко проявляется при анализе феномена взаимозависимости безопасности и развития (в англоязычной литературе получившего название «связка безопасность-развитие» – «security-development nexus») [8-12]. Как правило, тот актор, который проявил неспособность аналитически охватить достаточно большое число параметров мирополитических процессов, причем в ограниченный период времени (что является неотъемлемой характеристикой практически всех процессов принятия решений), несет значительный ущерб.

Наличие отмеченной «связки» и ее стратегическое значение признают все ведущие акторы мировой политики и мировой экономики. Это относится в полной мере и к Российской Федерации.

Разработанный во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» [13] Федеральный Закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает правовые основы стратегического планирования в РФ. В итоговом тексте этого нормативного акта отмечено: «Концептуальные положения в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации основываются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» [14].

В Законе №172-ФЗ выделяются четыре последовательные фазы стратегического планирования: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Целеполагание в документе понимается как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ; прогнозирование – как деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности РФ, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований [14].

Ниже приведен анализ того, в какой степени отмеченные выше положения данного Закона нашли отражение в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания и прогнозирования, а также обозначен ряд направлений в обеспечении должной эффективности функционирования системы стратегического планирования в России. Научное решение данной задачи представляется особенно актуальным ввиду сформулированного Президентом РФ В.В.Путиным на расширенном заседании Совета Безопасности РФ 3 июля 2015 г. запроса на «разработку новых предложений по концептуальным основам стратегического планирования и прогнозирования устойчивого социально-экономического развития России, управления рисками» [15].

**«Связка безопасность-развитие» в российских документах доктринального характера.** Согласно Закону №172-ФЗ, к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, в рамках целеполагания относятся: а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; б) стратегия социально-экономического развития РФ; в) стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ.

Рассмотрим, как в этих документах отражен принцип взаимозависимости безопасности и развития.

В утвержденной Президентом РФ 12 мая 2009 г. *Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года* (СНБ-2020) определено, что концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости СНБ РФ до 2020 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [16]. Стратегия содержала широкую трактовку понятия национальной безопасности как «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, *достойные качество и уровень жизни граждан*, суверене-

нитет, территориальную целостность и *устойчивое развитие* Российской Федерации, оборону и безопасность государства» (*курс. наш – А.К., В.Б.*) [16].

Приведенное определение примечательно с нескольких точек зрения. С одной стороны, в нем четко зафиксирована наметившаяся с 1980-х годов, т. е. до окончания «холодной войны», но полноценно проявившая себя после распада биполярного миропорядка – в 1990-е годы – с появлением концепта «безопасности человека» (*human security*) тенденция к углублению понятия «безопасность» и отказу от восприятия в качестве ее эксклюзивного референтного объекта национального государства [17-19]. Такой подход в России впервые нашел отражение в Федеральном Законе «О безопасности» 1992 г. В нем отсутствовало определение понятия «национальная безопасность», однако безопасность осознавалась как состояние «защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» (ст. 1) [20]. В качестве принципов обеспечения безопасности в этом Законе постулировалось соблюдение законности и баланса интересов личности, общества и государства, взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности, а также отмечалась необходимость интеграции с международными системами безопасности [20]. Что касается термина «национальная безопасность», то доктринальное закрепление в приведенной выше трактовке он получил в 1996 г. в одноименном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ [21].

С другой стороны, авторы СНБ-2020 2009 г. использовали расширенный подход к понятию национальной безопасности. Это означало разрыв с традиционалистским подходом многих стран, акцентировавшим обеспечение защищенности от внешних угроз политико-военного характера. Данная Стратегия содержит целый ряд отдельных видов безопасности: военной, экономической, энергетической, технологической, продовольственной, общественной.

Угрозы социально-экономического и политического характера стали занимать все более видное место в общем комплексе угроз национальной безопасности России. Вполне закономерно, что, с одной стороны, безопасность называлась в качестве условия для развития (см. п.44: «Российская Федерация укрепляет национальную оборону, обеспечивает государственную и общественную безопасность в целях формирования благоприятных внутренних и внешних условий для достижения приоритетов в области социально-экономического развития государства»), а с другой – виделась в качестве состояния, определяемого уровнем развития. Это касалось не только функционирования сегментов экономики, обеспечивающих обороноспособность страны (обладания достаточными финансово-экономическими ресурсами для поддержания обороноспособности), но и значительно более «тонкого» фактора – повышенной уязвимости национальной экономики к внешним воздействиям, в том числе, возможно, шокового характера. В качестве потенциальных источников угроз национальной безопасности обоснованно рассматривались такие факторы, как кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем (пункт, включенный явно в ответ на финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. – *прим. А.К., В.Б.*), усиление конкуренции в борьбе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольственные ресурсы, отставание в развитии передовых технологических укладов, повышающие стратегические риски зависимости от изменения внешних факторов [16].

В *Концепции внешней политики Российской Федерации 2013 г.* «связка безопасность-развитие» также артикулирована достаточно отчетливо. Так, в разделе «Укрепление международной безопасности», в частности, сказано, что РФ рассматривает в качестве важнейшей национальной и внешнеполитической задачи борьбу с международным терроризмом, выступает за *системное и комплексное использование политико-правовых, информационно-пропагандистских, социально-экономи-*

*ческих и специальных мер* с упором на превентивную составляющую такого противодействия на основе глобальных и региональных антитеррористических конвенций» (курс. наш – А.К., В.Б.) [22]. Вместе с тем в разделе «Международное экономическое и экологическое сотрудничество» четко оговорено, что *Россия рассматривает устойчивое социально-экономическое развитие всех стран как необходимый элемент современной системы коллективной безопасности* (курс. наш – А.К., В.Б.). Отмечалось также, что содействие международному развитию должно быть нацелено на поиск эффективных путей поддержки усилий по ликвидации дисбалансов в развитии различных регионов. В этих целях Россия, используя свой донорский потенциал, проводит активную и целенаправленную политику в сфере содействия международному развитию как на многостороннем, так и на двустороннем уровне» [22].

В свою очередь в обновленной *Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию* 2014 г. [23] обозначены цели и задачи, связанные с обеспечением национальной и региональной безопасности. Так, первой в списке задач РФ в области СМР на региональном уровне значится «формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся потенциальных очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и организованной преступности прежде всего в прилегающих к Российской Федерации регионах и предотвращению их возникновения» [23]. С учетом того, что эта Концепция была утверждена 20 марта 2014 г., можно считать, что ряд формулировок относительно иерархии целей, задач, глобальных и региональных, а также секторальных приоритетов российского СМР связаны с развитием «украинского кризиса», с навязанным России Соединенными Штатами и их союзниками обострением отношений. Данный документ отражает осознание необходимости использования в целях укрепления национальной безопасности РФ всех видов инструментов, в том числе механизмов зарубежной помощи, которые успешно применяются ведущими странами Запада для достижения политических целей, по меньшей мере, начиная с конца 1940-х годов [24] по сей день, причем не только в отношении развивающихся стран, но и, как показала история с урегулированием кризиса суверенных долгов в странах Южной Европы, в отношении друг друга [25].

«Связка безопасность-развитие» нашла отражения и в *Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года* (КСЭР-2020), которая разрабатывалась с 2006 г. под руководством Минэкономразвития по поручению Президента РФ и была утверждена распоряжением Правительства России осенью 2008 г. [26] Стратегической целью реализации КСЭР-2020 провозглашалось «достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и *надежно обеспечивающей национальную безопасность* (курс. наш – А.К., В.Б.) и реализацию конституционных прав граждан». Концепция содержала самостоятельный раздел «Безопасность граждан и общества». В нем отмечалось следующее: «Будет обеспечено поддержание высокого уровня национальной безопасности и обороноспособности страны, включая экономическую и продовольственную безопасность, безопасность населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что создаст благоприятные условия для высвобождения инновационного потенциала населения и динамичного развития бизнеса» [26]. Далее в КСЭР-2020 обращалось внимание на вопросы обеспечения обороноспособности страны, предполагающей ее должный уровень, способный сдерживать потенциальных агрессоров: «Будет достигнут высокий уровень

боеспособности вооруженных сил (соответствующий ведущим в военном отношении странам мира), позволяющий эффективно осуществлять политику сдерживания» [26]. Императивы национальной безопасности регулярно артикулировались в тексте КСЭР-2020 при обозначении приоритетов научно-технологического развития и построения инновационной экономики.

Представляется важным, чтобы подобного рода положения присутствовали и в других документах и разработках российских экспертов для государственных органов власти по актуальным и перспективным вопросам социального и экономического развития России, обеспечивая их четкую, неразрывную связь с проблемами обеспечения национальной безопасности страны.

В разработках экономической (и социально-экономической) стратегии развития РФ достаточно большое место должно отводиться внешним политико-военным и политическим рискам (определенным на основе прогностического выявления угроз и вызовов национальной безопасности РФ) для развития российской экономики, а также внутренним угрозам безопасности. Соответственно в документах стратегического планирования в области экономики, социальной сферы необходимо говорить об имеющихся потенциальных конфликтных и кризисных ситуациях в сфере мировой политики, затрагивающих национальные интересы России (как базовые, наиболее устойчивые и долгосрочные, так и переменные, сравнительно краткосрочные и более частные). Соответственно должны рассматриваться и различные конфликтные и кризисные ситуации внутреннего порядка, а также соответствующие явления трансграничного характера.

Этого требует очевидный рост спектра угроз и вызовов национальной безопасности России, как политико-военных, так и невоенных. Необходимо в полной мере учитывать обратные связи в «связке безопасность-развитие» тем, кто в той или иной форме участвует в решении задач стратегического планирования в социально-экономической сфере.

**Учет взаимозависимости проблем безопасности и развития в документах прогностического характера.** Закон №172-ФЗ относит к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках прогнозирования: а) прогноз научно-технологического развития РФ; б) стратегический прогноз РФ; в) прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; г) бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; д) прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период.

Долгосрочный прогноз социально-экономического развития России, который в соответствии с буквой Концепции 2008 г. выполняло МЭРТ, был подготовлен в марте 2013 г. Прогноз опирался на серьезный научный инструментарий, разработанный в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН. Использовался комплекс моделей, включающий межотраслевую модель, модель энергетического баланса, модель развития инфраструктуры и соответствующие региональные модели [27].

Представляется, что среди используемых при расчетах экзогенных переменных в новейших разработках такого рода должны присутствовать факторы, которые отражали бы изменения в мировой политике и в мировой экономике (в том числе в политико-военной и военно-стратегической сферах). Важными представляются прогнозные оценки уровней конфликтности, уровней напряженности и нестабильности, состояния устойчивости военно-стратегического равновесия в различных сегментах системы мировой политики и т. п.

В развитие ряда положений, присутствующих в прогнозе МЭРТ до 2030 г. (касающихся, например, «кавказских конфликтов» [28, с.299], в такого рода обновленные прогнозы следует включать оценки вероятности других внутренних по-

тенциальных угроз и вызовов национальной безопасности РФ, которые могут в весьма значительной мере сказаться на социально-экономическом развитии РФ в целом, не говоря уже об отдельных регионах.

Это же относится и к прогнозу научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. [29], разработанному под эгидой Министерства образования и науки и утвержденному в декабре 2013 г. В интересующем нас значении «связка безопасность-развитие» (в данном случае в его научно-технологическом измерении) присутствует в этом документе. Однако раскрытие этой взаимосвязи в современных условиях требует, как представляется, дополнительных усилий. В качестве приоритетных направлений развития науки и технологий обозначены тематические направления научно-технологического развития межотраслевого (междисциплинарного) значения, способные внести наибольший вклад в обеспечение *безопасности*, ускорение экономического роста, повышение конкурентоспособности страны, решение социальных проблем за счет развития технологической базы экономики и наукоемких производств. В целом в тексте безопасность упоминается исключительно применительно к тем или иным конкретным аспектам технологий (продовольственная безопасность, биобезопасность, информационная безопасность).

В такого рода документах, как представляется, речь должна идти об определенном технологическом (научно-техническом) уравнивании тех или иных «оппонентов» нашей страны в политико-военной сфере за счет как симметричных, так и асимметричных усилий. Речь должна идти, в том числе, и о проблеме обеспечения реального суверенитета страны. (Отметим, что понятие «реальный суверенитет» введено в оборот официальных документов РФ в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2014 г. [30].) В современных условиях научно-техническое (технологическое) прогнозирование в интересах национальной безопасности необходимо осуществлять с учетом (декларированных и недеklarированных) санкций США и их союзников в отношении России в связи с «украинским кризисом». В.В. Путин на заседании Совета безопасности РФ 3 июля 2015 г. отметил, «что рассчитывать на изменение недружественного курса со стороны некоторых наших геополитических оппонентов в обозримом будущем не приходится» [15]. Следует учитывать, в частности, возможность воссоздания в том или ином варианте практики КОКОМ (Координационного комитета по экспортному контролю), жестко ограничивавшего передачу технологий в СССР и другие социалистические страны [31].

Согласно Закону 172-ФЗ, стратегический прогноз РФ разрабатывается по поручению Президента на 12 и более лет Правительством с учетом данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук, а его корректировка осуществляется каждые шесть лет (ст.23). При этом по законодательству стратегический прогноз РФ должен содержать: 1) оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности РФ; 2) поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности РФ; 3) оценку конкурентных позиций РФ в мировом сообществе; 4) иные положения по решению Президента и Правительства РФ.

Правительство РФ обеспечивает координацию и методические разработки и корректировки стратегического прогноза, рассматривает документ – Совет безопасности РФ. Принципиально важную роль при этом играет аппарат Совета безопасности РФ, являющийся частью Администрации Президента РФ. Порядок разработки, корректировки и утверждения (одобрения) стратегического прогноза РФ определяется Президентом.

Предписываемое законом содержание стратегического прогноза явно указывает на осознание необходимости взаимоувязки угроз и рисков безопасности и разви-

тия, а значимость документу придает тот факт, что именно на его основе должна готовиться Стратегия национальной безопасности РФ, временной горизонт которой не будет превышать периода, на который разработан стратегический прогноз (ст. 18). Это соотносится с передовой мировой практикой, в рамках которой временной диапазон прогнозирования должен либо превышать временной диапазон политического плана, либо, по крайней мере, совпадать с ним. Практика осуществления стратегического планирования показывает, что наличие прогнозов с временным диапазоном, превышающим временной диапазон планирования, создает у планировщиков психологический и интеллектуальный «запас прочности» [32, с. 34].

Работа над стратегическим прогнозом в соответствии с утвержденным первым заместителем председателя правительства РФ И.И. Шуваловым планом подготовки актов правительства в целях реализации норм Закона №172-ФЗ, должна быть завершена к 2017 г. [33, с.98].

На расширенном заседании Совета Безопасности Российской Федерации 3 июля 2015 г. Президентом РФ В.В. Путиным был сформулирован ряд задач, прямо относящихся к вопросам экономической безопасности. В.В.Путин, в частности, подчеркнул необходимость более четко и подробно обозначить в документах стратегического планирования основные угрозы в этой сфере, *определить критерии и пороговые показатели состояния экономики, при которых возникают риски для национальной безопасности (курс. наш – А.А.,В.Б.)*, а также конкретизировать меры и механизмы, которые позволят снизить зависимость экономики от внешних неблагоприятных факторов [15]. Правительству совместно с Банком России поручено уделить особое внимание обеспечению устойчивости финансовой системы, а также предусмотреть меры по повышению сбалансированности бюджетов и снижению долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ [15]. Последняя летом 2015 г., по ряду оценок, стала достигать в подавляющем большинстве регионов РФ критических значений.

Несмотря на вполне конкретные шаги к намеченной цели, подготовка стратегического прогноза требует постоянного и весьма пристального внимания, междисциплинарных усилий ученых и большого числа экспертов. Необходимо творческое осознание неразрывной связи между безопасностью и развитием как силовыми ведомствами, так и структурами, ответственными за экономику и социальную сферу.

Важная роль в стратегическом планировании (и прогнозировании) принадлежит Министерству обороны РФ. Из выступления В.В. Путина на коллегии Министерства обороны в феврале 2013 г., следует, что в утвержденном Плана обороны до 2016 г., где содержится прогноз развития военно-политической обстановки, «сформировано единое понимание замысла обороны, включая военные, *экономические (курс. наш – А.К., В.Б.)* информационные и другие аспекты, определены основные задачи по стратегическому сдерживанию и предотвращению военных конфликтов, а также по решению основных мобилизационных вопросов» [34]. В 2014 г. были внесены коррективы в Федеральный закон «Об обороне», а также некоторые изменения в Военную доктрину РФ. 26 ноября 2014 г. был утвержден Замысел обороны, на основе которого должны быть разработаны документы кратко-, средне- и долгосрочного планирования. Согласно поручению Президента РФ, в декабре 2015 г. должен быть представлен План обороны на 2016-2020 гг. [35].

**Выводы и предложения.** Проведенный анализ прошлых и действующих документов стратегического планирования показывает, что для обеспечения реализации закрепленного в «Законе о стратегическом планировании в Российской Федерации» положения о «фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» требуется немало научно-

исследовательских и организационно-управленческих усилий. На уровне целеполагания «связка безопасность-развитие» четко обозначается во всех основополагающих концептуальных и доктринальных документах – и тех, что относятся к сфере обеспечения обороны и национальной безопасности, и тех, в которых определяются приоритеты социально-экономического развития.

Однако обеспечение такой «связки» необходимо и на уровне прогнозирования. Это относится, прежде всего, к разработкам, относящимся к компетенции социального и экономического (финансово-экономического) блоков государственного аппарата – нельзя исключать того, что отсутствие должного внимания к «связке» – одна из тех причин, по которой многие долгосрочные прогнозы социально-экономического развития, не говоря уже о среднесрочных, приходится уточнять по несколько раз в год. Для решения данной задачи должен быть использован широкий набор методов и приемов комплексного, междисциплинарного и многофакторного прогнозирования. Необходимо усиление внимания к вопросам, относящимся к сфере обороны и национальной безопасности, и в рамках научно-технологического прогнозирования.

Стратегический прогноз, подготовка которого намечена на 2016 г., в теории должен обеспечить увязку угроз национальной безопасности (и путей и способов их нейтрализации, парирования, в том числе асимметричными мерами) и вызовов социально-экономическому развитию. Однако как такая «увязка» будет осуществляться на практике, пока не ясно.

Ниже приведен комплекс рекомендаций методологического плана, направленных на обеспечение большей согласованности в обеспечении структурного единства процесса целеполагания (со средне- и долгосрочным прогнозированием как одной из важнейших основ стратегического планирования) в РФ. Источником для этих рекомендаций служит как собственный опыт авторов в области проведения научных исследований и практической работы (в качестве «потребителей прогнозов»), так и анализ других индивидуальных и коллективных исследований по методологии прогнозирования, опубликованных в России [36-39] и за рубежом, в том числе и долгосрочных прогнозов в целях планирования военного строительства, подготовленных в ключевых странах – членах НАТО (США, Канаде, Великобритании, Франции, Нидерландах) [40-44], а также под эгидой самого Североатлантического альянса [45-47].

1. Основой прогнозирования как фазы стратегического планирования в РФ должен быть политико-военный прогноз. Наибольшим методологическим потенциалом обладает оправданно получивший широкое распространение в этой сфере сценарный метод, который можно рассматривать как более сложную методику, чем просто выделение тенденций на определенный период в будущем. В соответствии с парадигмой сценарного прогнозирования прогноз – это ответ на вопрос: «Что будет, если..?», при этом разнообразные «если» – это набор сценарных гипотез» [48]. Можно рассмотреть применение широко распространенной 4-вариантной матрицы сценариев (два системообразующих фактора, например, «конфликтность и экономическая взаимозависимость» × 2 траектории развития – усиление и уменьшение).

2. При построении сценариев ключевое значение должно иметь выявление тенденций, которые действовали бы на определенный период в будущем – часто именно тенденции являются основой планирования и принятия решений. Само по себе выделение таких тенденций – это достаточно сложная интеллектуальная деятельность. Представляется целесообразным принять за основу распространенную практику выделения магистральных тенденций в нескольких ключевых сферах (чаще всего, в пяти – 1) экономика; 2) социальная сфера; 3) политическое развитие; 4) ресурсы и окружающая среда; 5) наука и технологии) и анализировать их влияние на изменение стратегической обстановки.

3. В большинстве прогнозов целесообразно обращать особое внимание на выявление переломных моментов, «стратегических шоков», появление «черных лебедей», которые могут достаточно радикально изменить стратегический контекст и привести к формированию иной модели будущего [6; 49; 50]. Поиску таких переломных моментов в будущем должно способствовать выявление различных «точек бифуркации» в развитии системы мировой политики (и ее отдельных подсистем) в прошлом.

4. В определении тенденций важен акцент на использование качественных методов прогнозирования (построение сценариев, использование метода Дельфи, панели экспертов, морфологический анализ). Что касается ряда прогнозов научно-технического, экономического, демографического развития, то в них могут найти применение в довольно широких масштабах более формализованные методы, в том числе математические модели. Необходимо и определение комплекса квантифицируемых переменных, которые будут адекватно отражать изменения в политико-военной сфере.

5. С использованием сценариев для отработки наиболее важных компонентов прогнозов могут проводиться *имитационные (ролевые) игры*. Их участниками становятся эксперты, разделенные на «команды», которые играют роль сторон, реально участвующих в интересующем организаторов игры событии, конфликте, процессе. «Команды» должны подбираться таким образом, чтобы были «сыграны роли» по возможности всех акторов, от которых в реальной жизни зависит принятие и выполнение решений по теме игры [32, с.36-37].

6. При построении сценариев большое и часто недооцененное значение имеет использование различных исторических аналогий в качестве осознанного прогностического инструмента. Обращение к историческим аналогиям – это один из основных методов, которые должны использовать политологи, обладающие адекватными знаниями в области отечественной и зарубежной истории.

7. В привлечении экспертов внимание к их научным знаниям и практическому опыту должно преобладать над стремлением обеспечить максимальную репрезентативность «выборки». Один наиболее квалифицированный эксперт может быть важнее десятка экспертов средней квалификации. Особого внимания требуют нестандартные, в том числе парадоксальные, мнения экспертов. Эксперты – это и ученые, и специалисты в отдельных областях предмета прогнозирования, и обладающие большим опытом практической работы деятели разного ранга, которые в ряде случаев могут использовать накопленные знания почти интуитивно.

8. Важно также предусмотреть процесс взаимоувязки сценариев политико-военной обстановки и социально-экономического развития. Чисто теоретически это может быть выполнено двумя способами – либо приведением сценариев политико-военной обстановки к трем классическим типам – «базовый», «пессимистический» и «оптимистический» – по степени их благоприятности для военной безопасности РФ [51], либо отказом от этой классической модели в рамках прогнозирования социально-экономического развития и переходом к более привычной для военно-стратегического прогнозирования модели с четырьмя и более сценариями. В последнем случае разница между сценариями будет определяться направленностью и силой тех или иных тенденций в сфере как собственно военно-политической, так и социально-экономического, политического, научно-технологического развития. Не исключено, что при построении матрицы сценариев одним из стержневых, системообразующих параметров должен быть параметр «экономической взаимозависимости», но при этом в каждом отдельном случае глубина такой взаимозависимости должна оцениваться с учетом политических факторов.

9. Необходимо дальнейшее развитие методологии долгосрочного прогнозирования в части «введения неэкономических факторов в контекст анализа и прогноза перспектив экономического развития» [36, с. 12]. Разработки нового подхода к макроэкономическому

прогнозированию следует вести, во многом основываясь на разработках военного ведомства России, в которых рассматриваемый нами фактор взаимозависимости безопасности и развития в долгосрочной перспективе учитывается в значительной степени.

10. Крайне важно решить вопрос о создании в целях разработки стратегического прогноза программных комплексов, способных обрабатывать большой объем политико-ориентированной информации. Такого рода программные комплексы могут формироваться в том числе с использованием суперкомпьютерных технологий.

Представленный перечень предложений не следует считать исчерпывающим. Напротив, ключевая цель данной статьи состоит в том, чтобы придать новый импульс научной дискуссии о методологических основах прогнозирования и вовлечь в нее как гражданских, так и военных специалистов. Это особенно важно с учетом возникновения своего рода «точки бифуркации» – критического с точки зрения обеспечения национальной безопасности и национальной конкурентоспособности РФ момента, успешное прохождение которого в немалой степени будет зависеть и от качества прогностической работы как основы принятия стратегических решений.

### Литература

1. Кокошин А.А. Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики: тенденции на 2020-2030-е годы // *Полит. Политические исследования*. 2014. № 4.
2. Богатуров А.Д. Понятие мировой политики в теоретическом дискурсе. М.: ИПМБ РАН; Факультет мировой политики МГУ им. М. В. Ломоносова, 2005.
3. Наумкин В.В. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика*. 2015. № 1.
4. Кокошин А.А. К прогнозированию отношений КНР и США // *Проблемы прогнозирования*. 2014. № 6.
5. Кашин В.Б. На пути к глобальной военной державе: эволюция военной политики КНР в 1949-2014 гг. // *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика*. 2013. № 4.
6. Freier N. P. Known Unknowns: Unconventional «Strategic Shocks» in Defense Strategy Development. US Army War College, Strategic Studies College, November 2008.
7. Степин В. С. Теоретическое знание. Структура, историческая эволюция. М.: Прогресс-Традиция, 2000.
8. Spear J., Williams P. Security and Development in Global Politics: A Critical Comparison. Wash., DC: Georgetown University Press, 2012.
9. Tschirgi N., Lund M.S., Mancini F. Security and Development: Searching for Critical Connections. Boulder: Lynne Rienner, 2010.
10. Stern M. and Öjendal J. Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? // *Security Dialogue*. 2010. Vol. 41. № 1.
11. Chandler D. The Security-Development Nexus and the Rise of Anti-Foreign Policy // *Journal of International Relations and Development*. 2007. №10.
12. Бартенев В. И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*. 2011. № 3.
13. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833>
14. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>
15. Путин В.В. Выступление на заседании Совета Безопасности 3 июля 2015 г. Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/49862>.
16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.
17. Цыганков П.А. Человеческая безопасность: теоретические споры и ответственность ученых. // *Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики* // Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Изд-во Московского университета, 2011.
18. Рыхтик М. И. Эволюция понятия «безопасность»: от «жестких угроз» до «мягких вызовов» // *Современные проблемы мировой политики: Безопасность, конфликты и их анализ* / Под ред. М. М. Лебедевой; Ин-т «Открытое общество». М.: Аспект Пресс, 2002.
19. Vujan B., Hansen L. The Evolution of International Security Studies. Cambridge [U.K.] // Cambridge University Press, 2009.
20. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности». Электронный ресурс: <http://www.scrf.gov.ru/documents/20.html>
21. О национальной безопасности. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // *Независимая газета*. 1996. 14 июня.
22. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 12 февраля 2013 г. [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F)
23. Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (утв. указом Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259). Электронный ресурс: [text.document.kremlin.ru/document?id=70540588&byPara=1&sub=1](http://text.document.kremlin.ru/document?id=70540588&byPara=1&sub=1).

24. Глазунова Е.Н. У истоков содействия международному развитию: американская программа технической помощи развивающимся странам // *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика.* 2012. № 2.
25. Дунаев А.Л. Финансовая помощь как инструмент принуждения: уроки европейского долгового кризиса // *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика.* 2015. № 1.
26. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662. <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>
27. Широков А.А., Янговский А.А. Опыт разработки инструментария долгосрочного макроэкономического прогнозирования // *Проблемы прогнозирования.* 2008. №4.
28. Министерство экономического развития РФ. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Март 2013 г. Электронный ресурс: <http://government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>
29. Министерство образования и науки Российской Федерации. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. <http://government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf>
30. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию. 4 декабря 2014 // Официальный сайт Президента РФ. <http://kremlin.ru/news/47173>. Дата обращения 15.05.2015.
31. Кокошин А.А. Методологические проблемы прогнозирования в интересах национальной безопасности России. М.: ИСПИ РАН, 2014.
32. Кокошин А.А. О стратегическом планировании в политике. М.: КомКнига, 2007.
33. Министерство экономического развития Российской Федерации. Доклад о результатах деятельности и основных направлениях деятельности Минэкономразвития России на 2015-2017 гг. Ч. 1. Электронный ресурс: [http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/a303156b-287e-4726-b082-b93f6b3abbfc/DOKLAD\\_min\\_part2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a303156b-287e-4726-b082-b93f6b3abbfc](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/a303156b-287e-4726-b082-b93f6b3abbfc/DOKLAD_min_part2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a303156b-287e-4726-b082-b93f6b3abbfc)
34. Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. 27 февраля 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17588>
35. Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. 19 декабря 2014 г. Сайт Президента РФ. <http://kremlin.ru/events/president/news/47257>
36. Ксенофонтов М.Ю. Теоретические и прикладные аспекты долгосрочного прогнозирования // *Проблемы прогнозирования.* 2002. № 2.
37. Белоусов Д.Р., Фролов И.Э. Методологические и предметные особенности прогнозирования научно-технологического развития в современных условиях // *Проблемы прогнозирования.* 2008. № 3.
38. Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант. Под ред. акад. А.А. Дынкина. М.: Магистр, 2011, 480 с.
39. Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики : монография : в 2 т. / Под ред. А. И. Поберезкина. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, центр военнополит. исследований. М.: МГИМО–Университет, 2015.
40. Nichiporuk V. *Alternative Futures and Army Force Planning: Implications for the Future Force Era.* Santa Monica: RAND Corporation, 2005.
41. Chief of Force Development – Canada. *The Future Security Environment 2013-2040.* [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2015/mdn-dnd/D4-8-2-2014-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/mdn-dnd/D4-8-2-2014-eng.pdf)
42. UK Ministry of Defense. *Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), Global Strategic Trends – Out to 2045, 5th Edition.* L., 2014. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/348164/20140821\\_DCDC\\_GST\\_5\\_Web\\_Secured.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/348164/20140821_DCDC_GST_5_Web_Secured.pdf)
43. Ministère de la Défense de la France. Délégation aux Affaires Stratégiques. *Horizons Stratégiques.* France, 2013. <http://www.defense.gouv.fr/das/reflexion-strategique/prospective-de-defense/articles-prospective/horizonsstrategiques>
44. *Future Policy Survey. A New Foundation for the Netherlands Armed Forces.* 2010. Ministerie van Defensie. Commandant der Strijdkrachten. Militair Strategische Visie, 2010.
45. NATO Allied Command Transformation. *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030. Final Report.* April 2009. URL: [http://www.iris-france.org/docs/pdf/up\\_docs\\_bdd20090511-112315.pdf](http://www.iris-france.org/docs/pdf/up_docs_bdd20090511-112315.pdf); ACT *Multiple Futures Project. Final Report. Annexes to MFP:* [http://www.bits.de/NRANEU/nato-strategy/20090503\\_MFP\\_annexes.pdf](http://www.bits.de/NRANEU/nato-strategy/20090503_MFP_annexes.pdf)
46. NATO Research and Technology Organization. *Joint Operations 2030 – Final Report.* April 2011. <http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-SAS-066//STR-SAS-066-ALL.pdf>
47. NATO. *Strategic Foresight Analysis.* 2013. Final Report. <http://www.act.nato.int/sfa-report>
48. Ивантер В.В., Ксенофонтов М.Ю. Концепция конструктивного прогноза роста российской экономики в долгосрочной перспективе // *Проблемы прогнозирования.* 2012. № 6.
49. Taleb N.N. *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable.* New York: Random House, 2007.
50. Schwartz S., Randall D. *Ahead of the Curve: Anticipating Strategic Surprise / Fukuyama F. (Ed.) Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics.* Wash. DC: Brookings, 2007.
51. Брезгин В.С., Цырендоржиев С.П. Методический подход к оценке военной безопасности Российской Федерации // *Вооружение и экономика.* 2010. № 2.