

# Политические процессы и практики

СУРГУЛАДЗЕ Вахтанг Шотович – кандидат философских наук, ведущий методолог Компании «Р.О.С.Т.У.» по стратегическому планированию (107078, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Черногрязская, 8; v.surguladze@rostu-comp.ru; bafing@mail.ru)

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (на примере Прогноза долгосрочного социально- экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.)

**Аннотация.** В статье анализируется процесс стратегического планирования в контексте необходимости разработки Стратегического прогноза Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Особое внимание уделено анализу слабых сторон ныне действующего Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, рассматривается его место в системе документов государственного стратегического планирования.

**Ключевые слова:** прогноз социально-экономического развития, государственное стратегическое планирование, законодательство в области стратегического планирования Российской Федерации, государственное управление, прогнозирование

В соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – закон № 172-ФЗ) одним из ключевых документов стратегического планирования РФ в рамках прогнозирования должен быть документ под названием «Стратегический прогноз Российской Федерации».

Согласно ст. 23 гл. 6 закона 172-ФЗ Стратегический прогноз Российской Федерации разрабатывается по поручению президента РФ на 12 и более лет правительством РФ с учетом данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и Российской академией наук. Корректировка Стратегического прогноза Российской Федерации должна осуществляться каждые 6 лет. Документ 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) оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности РФ; 4) оценку конкурентных позиций РФ в мировом сообществе; 5) иные положения по решению президента или правительства РФ. Порядок разработки, корректировки и утверждения (одобрения) Стратегического прогноза Российской Федерации определяется президентом РФ при участии Совета безопасности РФ.

Поскольку в настоящее время наиболее близким по своему характеру к предусмотренному законом № 172-ФЗ Стратегическому прогнозу Российской Федерации действующим документом стратегического планирования является Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, актуальной задачей является его переосмыс-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – *Российская газета*. Федеральный выпуск. №6418(146). 2014. 3 июля.

ление в целях подготовки рекомендаций к дальнейшему совершенствованию и гармонизации системы стратегического планирования РФ. Слабые места ныне действующего Прогноза должны быть всесторонне проанализированы в целях минимизации подобных недочетов при разработке как Стратегического прогноза РФ, так и других стратегических документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования.

Согласно ст. 24 гл. 6 закона № 172-ФЗ Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период должен содержать: 1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития РФ; 2) определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов; 3) определение вариантов внешних условий социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, основные показатели развития мировой экономики, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы; 4) оценку макроэкономического эффекта от реализации государственных программ РФ, отраслевых документов стратегического планирования РФ и планируемых институциональных преобразований; 5) показатели вариантов прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и других вариантов, учитывающих изменение внешних и внутренних условий развития; 6) направления и основные показатели социально-экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах РФ; 7) основные показатели регионального развития на долгосрочный период; 8) иные положения, определенные правительством РФ.

Из приведенных выше сопоставлений двух основных прогнозных документов российской системы государственного стратегического планирования, предусмотренных российским законодательством, видно, что оба документа достаточно сильно взаимосвязаны концептуально, однако Стратегический прогноз Российской Федерации носит более комплексный характер, т.к. должен учитывать национальные интересы государства в наиболее широком понимании, обобщать вопросы не только социально-экономического развития общества, но и его национальной безопасности.

### **Место Прогноза долгосрочного социально-экономического развития в системе документов стратегического планирования РФ**

В формирующейся в настоящее время системе документов стратегического планирования РФ можно выделить три группы разрабатываемых документов:

1) целеполагающие (ежегодные послания президента Федеральному собранию РФ, указы президента, доктрины, концепции, стратегии, основы государственной политики и др.);

2) прогнозирующие (прогноз научно-технологического развития, стратегический прогноз, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период, прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период и др.);

3) планирующие и программирующие (основные направления деятельности правительства РФ, государственные программы РФ, государственная программа вооружения, схемы территориального планирования РФ, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и др.).

В рамках указанных основных блоков стратегического планирования на прогнозирующие документы ложится особенно сложная задача предвидения будущих сценариев социально-экономического развития и обеспечения властей пониманием того, какая материальная база, ресурсное обеспечение и фактический фундамент могут быть подведены под задекларированные в рамках целеполагания цели и задачи. На основании выявленных в рамках прогнозирования потенциальных возможностей достижения поставленных целей должны разрабатываться документы планирования и программирования, соединяя таким образом искомые пожелания целеполагающих документов с их реальным воплощением в жизнь посредством планирующих и программирующих документов.

Каждое звено этой системы тесно связано со всеми ее элементами и несет в себе массу нерешенных проблем и актуальных задач. Однако, учитывая ограниченные рамки этой статьи, уместно остановиться на одном проблемном поле системы документов стратегического планирования РФ – прогнозирующих документах стратегического планирования на примере Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup>.

В настоящее время основным документом стратегического планирования, действующим в рамках прогнозирования, является Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (расширенная версия долгосрочного прогноза, утвержденного правительством РФ, с дополнительными рабочими материалами). Согласно этому документу «долгосрочный прогноз формирует единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера».

### **Нормативно-правовые основания Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года**

При анализе положений Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года необходимо учитывать тот факт, что он разрабатывался до принятия в 2014 г. закона № 172-ФЗ, в силу чего недостаточно хорошо вписан в формируемую этим законом обновленную систему документов стратегического планирования в том виде, в котором она отражена в указанном законе, что, тем не менее, не отменяет его положений.

При разработке Прогноза долгосрочного социально-экономического развития на период до 2030 года исходными документами служили основные положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, послания президента РФ Федеральному собранию РФ, указы президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596–606, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и другие документы долгосрочного характера.

Так как Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года готовился до принятия закона № 172-ФЗ, его авторы руководствовались положениями действовавшего на тот

<sup>1</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (расширенная версия долгосрочного прогноза, утвержденного Правительством РФ, с дополнительными рабочими материалами). М.: Министерство экономического развития РФ. 2013. 354 с. Доступ: <http://government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (проверено 03.08.2016).

момент федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>1</sup> (утратил силу после принятия закона № 172-ФЗ) и указом президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Прогноз разрабатывался на основании прогнозных материалов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации. В результате кропотливой межведомственной работы был создан документ объемом в 354 страницы, чрезвычайно насыщенный фактическими данными.

### **Сбываются ли сценарии Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года?**

В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития предусмотрено 3 сценария экономического развития: консервативный, инновационный и форсированный (целевой).

Согласно Прогнозу целевой (форсированный), т.е. наиболее оптимистический и желанный, сценарий предполагал полномасштабную реализацию всех задач, поставленных указами президента РФ от 7 мая 2012 г. Консервативный сценарий предусматривал умеренный успех реализации долгосрочного социально-экономического развития, а инновационный представлял собой промежуточный вариант реализации рассмотренных сценариев.

При этом отличительной, обращающей на себя внимание чертой документа является его ориентация на сырьевые факторы роста российской экономики. Не удивительно, что при таком исключительно ориентированном на доходы от реализации сырья на мировом рынке подходе к социально-экономическому развитию государства в рамках рассматриваемого Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года при инновационном сценарии модернизации рассматривается вариант «нефтяного подарка», а при умеренно успешном сценарии экономического развития – «нефтяной диеты». При этом, как это часто случается в экспертных заключениях государственных структур, отмечается возможный «позитивный очистительный эффект кризиса» и открываемое им «окно возможностей» для российской экономики.

Авторы Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года исходили из предположения, что цены на нефть в период между 2013–2030 гг. будут находиться на уровне 90–110 долл. США за баррель, а цены на газ – 310 долл. США за тыс. куб. м. При этом они считали, что риск снижения цен на нефть больше. Пессимистический сценарий низких цен на нефть предусматривал уровень в 75 долл. США за баррель, а рост экономики должен был находиться на уровне 2% в год и расти в пределах этой отметки в течение 20 лет. Предполагалось также, что рост цен на нефть будет составлять 1% в год, обеспечивая дополнительный прирост ВВП за счет «фактора нефти» ежегодно в среднем на 0,2–0,4 процентных пункта.

Между тем с января по май 2016 г. цены на нефть марки *Brent* колебались в пределах 34–45 долл. США за баррель. Цена российского газа для Европы и остальных стран, кроме СНГ, за 9 месяцев 2015 г. упала более чем на 100 долл. США, составив 252,1 долл. за 1 000 куб. м, тогда как за 9 месяцев 2014 г. она

<sup>1</sup> Федеральный закон № 115-ФЗ от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу). Доступ: <http://base.garant.ru/1518908/#help>

<sup>2</sup> Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» № 536 от 12.05.2009. Доступ: <http://refdb.ru/look/3732806.html>

составляла 352,7 долл. за 1 000 куб. м. Как видим, эти данные не вписываются в прогнозные величины, предложенные авторами Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Еще большее расхождение между прогнозом и реальной действительностью представляет собой динамика изменений российского ВВП, падение которого в 2015 г. по отношению к 2014 г. составило, по данным Росстата, 3,7%. При этом уместно отметить, что по итогам года публикации Прогноза (2013) рост ВВП составил 1,3%, а в следующем (2014) – 0,7%. То есть, темпы его прироста последовательно и неуклонно снижались, что также не соответствует сценариям, предложенными авторами Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Приведенные цифры красноречиво говорят о том, что даже консервативный, умеренный сценарий Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года на текущий момент оказался несостоятельным. Более того, важно отметить, что даже этот умеренный сценарий предполагал повышение качественного уровня развития энергосырьевых отраслей российской экономики и укрепление сырьевой специализации РФ в мире, в т.ч. освоение Арктического шельфа и месторождений Восточной Сибири, которые при текущих ценах на нефть неконкурентоспособны, т.к. себестоимость добычи нефти слишком высока, а значит, их разработка невыгодна.

**Ориентация на экспортоориентированную сырьевую модель экономики –  
основное препятствие для реалистичного прогнозирования  
социально-экономического развития и слабая сторона Прогноза  
долгосрочного социально-экономического развития  
Российской Федерации на период до 2030 года**

Основной проблемой прогнозирования долгосрочного социально-экономического развития РФ в этой связи видится во вполне понятной и совершенно очевидной ориентации российских властей на сырьевую модель экономики. Именно сырье и экспортный потенциал страны были положены во главу угла авторами Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года при рассмотрении сценариев развития России. Между тем отсутствие предполагавшихся авторами документа объемов сырьевых доходов и колебания мировой конъюнктуры не должны рассматриваться как базовый и основной ресурс и источник обретения государством и обществом стабильности и перспектив долгосрочного социально-экономического развития.

Успешный опыт социально-экономических реформ и модернизации в других странах свидетельствует, что при долгосрочном прогнозировании желательно опираться не на оптимистические сценарии развития, а на наиболее приближенные к действительности, более того, нужно сознательно стараться анализировать и наихудшие варианты. Так, в случае с рассматриваемым Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года совершенно не ясно, почему даже при наименее благоприятном прогнозе социально-экономического развития рассматривались вполне приемлемые и комфортные для властей условия цен на энергоносители и уровень роста ВВП.

Необъективные и завышенные ожидания, пассивный подход к осуществлению реформ, связанные с надеждой на удачную внешнеэкономическую конъюнктуру, делают процесс государственного управления и стратегического планирования неэффективным, т.к. он становится заведомо зависимым от внешних, неподкон-

трольных властям факторов. В этих условиях, несомненно, необходимы расчеты сценариев колебания мировых цен, но эти цены не должны ставиться в основу всего прогнозирования и необоснованно завышаться. Уместно вспомнить, что безответственные завышенные ожидания и ориентация на наиболее благоприятный сценарий развития событий привели к краху плановую экономику СССР, к таким же плачевным результатам привела и проводившаяся Мао Цзэдуном в Китае политика «большого скачка». И напротив, последующие поколения руководителей КНР, осознав пагубность необоснованных радужных ожиданий, планомерно и последовательно проводили политику прагматичной модернизации, частью которой стала концепция общества «сяокан» — общества среднего достатка.

Другим примером планирования социально-экономического развития, которое основывалось исключительно на необходимости достижения искомым результатов вне зависимости от каких-либо ресурсов (просто в силу того, что такие ресурсы отсутствовали) были реформы Ли Куан Ю в Сингапуре.

Исходя из этого, в будущем целесообразно при разработке предусмотренного законодательством № 172-ФЗ Стратегического прогноза Российской Федерации, а также других документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования, прежде всего ориентироваться на развитие внутреннего потенциала российской экономики, развитие производства, импортозамещение, использование значительных ресурсов внутреннего спроса, а не на ключевую роль в российской экономике сырьевого сектора.

В то же время необходимо отметить, что государственные структуры активно работают на направлении более адекватной оценки потенциала российской экономики. В частности, об этом свидетельствует документ Министерства экономического развития РФ, датированный апрелем 2016 г., под названием «Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», в котором даются значительно более реалистичные оценки развития российской экономики. В частности, в документе рассматриваются два основных сценария: базовый, с ценой нефти в 40 долл. США за баррель, и консервативный — 25 долл. за баррель. В качестве целевого сценария взят базовый вариант (40 долл. США за баррель), исходя из которого предполагается рассчитывать бюджет на 2017–2019 гг.

### **Санкционное давление на РФ — окно возможностей для социально-экономического развития страны**

Сложно согласиться с авторами ныне действующего Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, считающими, что экономический кризис сам по себе при сохранении целевых установок и мышления, основанных на исключительно сырьевом экспортоориентированном понимании происходящих в стране экономических процессов, может открыть для общества какое-либо «окно возможностей». Есть основания полагать, что скорее новые возможности открываются благодаря введенным против РФ санкциям и вынужденной ориентации российских властей на развитие импортозамещающих производств, что в свою очередь может подстегнуть и научно-техническое развитие страны, которому посвящен не один документ государственного стратегического планирования<sup>1</sup>, в т.ч. в значительной мере и

<sup>1</sup> См., напр.: Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р. Доступ: <http://government.ru/docs/9282/> (проверено 03.08.2016); Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Председателем Правительства РФ Д. Медведевым. Доступ: <http://government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf> (проверено 03.08.2016).

рассматриваемый Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. В частности, важным и зримым шагом на пути восстановления научно-технологической независимости стал состоявшийся в апреле 2016 г. первый запуск с космодрома «Восточный».

Задачи развития российской экономики с опорой на внутренние ресурсы диктуют необходимость внесения некоторых дополнений в общий подход к научно-техническому развитию, прослеживающийся в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, связанный с амбициозными задачами выхода на мировой рынок инновационной продукции. В частности, более прагматичным был бы подход, при котором общий фокус развития производительных сил рассматривался не исключительно с точки зрения их инновационности, а и с позиций их практического применения внутри страны, значимости для импортозамещения, создания рабочих мест и реализации общего потенциала несырьевых секторов российской экономики. Кроме акцента на инновации, было бы крайне целесообразным развивать традиционные отрасли легкой и тяжелой промышленности, жилищного строительства, транспортную отрасль.

Являясь 9-й страной в мире по численности населения, Россия может увереннее опираться на внутренний спрос. Снижающиеся мировые цены на энергоносители и падение стоимости национальной валюты дают стране шанс на структурные преобразования, реальное окно возможностей для того, чтобы слезть с «нефтяной иглы» и диверсифицировать экономику.

Подводя итог сказанному, важно подчеркнуть, что в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года совершенно верно отмечено, что «качество государственного стратегического планирования (управления) во многом предопределяет возможность перехода к новой модели экономического роста, в основе которой факторами роста являются стимулирующая деловую активность институциональная среда и человеческий капитал»<sup>1</sup>.

Хочется надеяться, что в условиях быстрых изменений и заметного прогресса в области развития системы стратегического планирования в РФ, наблюдающегося в настоящее время, Стратегический прогноз Российской Федерации станет выверенным и полезным с точки зрения практики документом стратегического планирования, в котором в соответствии со статьей 23 гл. 6 закона № 172-ФЗ достойное место займут выявление и оценка рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности РФ, а также будет преодолена опасная тенденция ориентации стратегического планирования на внешние ресурсы экономической модернизации с опорой на сырьевые доходы, столь заметная в ныне действующем Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Новый документ должен быть более реалистичным, сбалансированным и гармонично увязанным со всем комплексом документов государственного стратегического планирования.

<sup>1</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. С. 274.

*SURGULADZE Vaktang Shotovich, Cand.Sci.(Philos.), Leading Methodologist on Strategic Planning, «R.O.S.T.U.» Company (8 Sadovaya-Chernogryazskaya St, Moscow, Russia, 107078; v.surguladze@rostu-comp.ru; bafing@mail.ru)*

## ACTUAL PROBLEMS OF FORECASTING IN THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING

(on the example of the Long-term Socio-economic  
Development Prognosis of the Russian Federation  
for the period up to 2030)

**Abstract.** The article examines the process of strategic planning in the context of the need for elaboration of Strategic prognosis of the Russian Federation according to the Federal law «On strategic planning in the Russian Federation». Special attention is paid to the analysis of weaknesses of current Long-term prognosis of socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2030, and considers its place in the system of the state strategic planning documents.

**Keywords:** prognosis of socio-economic development, state strategic planning, legislation in the field of strategic planning of the Russian Federation, governance, forecasting

---

*МИХАЛЬЧЕНКОВА Наталья Алексеевна – кандидат экономических наук, доцент; и.о. ректора Сыктывкарского государственного университета им. Путьирима Сорокина (167001, Россия, Республика Коми, г. Сыктывкар, Октябрьский пр-кт, 55; mehedova@yandex.ru)*

## ЭВОЛЮЦИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И СИСТЕМАМИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В XIX – XXI СТОЛЕТИЯХ

**Аннотация.** Взаимоотношения вузов, в первую очередь университетов, с государственной властью в течение столетий были важным аспектом развития систем образования во всем мире. Статья посвящена анализу базовых моделей систем высшего образования в европейских странах, США, а также в странах с переходными экономиками, государствах, осуществляющих политическую трансформацию. Рассматриваются основные политические, экономические и социальные факторы, влияющие на развитие систем образования. Выделяются 3 модели, сохраняющие актуальность в настоящее время: германская, французская и англо-американская. Особо подчеркивается значение механизмов финансирования и организационных моделей управления образовательными учреждениями.

**Ключевые слова:** высшее образование, университеты, государство, модели, управление образовательными учреждениями, финансирование, организация

Взаимоотношения между государством и системой высшего образования представляют собой сложную и комплексную проблему. В большинстве стран государство по-прежнему определяет и распределяет бюджетные ресурсы в сфере высшего образования и исследований, осуществляемых публичными учреждениями, устанавливает правовые рамки функционирования последних, а также планирует развитие обеих сфер деятельности (образования и науки) на общегосударственном уровне, занимается аккредитацией дипломов, степеней и самих учреждений, оценивает качество их деятельности. В ряде стран (например, в Германии, Испании и Франции) государство в настоящее время, как и два века назад, является работодателем штатных преподавателей и сотрудников,