



---

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРИКЛАДНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

---

УДК 332.012.2

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

**Сургуладзе Вахтанг Шотович,**

канд. фил. наук, ведущий методолог компании «Р.О.С.Т.У.» по стратегическому планированию,

Москва, Россия

bafing@mail.ru

**Аннотация.** После принятия в 2014 г. Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» активизировался процесс разработки законодательных правовых актов стратегического планирования субъектов Российской Федерации. Экономический кризис, снижение мировых цен на энергоносители, введенные против Российской Федерации странами Запада санкции и необходимость обеспечения продовольственной независимости страны и импортозамещения привели к интенсификации работы в области стратегического планирования. Среди основных проблем, связанных с реализацией стратегического планирования, – необходимость разработки практических рекомендаций по оценке и мониторингу стратегических рисков социально-экономического развития Российской Федерации и угроз обеспечению национальной безопасности, разработка системы ключевых показателей эффективности проводимой государством политики в области стратегического развития. В статье выделены четыре группы проблем, с которыми сталкиваются специалисты в области стратегического планирования. Рассматриваются отдельные примеры российской практики стратегического планирования и общее состояние его развития на современном этапе.

**Ключевые слова:** государственное стратегическое планирование; государственное управление; прогнозирование; социально-экономическое развитие общества; социально-экономические реформы.

## STRATEGIC FORECASTING AND PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA AT THE PRESENT STAGE

**Surguladze V.S.,**

PhD in philosophical science, Leading “R.O.S.T.U.” Company strategic planning methodologist, Moscow, Russia

bafing@mail.ru

**Abstract.** After the adoption in 2014 of the Federal law № 172-FZ “On strategic planning in the Russian Federation” was intensified the process of drafting legal acts and strategic planning of the Subjects of the Russian Federation. The economic crisis, the decline of world energy prices, sanctions imposed against Russia by the West and the need to develop economic independence of the country resulted in an intensification of work in the field of state strategic planning. Among the main problems associated with the state strategic planning is the need to develop practical recommendations for the assessment and monitoring of strategic risks of the socio-economic development of the Russian Federation and threats to national security and elaboration of key performance indicators system of the

*government policy in the field of strategic development. In the article is identified four groups of problems faced by experts in the field of strategic planning. In the article are provided some examples of the Russian practice of strategic planning and given its general state of development characteristic at the present stage.*

**Keywords:** *state strategic planning; state management; forecasting; socio-economic development; socio-economic reform.*

**В** настоящее время необходимость стратегического планирования понимают не только на уровне органов власти, но и в широких кругах экспертного сообщества. О существенном интересе к проблемам стратегического планирования и прогнозирования свидетельствует большое количество представительных форумов, а также постоянно возрастающая активность в законотворческой области, в частности, работа над такими важнейшими документами стратегического развития, как Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [1] и Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Реализация положений Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) не только в части дальнейшей разработки документов стратегического планирования и их взаимоувязывания между собой, но и в плане более отвечающего социально-экономическим реалиям России прогнозирования и составления государственных (муниципальных) программ привела к тому, что вопросы стратегии в настоящее время обсуждаются и разрабатываются не только на федеральном уровне и уровне субъектов, но и на уровне муниципальных образований. При этом мировой опыт в области разработки документов стратегического планирования показывает, что при умелом методологическом обеспечении и обучении участников стратегического планирования на местах документы стратегического планирования могут вполне успешно разрабатываться и обновляться местными органами власти без руководящих указаний из центра. Отчасти этим объясняется тот факт, что Минэкономразвития приступило к разработке законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд других нормативных правовых актов в части дополнения

полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления полномочиями по стратегическому планированию [2, 3].

Исходя из анализа сложившейся практики, а также на основе оценок экспертного сообщества в сфере деятельности по стратегическому планированию в Российской Федерации на современном этапе можно выделить четыре группы взаимосвязанных проблем:

- 1) проблемы согласования документов стратегического планирования;
- 2) проблемы организации экспертной работы по разработке документов стратегического планирования;
- 3) проблемы, связанные с определением временного горизонта планирования;
- 4) проблемы реалистичности оценок и достижимости поставленных в документах стратегического планирования целей.

Рассмотрим подробнее каждую группу.

### **1. Проблемы согласования документов стратегического планирования**

В число основных задач, стоящих перед специалистами в области стратегического планирования, входят:

- разработка комплекса документов, согласованного с основным массивом законодательных правовых актов Российской Федерации в данной области;
- разработка документов субъекта, максимально отвечающих специфике региона, на территории которого они будут применяться;
- выявление агрегированных показателей, отражающих достижение перспективного облика региона при реализации таких документов, которые позволили бы проводить мониторинг их выполнения и облегчали последующее обновление уже имеющихся и разработку новых документов стратегического планирования.

Анализ и решение проблем стратегического планирования на уровне субъектов федерации и муниципальных образований представляются особенно важными, так как система государственного управления, как правило,

демонстрирует свою неэффективность именно на уровне субъектов федерации и муниципалитетов, с которыми федеральные власти с большим трудом выстраивают отношения по координации действий в рассматриваемой области.

## 2. Проблемы организации экспертной работы по разработке документов стратегического планирования

В настоящее время при разработке документов стратегического планирования доминирует привлечение экспертов по сетевому принципу. Широко применяются методы краудсорсинга и форсайтных методик прогнозирования будущего [4]. Это хорошо известные и полезные инструменты *ситуационного* анализа, которые не всегда равноценно применимы при *стратегическом* анализе и долгосрочном планировании. Разработка концептуального видения развития общества в этих условиях часто определяется не фактическим социально-экономическим положением страны и задачами его совершенствования и развития, а ценностными и идеологическими предпочтениями экспертных групп. Особенно наглядно эта проблема выступает на первый план при процедуре общественного обсуждения законопроектов документов стратегического планирования. В качестве примера можно привести резонанс, который приобрело общественное обсуждение проектов Основ государственной культурной политики, Стратегии государственной национальной политики, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года. Подобные дискуссии, разгорающиеся в обществе, связанные с разработкой документов стратегического планирования, непосредственно влияют на процесс работы над ними, не могут не воздействовать на принимающее решение экспертное сообщество, размывая научную основу разрабатываемых документов стратегического планирования в угоду сиюминутным тенденциям общественного мнения.

Между тем, в соответствии со ст. 11 Закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Фе-

дерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. На федеральном уровне (в соответствии с п. 9 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 823) разработка стратегии осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации совместно с участниками разработки стратегии. Министерство экономического развития утверждает план разработки стратегии, предусматривающий в том числе общественное обсуждение проекта стратегии.

Другой трудностью взаимодействия на экспертном уровне при разработке стратегических документов и государственных программ является преодоление разрыва между научным сообществом (академические институты, ведущие вузы, сотрудники которых привлекаются к работе, профессорско-преподавательский состав) и экспертами научно-практических организаций, например подведомственных федеральным органам власти институтов и аналитических структур, в том числе — коммерческих.

Положительной стороной привлечения большого количества экспертов является всестороннее рассмотрение вопроса, возможность выработки наиболее оптимальных решений, отрицательной — затягивание сроков разработки документов, сложность достижения консенсуса. В то же время на субфедеральном уровне достаточно часто отсутствуют соответствующие кадры, вследствие чего привлечение сторонних экспертов становится объективной необходимостью. Однако в последнем случае существуют риски того, что сторонние специалисты не смогут в должной степени учесть специфику конкретной территории. Вероятность подобного недопонимания местных особенностей часто имеет место в условиях, когда привлекаются зарубежные эксперты.

## 3. Временные рамки: проблемы определения горизонта планирования

В соответствии со ст. 3 Закона № 172-ФЗ долгосрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет. Однако действительно долгосроч-

ные, *стратегические* оценки развития общества вряд ли могут отталкиваться от шестилетнего периода. Было бы целесообразно учесть в Законе № 172-ФЗ горизонты планирования на федеральном уровне в 50 и более лет, тем более, что стратегии социально-экономического развития на федеральном уровне и уровне субъектов федерации предполагают глубокое научное обоснование, зачастую затрагивающее глобальные тенденции социально-экономического развития.

Например, осмысление места и тенденций развития России в контексте общемировой ситуации представлено в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Расширение временных рамок стратегического планирования имеет прецеденты в зарубежной практике. При этом важно отметить, что долгосрочная стратегия развития общества и государства не должна быть детально расписана. Здесь уместно привести примеры из опыта КНР. Прежде всего, известное завещание Дэн Сяопина, которое знаменитый реформатор оставил приемникам как руководство к действию в виде двух документов: указание из 24 иероглифов и разъяснение к ним из 12 иероглифов для высших должностных лиц государства.

Данный документ гласил: «Внимательно наблюдай, защищай наши позиции, решай дела спокойно, скрывай наши потенциальные возможности и выжидай удобный случай, чтобы действовать, умей не высовываться, никогда не претендуй на лидерство». Короткое разъяснение заключалось в следующем: «Вражеские войска стоят за стенами. Они сильнее нас. Нам следует занимать в основном оборонительные позиции» [5].

В указанных строках четко очерчивается стратегия действий последователей конфуцианской школы стратегического планирования, подчеркивающих ключевые руководящие идеи и цели своих социально-экономических и политических действий. Подобное стратегическое видение (хотя и ограниченное в силу специфики существования города-острова-государства горизонтом в 80 лет) на перспективу было характерно и для творца сингапурского экономического «чуда» Ли Куан Ю [6].

О практической неэффективности излишней детализации стратегических документов свидетельствует анализ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, так как практически несостоятельными оказались многие сделанные в документе прогнозы изменения исходных условий и макроэкономических показателей инновационного развития экономики до 2020 г. Из этого и других подобных примеров можно сделать вывод о том, что авторы Концепции придерживались оптимистического сценария развития событий.

Исторический опыт проведения социально-экономических реформ и модернизации общества свидетельствует о том, что целесообразно попытаться совместить выработанную западноевропейской практикой традицию планирования на среднесрочный период (от 3 до 6 лет включительно в соответствии со ст. 3 Закона № 172-ФЗ) с китайской традицией социально-экономического анализа, основанного на исследовании долгосрочных (десятилетия, даже столетия) циклов общественного развития. Здесь уместно вспомнить хорошо известные пятилетнее планирование в СССР и четырехлетнее планирование в национал-социалистической Германии. Сегодня по сходной модели строятся пятилетние планы КНР.

Наложение пятилетних циклов на более долгосрочные рамки планирования в 30 либо 50 лет позволяет решать практические насущные задачи социально-экономического развития страны, вписывая их в более сложную картину ожидаемого отдаленного будущего исходя из анализа долгосрочных, действительно *стратегических* параметров развития окружающей обстановки (как внутри страны, так и за ее пределами), куда можно отнести уровень демографического давления, этно-культурные изменения, миграционные потоки, последствия изменения климата для экономики и человека, вопросы обеспеченности ресурсами и другие факторы.

#### **4. Проблема реалистичности оценок и достижимости поставленных в документах государственного стратегического планирования целей**

Стиль изложения документов стратегического планирования достаточно часто носит описательно-констатирующий характер, кон-

центрируется на целях, но мало внимания уделяет методам их достижения. Это, разумеется, не отменяет практических мероприятий, проводимых в рамках федеральных целевых программ, государственных программ, планов мероприятий министерств и ведомств [7, 8], однако искажает ракурс рассмотрения стоящих перед обществом и государственной властью проблем.

Достаточно часто в стратегических документах встречаются утверждения, носящие общий характер, но не соответствующие общемировым тенденциям развития, когда самый лучший и передовой опыт рассматривается изолированно, в качестве единственного, тогда как в реальности тенденции глобального развития неоднозначны. Например, в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан, над которой работали и эксперты в области стратегического планирования международного консорциума, явно учитывается только передовой опыт самых развитых и успешных стран, который хочется перенять, но который далеко не всегда соответствует реалиям окружающего мира в целом и Татарстана в частности. В первом разделе данной концепции сначала рассматривается положительный мировой опыт. Подобный подход предполагает перенесение этих тенденций на Татарстан. Понятно желание авторов Стратегии перенять все самое лучшее у окружающего мира, однако подобный односторонний подход далек от объективности и затемняет потенциальные проблемы, стоящие перед обществом и миром в целом. В этой связи важно отметить, что авторитетные организации, занимающиеся мониторингом происходящих в мире процессов, — ООН, Всемирный банк, Национальный разведывательный совет США [9, 10], институт World Watch [11] и другие структуры, регулярно публикующие материалы о проблемах долгосрочного развития человечества, значительное внимание уделяют нарастанию противоречий глобального развития, когда рост технологий и возможностей передовых стран мира — с одной стороны, сопровождается глобальными диспропорциями в его развитии — с другой.

В этих условиях при разработке стратегических документов необходимо фокусироваться не только на возможностях, но и на угрозах социально-экономическому развитию и безо-

пасности общества, разрабатывать стратегические документы, не ориентируясь исключительно на маркетинговый эффект, связанный с привлечением инвесторов, а руководствоваться и практическими управленческими соображениями, так как стратегические документы должны быть полезным руководством к действию, а не формальной методической рекомендацией, неприменимой на практике. Именно такой подход подразумевает классический, используемый при маркетинговых исследованиях SWOT- и PEST-анализ. Подобного подхода придерживались авторы Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года.

Другим примером комплексного, взвешенного и объективного подхода к оценке текущих обстоятельств развития мира является Концепция внешней политики Российской Федерации. Данный документ характеризуется сжатым и всесторонним анализом окружающего мира и задач, стоящих перед Российской Федерацией во внешней политике, приоритетов России во взаимоотношениях с другими странами и механизмов, позволяющих стране добиваться поставленных целей.

Поиск баланса между акцентом на целеполагание и акцентом на механизмы достижения поставленных целей в виде правильно сформулированных и реалистичных, а значит, достижимых задач — одна из важнейших проблем современного стратегического планирования.

\* \* \*

Принятие в 2014 г. Закона № 172-ФЗ стало важной вехой. 2016–2017 гг. будут переломным этапом на пути становления системы государственного стратегического планирования в России. В соответствии со ст. 14 Закона № 172-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 27.11.2015 № 1278 создается Федеральная информационная система стратегического планирования. Минэкономразвития России подготовило проект методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, план мероприятий по ее реализации, а также по организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Остается надеяться, что все указанные мероприятия будут успешно выполнены, а работа в области стратегического государственного планирования с каждым годом — становиться все более действенным механизмом поступательного социально-экономического развития российского общества, тем более, что в условиях конфронтационной позиции

Запада у российских властей и общества нет другого выхода, кроме консолидации и совместной работы по преодолению сложных проблем поступательного социально-экономического развития и попытки вынести максимум пользы из сложившегося положения столь часто констатируемой «новой нормальности» [12].

#### ЛИТЕРАТУРА

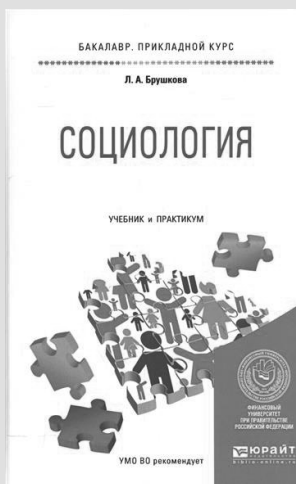
1. Ведомости. [Электронный ресурс] URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/07/21/601430-dlya-rossii-napishut-novuyu-strategiyu-razvitiya-do-2030-g> (дата обращения: 21.04.2016).
2. Министерство экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150410> (дата обращения: 21.04.2016).
3. Министерство экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/2015101201> (дата обращения: 21.04.2016).
4. Третьяк В.П. Территориальные форсайты: опыт проведения, ожидания граждан и власти. М.: Знание, 2015. 200 с.
5. Киссинджер Г. О Китае. М.: АСТ, 2015. С. 466–467.
6. Ли Куан Ю. Сингапурская история: 1965–2000 гг.: из третьего мира — в первый. М.: МГИМО-Университет, 2010. 657 с.
7. Министерство культуры Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: [http://mkrf.ru/ministerstvo/department/detail.php?ID=703735&SECTION\\_ID=19330&t=sb](http://mkrf.ru/ministerstvo/department/detail.php?ID=703735&SECTION_ID=19330&t=sb) (дата обращения: 21.04.2016).
8. Сургуладзе В.Ш. Стратегическое государственное планирование и актуальные проблемы реализации государственной политики в области патриотического воспитания граждан в Российской Федерации // Патриотическое воспитание молодежи в Российской Федерации: состояние, актуальные проблемы и направления развития. Сборник материалов круглого стола на тему: «Опыт субъектов Российской Федерации по военно-патриотическому воспитанию молодежи». 21 мая 2015 г. / сост. В.Г. Елизов. М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2015. С. 163–180.
9. Мир после кризиса. 2025 год. Доклад Национального разведывательного совета США. М.: Европа, 2009. 188 с.
10. Global Trends 2030: Alternative Worlds. National Intelligence Council, 2012. Available at: <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> (Accessed 21 April 2016).
11. Состояние мира 1999. Доклад института Worldwatch о развитии по пути к устойчивому обществу. М.: Весь мир, 2000. 384 с.
12. Медведев Д. Новая реальность и глобальные вызовы. Вопросы экономики. 2015. № 10. [Электронный ресурс] URL: <http://www.vopreco.ru/rus/redaction.files/10-15.pdf> (дата обращения: 21.04.2016).

#### REFERENCE

1. Vedomosti. Available at: [www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/07/21/601430-dlya-rossii-napishut-novuyu-strategiyu-razvitiya-do-2030-g](http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/07/21/601430-dlya-rossii-napishut-novuyu-strategiyu-razvitiya-do-2030-g) (Accessed 21 April 2016) (in Russian).
2. Ministry of Economic Development of the Russian Federation [Ministerstvo jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150410> (Accessed 21 April 2016) (in Russian).
3. Ministry of Economic Development of the Russian Federation [Ministerstvo jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/2015101201> (Accessed 21 April 2016) (in Russian).
4. Tret'jak V.P. Territorial foresayta: experience of carrying out, expectation of citizens and authorities [Territorial'nye forsajty: opyt provedenija, ozhidaniya grazhdan i vlasti]. Moscow, Znanie, 2015, 200 p. (in Russian).
5. Kissindzher G. About China [O Kitae]. Moscow, AST, 2015, pp. 466–467 (in Russian).
6. Li Kuan Ju. Singapore history: 1965–2000: from the third world — in the first [Singapurskaja istorija: 1965–2000 gg.: iz tret'ego mira — v pervyj]. Moscow, MGIMO-Universitet, 2010, 657 p. (in Russian).

7. Ministry of Culture of the Russian Federation [Ministerstvo kul'tury Rossijskoj Federacii] Available at: [http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/detail.php?ID=703735&SECTION\\_ID=19330&t=sb](http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/detail.php?ID=703735&SECTION_ID=19330&t=sb) (Accessed 21 April 2016) (in Russian).
8. Surguladze V.Sh. Strategic state planning and urgent sales problems of state policy in the field of patriotic education of citizens in the Russian Federation // Patriotic education of youth in the Russian Federation: condition, urgent problems and directions of development. The collection of materials of a round table on a subject: "Experiment of subjects of the Russian Federation on military patriotic education of youth" [Strategicheskoe gosudarstvennoe planirovanie i aktual'nye pro-blemy realizacii gosudarstvennoj politiki v oblasti patrioticheskogo vospitaniya grazhdan v Rossijskoj Federacii // Patrioticheskoe vospitanie molodjozhi v Rossijskoj Federacii: sostojanie, aktual'nye problemy i napravlenija razvitija. Sbornik materia-lov kruglogo stola na temu: «Opyt sub#ektov Rossijskoj Federacii po voenno-patrioticheskomu vospitaniju molodjozhi». 21 maja 2015 g]. Sost. V. G. Elizarov. Moscow, Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii, 2015, pp. 163–180 (in Russian).
9. The world after crisis. 2025. Report of National prospecting council of the USA [Mir posle krizisa. 2025 god. Doklad Nacional'nogo razvedyvatel'nogo soveta SShA]. Moscow, Evropa, 2009, 188 p. (in Russian).
10. Global Trends 2030: Alternative Worlds. National Intelligence Council, 2012. 140 p. Available at: <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> (Accessed 21 April 2016).
11. State of peace of 1999. Report of Worldwatch institute on development in a way to steady society [Sostojanie mira 1999. Doklad instituta Worldwatch o razvitii po puti k ustojchivo-mu obshhestvu]. Moscow, Ves' mir, 2000, 384 p. (in Russian).
12. Medvedev D. New reality and global challenges [Novaja real'nost' i global'nye vyzovy]. *Voprosy jekonomiki — Economy questions*, 2015, no. 10, pp. 5–29. Available at: <http://www.vopreco.ru/rus/redaction.files/10-15.pdf> (Accessed 21 April 2016) (in Russian).

## КНИЖНАЯ ПОЛКА



**Брушкова Л.А.**

**СОЦИОЛОГИЯ:** учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М. : Издательство Юрайт, 2017. 362 с. (Бакалавр. Прикладной курс).

ISBN 978-5-534-00955-2

Представленный вашему вниманию учебник охватывает основные темы современной социологии. Его новаторство состоит в том, что он нацелен не только на трансляцию накопленных социологией знаний и представлений об обществе, но и на формирование у учащихся социологического мышления и воображения. Несомненным достоинством учебника является то, что теоретические аспекты той или иной темы раскрываются через живые примеры из реального функционирования общества. Изложение учебного материала носит проблемный характер, дается несколько точек зрения по рассматриваемому предмету, показываются их плюсы и минусы. Учебник является интерактивным пособием, так как по ходу изложения обучаемым предлагаются практические задания и вопросы для размышления, что помогает активизировать мышление и сделать обучение более живым и интересным. Наглядность материала обеспечивают таблицы и рисунки, в конце каждой главы даются темы рефератов, вопросы для самопроверки и тестовые задания для контроля остаточных знаний (с приложением верных ответов в конце учебника).