

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

Вызовы глобализации и их последствия

ВОЗМОЖНОСТЬ УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ. ЧАСТЬ I

Олег Владимирович ШИМКО

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник сектора энергетической политики,
Центра инновационной экономики и промышленной политики,
Институт экономики РАН (ИЭ РАН),
Москва, Российская Федерация
shima_ne@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0779-7097>
SPIN-код: 7599-9637

История статьи:

Рег. № 152/2023
Получена 17.04.2023
Получена в
доработанном виде
02.06.2023
Одобрена 23.06.2023
Доступна онлайн
17.07.2023

Специальность: 5.2.3

УДК 338.246.2

JEL: E65, F51, F63, O25,
Q47

Ключевые слова:

система стратегического
планирования,
энергетика, санкции,
технологическое
отставание,
национальные цели
развития

Аннотация

Предмет. Развитие системы стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях в России.

Цели. Анализ взаимосвязи документов системы стратегического планирования, определение путей трансформации энергетического сектора в условиях действия экономических санкций.

Методология. Применены общенаучные методы исследования.

Результаты. Определено, что в законодательстве о стратегическом планировании отсутствуют жесткие требования в отношении механизма связи, который должен обеспечивать взаимодействие различных документов. Объединение документов стратегического планирования в систему носит формальный характер, что не способствует преодолению последствий от введения новых прямых и косвенных санкций против энергетического сектора.

Выводы. Необходима трансформация действующей в России системы стратегического планирования.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2023

Для цитирования: Шимко О.В. Возможность ускорения экономического роста и структурной модернизации в сфере энергетики в условиях санкций. Часть I // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2023. – Т. 19, № 7. – С. 1318 – 1366.

<https://doi.org/10.24891/ni.19.7.1318>

Введение

Системе стратегического планирования в трудах представителей отечественной экономической школы на протяжении многих лет отводится

довольно заметное место. Одним из знаковых событий в данном контексте стало утверждение Президентом федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ в июне 2014 г. Применительно к теме исследования стоит выделить те работы, в которых затронута вся национальная система стратегического планирования [1]. В целях выявления слабых мест в системе управления в работе проводится количественный анализ документов стратегического планирования². Несовершенство действующей в стране системы стратегического планирования выявляется и по результатам анализа экономических показателей [2].

В статье [3] акцентируется внимание на вопросах совершенствования методологических подходов к выстраиванию системы стратегического планирования в стране, анализ зарубежного опыта в сфере стратегического планирования проведен в работе [4].

Специалисты уделяют внимание индикативному подходу к организации системы стратегического планирования [5], прорабатываются основы системного анализа, выдвигаются предложения по модернизации системы государственного стратегического планирования в России [6]. Специалисты предлагают использовать международные рейтинги для оценки действующей в России системы стратегического планирования [7]. Совершенствование системы стратегического планирования необходимо рассматривать в качестве обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [8].

Исследователи затрагивают и столь важный аспект стратегического планирования, как развитие информационной системы [9]. На необходимость формализации задач по целеполаганию в системе государственного стратегического планирования указано в работе [10]. Специалисты подчеркивают и необходимость координации деятельности министерств и ведомств в рамках единой системы стратегического планирования [11–13].

Новые санкции в отношении Российской Федерации заставляют взглянуть на всю систему стратегического планирования с иного ракурса.

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=ljo2xqh6k739441501

² Красюкова Н.Л. Количественный анализ документов системы стратегического планирования // Самоуправление. 2020. Т. 2. № 1. С. 214–218.

Новые санкции в отношении Российской Федерации, прямо или косвенно затрагивающие энергетический сектор экономики страны

Формальным предлогом для введения новых санкций в отношении Российской Федерации послужило осложнение обстановки вокруг Украины. Вполне ожидаемо и то, что инициатором усиления давления выступили США, а страны Европейского союза незамедлительно усилили ограничения. Санкции уже в той или иной степени коснулись и довольно значимого для России энергетического сектора.

Все действующие ограничения в отношении энергетического сектора условно можно разделить на прямые и косвенные. Среди тех санкций, которые затронули энергетику косвенно, необходимо выделить экспортный контроль в отношении поставок полупроводников – одного из ключевых компонентов всех современных микросхем, обеспечивающих работоспособность промышленной электроники.

Другим знаковым событием послужило принятое официальными властями США, Европейского союза, Германии, Франции, Великобритании, Канады и Японии решение по заморозке находящихся под их контролем резервов Центрального банка Российской Федерации. По состоянию на 30 июля 2021 г. только на Германию, Францию, Великобританию, США, Канаду и Японию приходилось около 44,6% от совокупных резервных активов России на общую сумму 585,3 млрд долл. США. Само по себе данное решение не направлено против именно энергетического сектора, но подобные действия препятствуют возможности использовать резервы для сглаживания последствий от введения санкций.

Лидеры Большой семерки и стран Европейского союза сделали совместное заявление о намерении лишить Россию статуса страны с режимом наибольшего благоприятствования в рамках взаимной торговли, воспрепятствовать допуску к возможности для заимствований в международных кредитно-финансовых организациях и обеспечить юридическое основание для запрета осуществления новых инвестиций в любую отрасль. Европейский союз согласовал запрет на осуществление инвестиций в российский энергетический сектор, но при определенных исключениях для гражданской атомной энергетики и транспортировки некоторых продуктов обратно в страны объединения.

Германия объявила о приостановке сертификации газопровода «Северный поток – 2»; США расширили действующий с августа 2014 г. применительно к глубоководной разведке и добыче нефти и газа перечень ограничений,

который теперь дополнен еще и нефтепереработкой. Новые санкции затронули и экспорт российских углеводородов. В частности, власти США ввели полный запрет на поставки сырой нефти, сжиженного природного газа (СПГ) и угля из России. Австралия отказалась от импорта угля, жидких углеводородов и природного газа из России. Канада объявила о том, что не станет импортировать из России уголь, жидкие углеводороды и природный газ. Великобритания приняла решение о прекращении закупок российской сырой нефти в течение года.

Один из «пакетов» санкций, введенных Европейским союзом, направлен на постепенный, но полный запрет поставок морским путем сырой нефти и продуктов нефтепереработки. Для сырой нефти установлен переходный период сроком на 6 мес., в течение которого позволено осуществлять сделки на спотовом рынке и исполнять существующие контракты, а в случае с нефтепродуктами утвержден период в 8 мес. Вместе с тем для поставок сырой нефти посредством трубопроводной транспортировки сделано временное исключение, так как некоторые государства зависят от данного импорта. Таким странам запрещено перепродавать полученную подобным способом нефть. Болгарии было разрешено импортировать сырую нефть и нефтепродукты из России с использованием морского транспорта, Хорватия получила право закупать российский вакуумный газойль, требуемый для надлежащего функционирования нефтеперерабатывающего завода.

Вскоре Евросоюз предпринял ряд дополнительных мер. Одной из них стало продление действия исключения, которое касается сделок с некоторыми государственными предприятиями относительно транспортировки нефти в третьи страны. Но впоследствии Европейский союз ввел ценовой потолок в отношении транспортировки российской нефти в третьи страны (60 долл. США за баррель сырой нефти), который может быть пересмотрен в зависимости от ситуации на рынке. Для дизельного топлива и бензина установлен предел в 100 долл. США за баррель, а для мазута «верхняя планка» составила 45 долл. США за баррель.

В конце 2022 г. был введен запрет российским гражданам и организациям на бронирование мощностей для хранения газа на территории Европейского союза (за исключением СПГ). Под санкции попали поставки синтетического каучука, технического углерода, битума и сопутствующих материалов, таких как асфальт. В санкционный список вошла Российская Национальная перестраховочная компания.

Ситуация вокруг поставок природного газа складывалась по иному сценарию. В частности, Европейский союз не включил ограничений по

поставкам данного вида углеводородов ни в один из пакетов санкций. Но отдельные страны объединения уже предприняли определенные шаги. Важно отметить, что ПАО «Газпром» реализует природный газ в государства дальнего зарубежья преимущественно через подконтрольное ООО «Газпром экспорт» на основе долгосрочных контрактов. Срок действия контрактов на поставки природного газа, заключенных с Болгарией, Нидерландами и Польшей, истек в 2022 г., но официальные органы этих стран выступили с заявлением о том, что пролонгация соглашений не планируется.

Затем последовала реакция на новые санкции со стороны Российской Федерации. Так, Президент В.В. Путин подписал указ «О специальном порядке исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа». Согласно документу, с 1 апреля 2022 г. оплата поставок природного газа в газообразном состоянии по внешнеторговым контрактам в те страны, которые совершают в отношении России, а также отечественных юридических или физических лиц, недружественные действия, производится исключительно в российских рублях. Аналогичное условие распространяется и на соглашения, заключенные с зарегистрированными в таких государствах лицами. Также запрещается дальнейшая поставка по упомянутым контрактам в том случае, если оплата по наступлению срока платежа не произведена в российских рублях в полном объеме и на счет уполномоченного банка (АО «Газпромбанк»).

Данная схема в настоящее время успешно функционирует, но далеко не все страны ЕС согласились с новыми условиями, поэтому ПАО «Газпром» уже прекратил поставки компаниям «Булгаргаз» (Болгарии), PGNiG (Польша), Gasum (Финляндия), GasTerra B.V. (Нидерланды), Shell Energy Europe Limited (Великобритания), Orsted Salg & Service A/S (Дания), Latvijas Gaze (Латвия) и Engie (Франция). Другим важным обстоятельством стало ограничение пропускной способности магистральных газопроводов. Сначала Оператор газотранспортной системы Украины сделал заявление о том, что по причине форс-мажора прекратит прием природного газа для транзита через газоизмерительную станцию «Сохрановка» в связи с невозможностью ведения оперативно-технологического контроля над компрессорной станцией «Новопсков».

В мае 2022 г. вступило в силу постановление Правительства России, согласно которому под санкции попала компания EuRoPol GAZ, что означает запрет для ПАО «Газпром» на прокачку природного газа через

польский участок газопровода «Ямал-Европа». В начале сентября 2022 г. полностью остановилась прокачка природного газа по газопроводу «Северный поток–1» по причине санкций, препятствующих проведению ремонта турбин. Заключительным событием стала диверсия на газопроводах «Северный поток–1» и «Северный поток–2».

Различия в мерах по отношению к импорту российских углеводородов вполне закономерны и связаны со значимостью данной составляющей в товарообороте между Россией и некоторыми странами. По данным за 2021 г., на доли Великобритании, США, Канады и Австралии в совокупном экспорте Российской Федерации на сумму в 493,3 млрд долл. США приходилось всего 4,5%, 3,6%, 0,2% и менее 0,1% соответственно. Для Канады и Австралии экспорт топливно-энергетических товаров из России не представлялся бы значительным.

Но в общем российском экспорте составляющие сырой нефти, нефтепродуктов и природного газа достигли соответственно 22,3%, 14,2% и 11,3%, тогда как на все топливно-энергетические товары пришлось 54,3% экспорта. Значит, указанные составляющие и формировали основу поставок продукции данной товарной группы за рубеж. В случае с Великобританией топливно-энергетические товары составляли примерно 15,9%, а у США их доля насчитывала примерно 49,9% от совокупного российского экспорта в страну. Можно сказать, что для США и Великобритании отказ от поставок энергоносителей из России не выглядит столь уж критичной потерей. Однако Великобритания тесно связана с энергетическим рынком ЕС, что создает определенные трудности: в совокупности доля стран ЕС в российском экспорте составляла на тот момент около 39,3%, причем доля топливно-энергетических товаров достигла приблизительно 74,1% в общем объеме экспорта из России. По этой причине европейское направление является одним из ключевых для внешней торговли России.

В свою очередь, в стоимостном выражении на отечественные товары по итогам 2021 г. приходилось около 7,5% от общего импорта в ЕС, что делало Россию третьим внешнеторговым партнером стран ЕС после Китая и США. Но в случае с поставками природного газа и сырой нефти именно Россия с долями в 39,3% и 24,8% являлась явным лидером и заметно опережала другие страны по импорту. Со столь высокой зависимостью ЕС от российских энергоресурсов и связана более осторожная позиция объединения при принятии санкций в отношении поставок сырой нефти и природного газа. Закономерно то, что имеющие искусственный характер

ограничения оказали серьезное влияние на соотношение между спросом и предложением, а потому привели к росту биржевых цен на природный газ.

Федеральная таможенная служба Российской Федерации временно прекратила публиковать статистику по итогам внешней торговли после введения новых санкций. Выбор подобной стратегии представляется довольно разумным с позиции обеспечения интересов России в условиях серьезного давления на национальное хозяйство. В то же время оценить воздействие санкций представляется возможным на основе анализа данных по внешней торговле ЕС за 2022 г.

За весь 2022 г. составляющие Российской Федерации в совокупном импорте понизились до 20,3% по природному газу и до 16,6% по сырой нефти. Столь серьезное падение по доле природного газа привело к тому, что уже по итогам второго квартала Россия уступила Норвегии свое многолетнее лидерство в стоимостном выражении поставок. В физическом выражении среднемесячные поставки из России в Европейский союз за 2022 г., в сравнении с 2021 г., также сократились с 8,6 млн т до 4 млн т по природному газу и с 9,5 млн т до 8 млн т по сырой нефти. Следовательно, по массовой характеристике доля страны в суммарном импорте уменьшилась с 44,8% до 21,7% по природному газу и с 25,7% до 20,1% по сырой нефти. Несмотря на падение характеристик в физическом выражении и долевом отношении, по среднемесячным стоимостным показателям отмечается рост импорта с 3,5 млрд. евро до 5,5 млрд евро по природному газу и с 4 млрд евро до 5,6 млрд евро по сырой нефти, чему способствовал рост цен на сырье.

Но подобная конъюнктура вызвана переформатированием сложившихся за долгое время и ставших привычными маршрутов транспортировки энергоносителей на рынок, а потому уже после выстраивания новых путей поставки углеводородов и при отсутствии иных серьезных потрясений в мире ситуация вполне способна стабилизироваться, что поспособствует снижению биржевых цен на сырую нефть и природный газ. Однако на текущий момент указанное обстоятельство весьма благоприятствует восполнению резервов России в тех условиях, когда их часть заморожена, а многие страны временно запретили осуществлять инвестиции в российскую экономику. Между тем даже при отмене ограничений в отношении экспорта энергоресурсов перед Россией останется множество других важных задач, решение которых введение новых санкций лишь обострило.

Вполне очевидно то, что государства, вводившие санкции, давно стремятся к скорейшему отказу от импорта российских углеводородов, а потому Российская Федерация уже в сравнительно недалекой перспективе рискует столкнуться с необходимостью трансформации направлений и методов поставки. Подобное развитие ситуации может потребовать строительства новых магистральных трубопроводов, развития мощностей по сжижению природного газа и создания флота нефтяных танкеров и газозовов. Однако часть новых санкций направлена на то, чтобы препятствовать России в преодолении технологического отставания.

Другим значимым фактором является также то, что в соответствии с политикой оказывающих давление на Россию стран стали действовать и ведущие зарубежные энергетические корпорации. Так, TotalEnergies и ExxonMobil приостановили новые инвестиции в России, ExxonMobil решила покинуть проект «Сахалин-1», а BP заявила о выходе из капитала акционеров ПАО «НК «Роснефть». О планах по продаже своей доли в газопроводе «Голубой поток» сообщила компания Eni, которая также перестает заключать контракты на покупку нефти и нефтепродуктов из России. Компания Shell намерена отказаться от российской нефти и поэтому прекращает соответствующие спотовые закупки. В качестве следующих шагов компания рассматривает закрытие автозаправочных станций и прекращение выпуска авиационного топлива и смазочных материалов на территории России.

Ответным шагом со стороны России стал указ, который установил для инвесторов из недружественных стран и их представителей запрет до 31 декабря 2022 г на совершение сделок с ценными бумагами и долями в капитале российских юридических лиц без специального решения Президента Российской Федерации. Затем в соответствии с указом появился и перечень хозяйственных обществ, являющихся производителями оборудования для организаций топливно-энергетического комплекса и оказывающих услуги по сервисному обслуживанию и ремонту такого оборудования, являющихся производителями и поставщиками тепловой и (или) электрической энергии, осуществляющих переработку нефти, нефтяного сырья и производство продуктов их переработки. Впоследствии Президент новым указом продлил действие запрета еще на один год.

По итогам 2022 г. не только упомянутые TotalEnergies, ExxonMobil, BP и Shell, но также и Wintershall Dea, OMV, Equinor отразили довольно крупные убытки от обесценения активов в России. Так, у TotalEnergies основные активы в стране связаны с долей в 19,4% в ПАО «НОВАТЭК», которую

компания до сих пор не реализовала. Вместе с тем в марте 2023 г. стало известно о продаже TotalEnergies Marketing Russia, которое управляло заводом компании в Ворсино. В свою очередь, ExxonMobil в 2022 г. покинула проект «Сахалин-1», а потому можно сделать вывод о том, что компания полностью прекратила свою операционную деятельность в стране.

Внимания требует и ситуация с российскими активами Shell. В частности, уже в мае 2022 г. ПАО «ЛУКОЙЛ» приобрело у Shell сеть автозаправок и завод смазочных материалов. В марте 2023 г. «Газпром нефть» закрыла сделку по выкупу принадлежавшей Shell Salym Development B.V доли в ООО «Салым Петролеум Девелопмент». В марте 2023 г. ожидалось также завершение продажи доли Shell в 27,5% в ООО «Сахалинская энергия», но информация об одобрении данной сделки появилась лишь в апреле. Между тем ВР до сих пор не реализовала свою долю в ПАО «Роснефть». Соответствующее утверждение справедливо и в отношении доли Епi в газопроводе «Голубой поток».

Компания Castrol объявила о прекращении поставок смазочных материалов по России. Вместе с тем определенным выходом из ситуации с Castrol стал пересмотр перечня товаров для параллельного импорта. Не остался в стороне от происходящих событий также трейдер нефти Glencore. Компания планировала пересмотреть коммерческую деятельность на территории страны; изменения затронут и участие в капитале акционеров МКПАО ЭН+ ГРУП и ПАО «НК «Роснефть». Однако в открытом доступе сведения о реализации компанией долей в ПАО «НК «Роснефть» и МКПАО ЭН+ ГРУП отсутствуют. Подобные выводы на данный момент справедливы и в отношении доли компании в акционерном капитале ПАО НК «РуссНефть».

Также с заявлениями выступили и основные мировые нефтесервисные компании. В частности, Halliburton сообщила о своем намерении завершить операционную деятельность, и уже в сентябре 2022 г. Halliburton продала активы в стране. О своих планах по отказу от дальнейших инвестиций и внедрения новых технологий в России объявила и Schlumberger. Между тем сообщается, что компания, переименованная в SLB, по итогам третьего квартала активизировала свою работу в стране. Baker Hughes тоже проинформировала о приостановке новых инвестиций, хотя и собиралась продолжить выполнять все имеющиеся обязательства в России. В 2022 г. компания продала свои активы в стране. Но в апреле 2023 г. вышел указ, который разрешает передачу во временное управление имущества

собственников, связанных с недружественными государствами. Действие указа уже распространено на акции ПАО «Юнипро» и ПАО «Фортум».

Российская Федерация в скором времени рискует столкнуться с трудностями не только при транспортировке добытого углеводородного сырья и полученной из него продукции, но и непосредственно при добыче сырой нефти и природного газа, при обеспечении промышленности смазочными материалами. Достаточно лишь указать на несколько общедоступных фактов. В частности, глубина переработки нефти в США составляет примерно 96%, тогда как в России данный показатель по итогам 2020 г. составил 84,1%. Причем основной «вклад» в столь низкую глубину переработки обеспечивало подконтрольное государству ПАО «НК «Роснефть» (показатель по компании – 76,8%). Более скромными показателями (68,9% и 64,8%) отметились соответственно только АО «ННК» и ПАО «Сургутнефтегаз», но в их непосредственном распоряжении на тот момент находилось всего лишь по одному нефтеперерабатывающему заводу.

В рамках проводимого исследования уместнее было бы воспользоваться данными за 2022 г., а не сведениями за 2020 и 2021 гг., которые в сложившихся условиях представляются несколько устаревшими. Тем не менее подобный выбор обусловлен определенными обстоятельствами. Так, с 12 марта 2022 г. в силу вступило постановление Правительства Российской Федерации, согласно которому эмитенты ценных бумаг вправе раскрывать информацию в ограниченном объеме или полностью отказаться от ее предоставления, если таковое способно привести в отношении него к введению мер ограничительного характера³, чем ведущие нефтегазовые компании страны не преминули воспользоваться. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2022⁴ действие указанного послабления продлено до 01.07.2023. Президент Российской Федерации 28 февраля 2023 г. подписал федеральный закон, по

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.03.2022 № 351 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг», и особенностях раскрытия инсайдерской информации в соответствии с требованиями Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

URL: <https://base.garant.ru/403693706/?ysclid=ljo2zzgtw9588197590>

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2022 № 2132 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211250027?ysclid=ljo34cckuh977986504>

которому Правительство наделено полномочиями по установлению особенностей доступа к официальной статистической информации⁵.

Ситуацию с нефтегазохимией весьма красноречиво характеризует сопоставление данных ExxonMobil с результатами ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром» и ПАО «ЛУКОЙЛ». Так, за весь 2021 г. ExxonMobil сумела реализовать 26 332 тыс. т подобной продукции, причем основные продажи осуществлялись за пределами США, а объемы производства в ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром» и ПАО «ЛУКОЙЛ» достигли в 2020 г соответственно 1 992,9 тыс. т, 1 428,5 тыс. т и 1 228 тыс. т. Другим наглядным подтверждением служит ощутимый рост цен на моторные масла в России, который произошел после введения новых ограничительных мер.

Во всех основных сегментах нефтегазовой отрасли наблюдается технологическое отставание Российской Федерации от тех государств, которые препятствуют допуску страны к передовым технологиям в области энергетики. Развитию российского энергетического комплекса не способствуют и такие ограничительные меры, как заморозка части резервных активов, запрет на инвестиции и отказ от поставок углеводородного сырья и продуктов его переработки. Очевидно, что прямые и косвенные санкции в отношении энергетического сектора России явно носят долгосрочный характер. Если принять во внимание всю значимость данного направления для национального хозяйства страны, то возникает озабоченность по поводу способности действующей в Российской Федерации системы стратегического планирования реагировать на подобные вызовы и обеспечивать устойчивое развитие в непростых условиях.

Регулирование стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 призван определять правовые основы данной деятельности, координировать государственное и муниципальное стратегическое управление с бюджетной политикой и устанавливать полномочия органов власти и порядок их взаимодействия с различными организациями в указанной сфере. Документом определено, что

⁵ Федеральный закон от 28.02.2023 № 55-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 и приостановлении действия части 7 статьи 8 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» и об особенностях осуществления официального статистического учета на территориях отдельных субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48978>

стратегическое планирование в России реализуется на уровне государства в целом, отдельных субъектов и муниципальных образований. Закон регулирует взаимоотношения участников стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования и программирования социально-экономического развития.

В данном законе закреплены определения основных понятий, таких как стратегическое планирование, государственное и муниципальное управление, целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, документ стратегического планирования, корректировка документа стратегического планирования, мониторинг и контроль реализации, методическое обеспечение стратегического планирования.

Необходимо указать, что в данном случае подразумевается под системой. В соответствии с нормативным определением системой считается группа взаимодействующих объектов, выполняющих общую функциональную задачу. В основе системы находится некоторый механизм связи, потому пристального внимания заслуживает определение системы стратегического планирования. Под ним в законе понимается обеспечение согласованного взаимодействия всех участников указанного рода деятельности на базе принципов стратегического планирования как при разработке и реализации соответствующих документов, так и при мониторинге и контроле их реализации в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. В ст. 4 закона указано, что установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования в России относится к полномочиям органов государственной власти.

Следует отметить, что в документе в определенной мере раскрыты принципы стратегического планирования. Так, в законе закреплён принцип разграничения полномочий, согласно которому участники стратегического планирования определяют цели по социально-экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности и пути достижения таковых, а также устанавливают соответствующие задачи и методы их решения в пределах своих полномочий в соответствии с разграничением по законодательству Российской Федерации.

Принцип единства и целостности стратегического планирования является одним из наиболее важных. Концепция закона предполагает единство порядка осуществления и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования. Законом не устанавливается необходимость наличия единого массива сведений и четких причинно-

следственных связей между ними в документах системы стратегического планирования.

Согласно принципу преемственности и непрерывности, разработка и реализация документов стратегического планирования должна производиться планомерно при учете результатов исполнения ранее принятых документов. Принцип сбалансированности гласит о необходимости согласованности документов стратегического планирования по их приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. В случае с согласованностью вполне можно сделать предположение о том, что в качестве таковой подразумевается требование по приведению всех заявленных категорий из различных документов системы стратегического планирования в соответствие между собой. Однако несмотря на неоднократное упоминание термина «сбалансированность» в тексте закона, не представляется возможным достоверно установить его точный смысл. Нет ни малейшей возможности определить, в соответствии с какими критериями тот или иной документ системы можно считать сбалансированным.

Согласно принципу результативности и эффективности стратегического планирования, способы и методы достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности надлежит выбирать исходя из требования по достижению установленных результатов при наименьших затратах ресурсов согласно разрабатываемым при планировании и программировании документам. В документе закреплён принцип ответственности участников стратегического планирования. Подразумевается их ответственность за качество и своевременность разработки и корректировки документов системы, проведение мероприятий по достижению заявленных целей, а потому и за результативность и эффективность решения соответствующих задач в пределах компетенции на основе законодательства России. В отношении документов стратегического планирования применяется и принцип прозрачности, подразумевающий обязательную их публикацию в открытом доступе, но под исключение попадает информация, которая относится к той или иной охраняемой законом тайне.

Важно отметить и принцип реалистичности, который следует применять при установлении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны. Согласно трактовке принципа, участникам стратегического планирования надлежит руководствоваться самой возможностью достижения целей и решения задач

в заданные сроки при учете имеющихся рисков и ограничений по ресурсам. В соответствии с принципом ресурсной обеспеченности необходимо определять источники обеспечения финансами и прочими ресурсами при разработке и утверждении документов системы стратегического планирования в рамках деятельности по планированию и программированию в пределах тех ограничений, которые установлены документацией в процессе прогнозирования.

В довольно обширном перечне значится принцип измеряемости целей, хотя с позиции норм и правил русского языка более привычен такой термин, как измеримость. В законе под таковой понимается возможность оценить достижения имеющихся целей посредством различных количественных и качественных показателей, критериев. Присутствует в списке и принцип соответствия показателей целям: те показатели, которые уже содержатся в документах и дополнительно вводятся при их корректировке, а также при оценке деятельности различных органов власти, должны соответствовать поставленным целям.

Программно-целевой принцип заключается в выявлении приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также в разработке на различных уровнях взаимоувязанных по целям и срокам реализации программ с определением объемов и источников их финансирования. Даже с учетом весьма витиеватой формулировки можно допустить, что смысл программно-целевого принципа состоит в определении ключевых целей, на базе которых затем формируются программы.

В ст. 11 перечислены те документы, которые разрабатываются на федеральном уровне. К ним в рамках целеполагания относятся ежегодное послание Президента Федеральному Собранию, стратегии социально-экономического развития, национальной безопасности, научно-технологического развития, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности России. В эту же группу включаются и документы, которые являют собой срез по той или иной отрасли либо по территории – стратегии социально-экономического развития макрорегионов, пространственного развития и отраслевые документы стратегического планирования.

К той же категории принадлежат и прогнозы научно-технологического, социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды, а также бюджетный прогноз по стране. На федеральном уровне приняты документы, которые относятся к планированию и

программированию – основные направления деятельности Правительства, различного рода государственные программы (в том числе по вооружению), схемы территориального планирования, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Энергетическая стратегия страны является одним из документов целеполагания по отраслевому принципу, поэтому для оценки возможности реализации национальных приоритетов развития в сфере энергетики целесообразно ограничиться федеральным уровнем. Но тогда важно то, что собой представляет каждый из перечисленных документов. Существенный интерес вызывает и наличие между ними взаимосвязи.

Целеполагание

Ежегодное послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Основополагающим компонентом всей системы стратегического планирования страны является ежегодное послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. На базе этого документа в последующем происходит определение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Документ служит и основанием для определения спектра важнейших задач, требующих решения. Также ежегодное послание выступает базисом для разработки прочих документов системы стратегического планирования. Указы издаются Президентом России во исполнение его ежегодного послания.

Стратегия социально-экономического развития. Стратегия социально-экономического развития разрабатывается раз в шесть лет на период, который не должен превышать имеющийся временной диапазон соответствующего долгосрочного прогноза. Стратегия опирается на ежегодные послания, а также на те акты Президента и Правительства, в которых изложены основные направления и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, приоритеты и цели регионального развития. Стратегия должна учитывать и такие разрабатываемые на долгосрочный период документы системы стратегического планирования, как прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз.

Закономерно, что в обозначенной стратегии содержится определение целей социально-экономического развития, а также устанавливаемые уже на их

основе целевые показатели. Там же указываются как ключевые приоритеты и задачи, призванные обеспечить достижение заявленных целей, так и направления, мероприятия и механизмы реализации заявленной стратегии. В документе должны быть обозначены приоритеты и направления регионального развития страны. Стратегия включает в себя обоснование важнейших реформ и программ, требуемых для достижения поставленных целей, и выступает в роли базиса для формирования и корректировки перечня государственных программ.

Стратегия национальной безопасности. Стратегию национальной безопасности надлежит выстраивать при учете долгосрочного стратегического прогноза на определенный срок. Принятие нового документа не требуется; каждые шесть лет следует проводить корректировку действующего. Стратегией определяются цели и задачи обеспечения национальной безопасности, а также направления деятельности по противодействию угрозам. В документе приводятся показатели, по которым оценивается состояние национальной безопасности.

Прочие документы в сфере обеспечения национальной безопасности. В рамках действующей в стране системы стратегического планирования законодательно обеспечена возможность существования и прочих документов федерального уровня в сфере обеспечения национальной безопасности. Федеральный закон не устанавливает четких требований по длительности, периодичности, наличию целей и целевых показателей, а также то, какие документы необходимо использовать в качестве базы или требуется учитывать при их разработке. В законе лишь указано, что перечень таких документов, а также относящиеся к ним требования к содержанию, порядок разработки, экспертизы и корректировки, критерии и показатели состояния национальной безопасности, порядок мониторинга и контроля реализации и оценки состояния национальной безопасности определяются Президентом.

Стратегия научно-технологического развития. Документ разрабатывается на долгосрочный период в целях обеспечения реализации научной части стратегий социально-экономического развития и национальной безопасности. Стратегия также призвана учитывать стратегический прогноз, а также прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный период и научно-технологического развития страны. Законом прямо не регламентируется порядок корректировки данного документа. В стратегии содержится определение целей и ключевых задач долгосрочного научно-технологического развития России и обеспечения

национальной безопасности, но в законе отсутствует требование о наличии целевых показателей, которые позволяли бы оценить ход реализации самого документа.

Целеполагание по отраслевому и территориальному принципу: отраслевые документы стратегического планирования. Схожие подходы применяются и в отношении отраслевых документов системы стратегического планирования, которые призваны определять развитие конкретной сферы или отрасли национального хозяйства. Именно к указанной категории документов и относится энергетическая стратегия. Подобные документы разрабатываются в целях реализации стратегий социально-экономического, пространственного и научно-технологического развития, а также национальной безопасности. Срок действия отраслевых документов не должен превышать тот период, на который разработан действующий на тот момент долгосрочный прогноз социально-экономического развития.

К отраслевым документам применяются те же требования по учету, что и в случае со стратегией научно-технологического развития. Конкретный срок для проведения корректировки отраслевых документов в законе не указан. В таких документах надлежит указывать соответствующие приоритеты, цели, задачи и показатели в области государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности. На основе отраслевых документов могут быть разработаны государственные программы.

Стратегия пространственного развития. Документ создается в целях реализации ключевых положений стратегий социально-экономического развития и национальной безопасности а потому в нем представлены приоритеты, цели и задачи регионального развития, перечислены меры по их реализации. Закон не регулирует длительность и периодичность корректировки или появления новой редакции стратегии пространственного развития страны.

Стратегия социально-экономического развития макрорегионов. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются на долгосрочный период и призваны обеспечивать согласованность предусмотренных разными документами (стратегией пространственного развития, отраслевыми документами стратегического планирования) мероприятий в территориальном и временном отношении. При разработке таких документов следует руководствоваться положениями стратегий национальной безопасности и социально-экономического развития. Подобные стратегии базируются и на данных долгосрочного прогноза

социально-экономического развития, а также могут служить основой для разработки различных государственных программ.

Прогнозирование

Прогноз научно-технологического развития. В данной редакции федерального закона отсутствует четкое указание на периодичность обновления прогноза научно-технического развития, не указан временной диапазон прогноза. В законе не сказано о необходимости наличия прогнозных показателей, что также характерно и для соответствующей стратегии в отношении как сроков, так и целевых индикаторов. Прогноз надлежит разрабатывать на основе решений Президента России с учетом тех данных, которые предоставляют федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также Российская академия наук.

Стратегический прогноз. Стратегический прогноз следует разрабатывать на срок не менее 12 лет, а его корректировку следует производить каждые шесть лет. Документ должен включать в себя как оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности с оптимальным сценарием их преодоления, так и характеристику конкурентных позиций страны в мире. Необходимо отражать прогнозные оценки состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности с разбивкой по этапам. Но и в данном случае законом не предусмотрено наличие прогнозных целевых показателей.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период. Для этого документа установлены те же период действия и периодичность обновления, что и для прогноза научно-технологического развития. Документ должен на основе предоставляемых различными участниками стратегического планирования данных учитывать как стратегический прогноз, так и прогноз научно-технологического развития. Его корректировку надлежит производить с учетом прогноза социально-экономического развития на среднесрочный период. Законодательством определен и вариативный характер самого прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период, что предполагает наличие в документе нескольких сценариев развития ситуации. В документе следует отражать прогнозные значения в рамках различных групп показателей социально-экономического развития.

Бюджетный прогноз. Если анализировать в законе статью, посвященную бюджетному прогнозу на долгосрочный период, то там лишь заявлено, что указанный документ должен разрабатываться согласно соответствующему

кодексу. Бюджетный Кодекс Российской Федерации трактует бюджетный прогноз как документ, где присутствуют прогноз по основным характеристикам соответствующих бюджетов в контексте существующей бюджетной системы страны, приведены показатели финансового обеспечения государственных программ на время их действия, а также изложены ключевые подходы к формированию долгосрочной политики в бюджетной сфере. Период действия и периодичность разработки бюджетного прогноза не отличаются от аналогичных параметров уже рассмотренных документов, принятых на федеральном уровне. Основой для бюджетного прогноза должен являться прогноз социально-экономического развития страны на долгосрочный период.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период. В отличие от всех прочих документов прогнозирования, принятых на федеральном уровне, прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период следует составлять ежегодно. Между тем рассматриваемый документ вполне напоминает долгосрочный прогноз социально-экономического развития, так как тоже строится на принципах вариативности и должен включать различные прогнозные значения показателей социально-экономического развития страны и мира, но уже на среднесрочную перспективу.

Планирование и программирование

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации представляют собой документ, подготовка которого требует учета положений ежегодного послания Президента Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития и национальной безопасности, а также прогнозов социально-экономического развития страны на среднесрочный и долгосрочный периоды. Но в отношении содержания такого рода документов указано только лишь то, что оно определяется непосредственно Правительством Российской Федерации.

Государственные программы. Подобные документы предназначены для реализации приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Данные приоритеты и цели определяются стратегиями социально-экономического и пространственного развития, отраслевыми документами стратегического планирования, а также основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации.

Федерации. Период действия программ устанавливается Правительством Российской Федерации.

Базисом для составления перечня программ служат стратегия социально-экономического и отраслевые документы стратегического планирования, но основные направления деятельности Правительства Российской Федерации тоже надлежит учитывать. Утверждение программ производится Правительством в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Важно отметить, что все указанное не распространяется на государственную программу вооружения, порядок разработки, утверждения и реализации которой находится в ведении Президента России. Высшее должностное лицо страны также производит и утверждение государственной программы вооружения.

Схемы территориального планирования. Схемы территориального планирования разрабатываются в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации⁶. В ст. 9 данного кодекса даны общие положения о документах территориального планирования. Указано, что для их подготовки следует использовать и разрабатываемые в рамках системы стратегического планирования документы федерального уровня. В качестве основания выступают отраслевые документы стратегического планирования и стратегия национальной безопасности; требуется учет положений стратегий социально-экономического и пространственного развития страны. Схемы территориального планирования утверждаются минимум на 20 лет, однако в эти документы могут быть внесены изменения.

Согласно ст. 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации, документами территориального планирования являются соответствующие схемы в таких областях, как федеральный транспорт и автомобильные дороги федерального значения, оборона страны и безопасность государства, энергетика, высшее образование и здравоохранение. Сама же схема включает положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов федерального значения. Положения содержат информацию о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения с их местоположением и основными характеристиками. Указываются характеристики зон с особыми условиями использования территорий, когда установление таковых

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/?ysclid=ljo3ahobti261269184

необходимо по причине размещения таких объектов. На картах отражаются планируемые к размещению объекты федерального значения. К схемам прилагаются и материалы по их обоснованию.

Планы деятельности федерального органа исполнительной власти. Документ разрабатывается на период в шесть лет и должен учитывать основные направления деятельности Правительства, а его цель состоит в организации работы федерального органа исполнительной власти для исполнения тех документов стратегического планирования, в которых данная структура значится ответственным исполнителем или соисполнителем. Подобный план включает в себя цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем отдельного внимания требуют не только сами документы системы стратегического планирования и их взаимосвязь на федеральном уровне, но также и информационное обеспечение стратегического планирования. Подобные сведения позволяют оценить то, каким образом должно выстраиваться функционирование всей системы. В соответствии с текущим законодательством федеральная информационная система стратегического планирования призвана обеспечивать формирование и обработку массива данных на базе распределенной информации из различных источников. Таковыми выступают федеральные, региональные и муниципальные информационные ресурсы и системы, данные официальной государственной статистики и иных сведения, которые требуются для принятия управленческих решений в области государственного управления.

В законе приводятся и те цели, для которых следует использовать федеральную информационную систему стратегического планирования. К перечню таких целей относятся государственная регистрация, ведение федерального государственного реестра, мониторинг и контроль документов стратегического планирования. Мониторинг и контроль подразумеваются также и для показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны. Однако отметим, что в перечне целей информационного обеспечения стратегического планирования не заявлена необходимость создания единой базы показателей социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности.

Другой целью применения информационной системы является мониторинг эффективности деятельности всех участников стратегического планирования. Данная информационная система призвана обеспечить

доступ упомянутых участников данной деятельности, а также прочих юридических и физических лиц к документам стратегического планирования посредством единой системы идентификации и аутентификации. Целью заявлена и возможность разработки, общественного обсуждения и согласования различных проектов документов системы стратегического планирования. Заключительным пунктом заявлено информационно-аналитическое обеспечение участников изучаемой системы при решении ими задач стратегического планирования.

Невзирая на всю сложность и неоднозначность определения системы стратегического планирования, а также принципов осуществления указанной деятельности, все же возможно составить обобщенное представление о предполагаемом в рамках закона регулировании указанного процесса. Законодательное обеспечение функционирования в Российской Федерации системы стратегического планирования подразумевалось на основе нескольких основных постулатов. В соответствии с таковыми предназначением системы стратегического планирования является выполнение целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны.

Однако к указанным целям закон предъявляет ряд требований. В частности, определяемые цели должны характеризоваться реалистичностью с позиции достижимости, а потому и задачи на их основе следует ставить такие, которые могут быть решены с учетом всех рисков и ресурсных ограничений и в установленные документами сроки. Но тогда и отвечающие за достижения целей показатели должны строго таковым соответствовать, выбирать же их надлежит с позиции возможности проведения оценки по тем или иным количественным и качественным критериям. Следует должным образом устанавливать источники финансового и иного ресурсного обеспечения реализации различных мероприятий, а также стремиться минимизировать затраты ресурсов.

Участникам стратегического планирования надлежит определять цели и задачи строго исходя из установленных в рамках законодательства полномочий. Однако принципы организации деятельности, порядок ее осуществления и отчетности в пределах всей системы стратегического планирования должны быть едиными.

Принципы стратегического планирования затрагивают также документы системы. Так, разработку и реализацию всей документации следует производить с учетом результатов исполнения как уже ранее принятых, так и действующих документов. Документация подлежит опубликованию в

открытом доступе, но без той части, что содержит информацию, относящуюся к охраняемой законом тайне. Участники стратегического планирования несут ответственность на протяжении всех этапов деятельности по стратегическому планированию в пределах своей компетенции согласно законодательству.

Одним из ключевых принципов системы стратегического планирования стало то, что в отношении к документации заявлена необходимость согласованности по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Более того, подразумевается, что для реализации приоритетных целей разрабатываются различные программы. Вместе с тем среди целей использования федеральной информационной системы стратегического планирования не обозначено создание единой и согласованной в рамках всей системы базы данных по целям, задачам и целевым показателям, а заявлен лишь мониторинг и контроль содержащихся в документах индикаторов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Законом регламентируется взаимосвязь между различными документами системы стратегического планирования на федеральном уровне, к которому относится и энергетическая стратегия. Ключевым документом целеполагания и всей системы в целом выступает ежегодное послание Президента Российской Федерации, на базе которого затем формируется стратегия социально-экономического развития. Вторым важным компонентом является стратегия национальной безопасности. Все остальные документы целеполагания на федеральном уровне строятся на базе стратегий социально-экономического развития и национальной безопасности. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов являются единственными документами данной категории, которые основываются на показателях, отраженных в прогнозах.

Но для документов в области прогнозирования характерна иная ситуация. Только бюджетный прогноз, согласно соответствующему кодексу, основывается на одном из действующих документов системы стратегического планирования. Таковым выступает долгосрочный прогноз социально-экономического развития. Среди документов планирования и программирования первостепенными являются основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, на которые опираются государственные программы и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем государственные программы

базируются и на документах целеполагания, как и схемы территориального планирования.

Отдельного упоминания требует необходимость учета одних документов стратегического планирования другими компонентами действующей системы. Именно подобным образом в рамках законодательства и обеспечивается связь между документами целеполагания и прогнозирования на федеральном уровне. Так, стратегический прогноз надлежит учитывать в стратегиях национальной безопасности, научно-технологического развития, в отраслевых документах. Прогноз научно-технологического развития должен приниматься во внимание при разработке соответствующей стратегии и отраслевых документов системы. Среднесрочный прогноз социально-экономического развития следует учитывать при выработке основных направлений деятельности. Данное утверждение также справедливо и для долгосрочного прогноза, который в призван принимать во внимание документы, связанные с прогнозированием. Бюджетный прогноз, согласно федеральному закону, учитывается стратегией социально-экономического развития страны.

Документы планирования и программирования тоже законодательно учитывают разные компоненты системы. В частности, основные направления деятельности должны принимать во внимание ряд документов целеполагания и прогнозирования, но и сами учитываются планами деятельности федеральных органов исполнительной власти. Стратегии социально-экономического и пространственного развития страны требуется брать в расчет при формировании схем территориального планирования. В результате взаимосвязь между различными документами системы стратегического планирования на федеральном уровне представляется довольно сложной для восприятия.

Федеральный закон четко не определяет, что именно в каждом конкретном эпизоде подразумевается для тех случаев, когда тот или иной документ является основой, создается в целях реализации или с учетом другого компонента действующей в стране системы стратегического планирования. Наглядным примером служат именно отраслевые документы системы стратегического планирования. Но одним из ее компонентов выступает энергетическая стратегия, а потому она призвана обеспечивать реализацию большинства документов целеполагания, принятых на федеральном уровне, и учитывать несколько прогнозов того же порядка.

В данном контексте важно упомянуть и о таких характеристиках документов системы стратегического планирования, как периодичность

обновления или корректировки, временные рамки, цели и разного рода показатели. Послания Президента носят ежегодный характер, что также присуще и прогнозу социально-экономического развития на среднесрочный период, тогда как многие документы федерального уровня должны выпускаться заново или корректироваться раз в шесть лет. В то же время конкретная периодичность для стратегии и прогноза научно-технологического развития, а также для многих документов целеполагания законом четко не обозначена. Более того, не установлена отчетливая взаимосвязь между документами в рамках единой системы при обновлении или корректировке тех или иных компонентов.

Подобная расплывчатость формулировок присуща и для того периода, который собой охватывают различные документы системы стратегического планирования на федеральном уровне. Так, для долгосрочных документов по прогнозированию определен минимальный диапазон в 12 лет, и лишь среднесрочный прогноз социально-экономического развития не имеет явных ограничительных рамок. Стратегии социально-экономического развития и национальной безопасности по сроку реализации не должны превышать период времени, который охватывается границами долгосрочного прогноза социально-экономического развития и стратегического прогноза страны соответственно.

Вместе с тем для основных направлений деятельности правительства законом обозначен временной интервал в шесть лет, а для схем территориального планирования нормативно утвержден минимально возможный период времени в 20 лет. В отношении других документов федерального уровня не установлен четкий срок действия.

Отдельного внимания заслуживают и цели, которые устанавливаются различными документами. Как отмечалось ранее, в рамках действующей системы стратегического планирования в стране основой для их определения выступают послания Президента, во исполнение которых издаются соответствующие указы, где впоследствии устанавливаются стратегические цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Затем происходит разграничение целей по двум обозначенным направлениям, за каждое из которых отвечают соответствующие документы долгосрочного характера – стратегии социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны.

Но в стратегии научно-технологического развития и отраслевых документах цели социально-экономического развития и обеспечения национальной

безопасности уже снова указываются вместе в рамках установленной для них действующим законодательством специфики целеполагания. Между тем для таких документов, как стратегии пространственного развития и социально-экономического развития макрорегионов, федеральный закон прямо не устанавливает характер целей. Однако оба этих документа базируются на стратегиях социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а потому представляется возможным сделать предположение о том, что и в них могут фигурировать цели сразу по двум упомянутым направлениям.

Более того, в законе не сказано, почему в рамках деятельности по целеполаганию на федеральном уровне сначала происходит группировка целей в документах отдельно по социально-экономическому развитию и по обеспечению национальной безопасности, а потом они снова объединяются в научно-технологической, отраслевой и территориальной документации.

Из текста неясно и то, как осуществляется процесс целеполагания на федеральном уровне. Возможно, что за время действия стратегий социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности все цели из различных посланий и указов Президента постепенно накапливаются и аккумулируются уже в новых вариантах обозначенных документов, а затем происходит выборка необходимых целей в соответствии с характеристиками «узконаправленной» документации. Но возможно и то, что все цели в пределах каждого из документов на федеральном уровне устанавливаются самостоятельно, но целеполагание связано с той документацией, на которой эти цели базируются. Возможен и комбинированный вариант; те же утверждения вполне справедливы и для целевых показателей.

В случае с показателями внимания заслуживают как индикаторы документов целеполагания, так и те, которые содержатся в различных прогнозах на федеральном уровне. В тексте федерального закона присутствует требование о необходимости соблюдения принципа сбалансированности, однако из данного документа не понятно, каким образом прогнозные значения в системе должны согласовываться друг с другом по величине и срокам. В частности, прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период следует обновлять раз в год, тогда как для долгосрочного документа переиздание надлежит производить каждые шесть лет. Все указанные соображения касательно целей, а также целевых и прогнозных показателей вполне уместны и в

отношении документов планирования и прогнозирования на федеральном уровне.

Можно утверждать, что регулирование деятельности по стратегическому планированию на федеральном уровне в рамках принятой и действующей в стране системы посредством соответствующего федерального закона не представляет собой строго упорядоченный механизм. Напротив, формулировки сразу по нескольким ключевым принципам стратегического планирования, а также касательно взаимосвязи между различными документами по целям, показателям, периодичности и очередности обновления или корректировки и временному охвату нечеткие. Подобный подход предоставляет весьма обширную свободу действий участникам стратегического планирования, что порождает высокую степень неопределенности в рамках системы, которая уже на федеральном уровне представляется замысловатой и громоздкой.

Следовательно, связь между взаимодействующими объектами, которыми в данном случае выступают документы стратегического планирования на федеральном уровне, представляется не просто слабой, а довольно условной. Используемое законодательное регулирование стратегического планирования явно не способствует успешной реализации национальных приоритетов развития в сфере энергетики, так как одним из компонентов системы является энергетическая стратегия. Закономерный интерес вызывает не только предусмотренное регулирование системы в рамках закона, но и то, как такая деятельность в стране выстроена по факту, что требует анализа действующих на федеральном уровне документов стратегического планирования.

Прогнозирование

Стратегический прогноз. Ключевым компонентом выступает стратегический прогноз, на который надлежит ориентироваться не только при разработке стратегий национальной безопасности и научно-технологического развития вкупе с отраслевыми документами стратегического планирования. К сфере прогнозирования на федеральном уровне относится прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период.

Парадокс ситуации заключается в том, что в стране до сих пор отсутствует утвержденный стратегический прогноз. Это обстоятельство разрушает весь заложенный в закон замысел касательно деятельности по прогнозированию на федеральном уровне, а также значительно затрудняет целеполагание.

Тем не менее в текст Энергетической стратегии и Бюджетного прогноза вошли примечания о том, что при их разработке учтены положения Стратегического прогноза Российской Федерации до 2035 г., одобренного на оперативном совещании Совета Безопасности 22 февраля 2019 г. Появилась информация и о том, что в указанном варианте Стратегического прогноза предполагались четыре сценария развития глобальной ситуации. Рассматриваются такие сценарии, как переход к полицентричному миропорядку, продолжение попыток США сохранить доминирование, формирование биполярной модели мироустройства и усиление процессов регионализации.

Прогноз научно-технологического развития. На этот прогноз, согласно закону, призваны ссылаться не только соответствующая стратегия и отраслевые документы стратегического планирования, но и прогноз социально-экономического развития страны на долгосрочный период. Прогноз научно-технологического развития на период до 2030 г. подготовлен Министерством образования и науки Российской Федерации, а утверждение документа состоялось еще 3 января 2014 г.⁷ Несоответствие требованиям федерального закона «О стратегическом планировании» выражалось в том, что обновление указанного прогноза следовало проводить раз в шесть лет, но вплоть до настоящего времени очередные изменения так и не были произведены. Но в новой редакции, в соответствии с федеральным законом от 17.02.2023, данное требование упразднено.

В прогнозе приоритетными направлениями развития науки и техники выступают информационно-коммуникативные технологии, науки о жизни, новые материалы и нанотехнологии, рациональное природопользование, транспортные и космические системы, а также энергоэффективность и энергосбережение. Прогноз по перечисленным составляющим содержит сведения как по вызовам, определяющим перспективы развития, окнам возможностей для их реализации, угрозам для страны в данной сфере, перспективным рынкам, продуктам, услугам и направлениям исследований, так и по ожидаемым результатам. Несмотря на заявленный в прогнозе период до 2030 г., документ не имеет четких временных рамок по достижению тех или иных результатов.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период. Далее проанализируем среднесрочный прогноз социально-экономического

⁷ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством Российской Федерации 03.01.2014).
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70484380/?ysclid=ljo3cn0f8f314023976>

развития страны, так как его необходимо учитывать при разработке соответствующего долгосрочного документа. Действующий Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. опубликован 28 сентября 2022 г. Министерством экономического развития Российской Федерации. Документ пришел на смену Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг., который находится в открытом доступе с 30 сентября 2021 г. Следовательно, требование законодательства страны по периодичности обновления такого рода документов выполнено.

Но необходимо отметить другой важный нюанс, который заключается в том, что новый прогноз разработан лишь для одного возможного сценария развития ситуации, и в качестве такового в документе значится базовый вариант. Но при таком исполнении в прогнозе отсутствует вариативность, наличие которой – требование федерального закона «О стратегическом планировании». Предыдущая версия данного документа содержала в себе базовый и консервативный варианты развития ситуации в стране, а потому ранее условие по соблюдению вариативности при подготовке среднесрочного Прогноза все же выполнялось.

В действующей версии документа, после подведения предварительных итогов социально-экономического развития государства за январь–июль 2022 г. и анонсирования ожидаемых результатов за весь 2022 г., дается общая характеристика среднесрочного прогноза, где оцениваются платежный баланс, курс рубля, инфляция, экономический рост и риски. Уделяется внимание рынку труда и доходам населения, а также структуре экономического роста с позиции прогнозирования ВВП по источникам доходов, по счету использования и по счету производства. В заключительном пункте среднесрочного прогноза рассматриваются цены и тарифы на товары и услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе. Ключевыми направлениями стали газоснабжение, электроэнергетика, железнодорожные перевозки. Рассмотрен индекс изменения платы граждан за коммунальные услуги.

Важным дополнением к текущей версии среднесрочного прогноза являются Приложения, где представлены различные отчетные, оценочные и прогнозные значения по необходимым для формирования документа группам показателей. В приложении содержатся исходные условия для формирования заявленного варианта развития экономики страны.

Выделяются внешние и сопряженные с ними условия, а также внутренние факторы. К внешним и сопряженным с ними условиям относятся цены на нефть Urals и газ, курс евро. Под внутренними условиями понимаются инфляция, курс доллара и демографическая ситуация (численность населения). Отдельно даны и более детальные прогнозы по курсу доллара США, цене на нефть марки Urals и поставкам газа в дальнее зарубежье, инфляции, по индексам цен производителей и различным дефляторам.

Среднесрочный прогноз вобрал в себя ряд прогнозных показателей. В частности, учтены ожидаемые значения по тем индикаторам, которые характеризуют индекс потребительских цен, ВВП, объем отгруженной продукции, работ и услуг, продукцию сельского хозяйства, инвестиции в основной капитал, оборот розничной торговли и объем платных услуг населению. В прогнозе представлены показатели по прибыли по всем видам деятельности (в том числе для целей бухгалтерского учета), амортизации, среднегодовой стоимости амортизируемого имущества, фонду заработной платы, среднемесячной начисленной и реальной заработной плате работников организаций, реальным располагаемым денежным доходам населения, величине прожиточного минимума в расчете на душу населения. Приведены прогнозные величины по экспорту и импорту товаров, торговому балансу и счету текущих операций, по численности занятых в экономике, безработных, а также уровню безработицы. Для экспорта приведены ожидаемые значения по нефтегазовой и другим сферам.

В приложении к предыдущей редакции документа присутствовали не только прогнозные значения по консервативному варианту, но и детальные прогнозы по промышленности и внешней торговле. Прогноз по промышленности примечателен тем, что в нем приводятся ожидаемые значения по индексам промышленного производства для ключевых видов экономической деятельности, среди которых – добыча полезных ископаемых. Даны и прогнозные значения по обрабатывающей промышленности (в том числе по коксу и нефтепродуктам, по химическим веществам и продуктам). Отдельный прогноз по внешней торговле включает информацию по возможной стоимости экспорта для топливно-энергетических товаров.

Но имеется и другое важное различие, которое просматривается в представлении исходных условий для формирования возможных сценариев развития экономики. В более раннем варианте указаны прогнозы по физическим объемам для добычи нефти и газа, по физическим показателям экспорта нефти, трубопроводного природного газа, СПГ и нефтепродуктов.

По содержанию предыдущий документ представляется более подробным, чем текущий среднесрочный прогноз. Подобная корректировка документа может являться следствием ответной реакции на введенные в отношении страны санкции. Тем не менее данные изменения не лучшим образом сказываются на последующей оценке достоверности прогноза, особенно по столь важному для страны направлению, как энергетика.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период. Актуальная версия данного документа опубликована 28 ноября 2018 г. Министерством экономического развития Российской Федерации и рассчитана на период до 2036 г.⁸. Предыдущий вариант долгосрочного прогноза действовал с марта 2013 г. и охватывал собой период до 2030 г. Следовательно, требования федерального закона по периодичности обновления и охватываемому периоду времени для данного вида прогнозов выполняются.

Прогноз разработан для двух вариантов социально-экономического развития страны – базового и консервативного. В предыдущей версии документа рассматривались три варианта – консервативный, инновационный и целевой (форсированный). Прогнозные данные по консервативному сценарию приведены в Приложении к текущему документу, тогда как в самом прогнозе детально рассматривается лишь базовый вариант социально-экономического развития. Но можно резюмировать, что в действующем долгосрочном прогнозе соблюдается принцип вариативности. В тексте Прогноза социально-экономического развития до 2036 г. сначала дается характеристика ситуации в российской экономике за период 2017–2018 гг., анализируются основные показатели развития мировой экономики в 2017 г. и первой половине 2018 г., рассматривается дальнейшее развитие ситуации.

В документе приводится общая характеристика базового сценария социально-экономического развития, где в качестве одного из основных приоритетов государственной политики в долгосрочной перспективе заявлено научно-технологическое развитие, а потому ожидается увеличение влияния обозначенного фактора на экономический рост. Подобным образом в документе осуществлен учет Прогноза научно-технологического развития, который рассчитан лишь на период до 2030 г.

⁸ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года.

URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2036_goda.html?ysclid=ljo3rxxzyz479355699

В долгосрочном прогнозе рассматривается структура экономического роста на базе ожиданий по ВВП в разрезе источников доходов, а также счетов использования доходов и производства. Уделено внимание тарифной политике в инфраструктурном секторе, индексации регулируемых цен и тарифов на продукцию и услуги компаний инфраструктурного сектора. В долгосрочном прогнозе затронуты демографическая ситуация, рынок труда, доходы и потребление населения, промышленность. Приведены ожидаемые показатели по различным отраслям, в том числе и по топливно-энергетическому комплексу; затрагиваются такие направления, как добыча нефти с газовым конденсатом, газа и угля, производство нефтепродуктов и электроэнергии. В документе уделено внимание химическому комплексу, транспорту и связи, агропромышленному и рыбопромышленному секторам, отраслям социальной сферы, охране окружающей среды и использованию природных ресурсов.

В приложении к долгосрочному прогнозу более детально раскрыты исходные прогнозные условия для формирования вариантов развития экономики. Среди внешних и сопряженных с ними условий – прогнозные цены на нефть марки Urals и на газ, ожидаемый уровень добычи углеводородов, курс евро, экспорт нефти, природного газа, СПГ и нефтепродуктов. Под внутренними условиями понимаются инфляция, курс доллара США, демографическая ситуация в России.

Долгосрочный прогноз социально-экономического развития строится на определенном наборе прогнозных показателей. В нем представлены ожидаемые значения по таким параметрам, как индекс потребительских цен, ВВП, объем отгруженной продукции, работ и услуг, продукция сельского хозяйства, инвестиции в основной капитал, оборот розничной торговли и объем платных услуг населению, номинальная начисленная и реальная заработная плата работников организаций, реальные располагаемые денежные доходы населения и прожиточный минимум в среднем на душу населения, экспорт и импорт товаров, торговый баланс.

Отдельно прогнозируются показатели по экспорту в рамках топливно-энергетического комплекса и сектора услуг. Представлены индикаторы по счету текущих операций, а также притоку и оттоку капитала. Вместе с тем в долгосрочный прогноз включены показатели по численности занятых в экономике, безработных граждан, уровню безработицы и производительности труда.

В приложении к долгосрочному прогнозу уточнены показатели в отношении товарных групп по экспорту и импорту, конкретизированы

ожидания по физическим объемам продаж нефти, нефтепродуктов, природного газа и СПГ. Также составлен прогноз по доле стран дальнего зарубежья и СНГ в экспорте, импорте и сальдо. Конкретизирован и прогноз по индексам-дефляторам и инфляции, по индексации регулируемых цен и тарифов на продукцию и услуги компаний инфраструктурного сектора. Детализирован и прогноз по индексам промышленного производства, по добыче полезных ископаемых.

Акутаульный долгосрочный прогноз представляется более детальным и проработанным в сравнении с действующим среднесрочным документом. Однако разработанный на долгосрочный период документ по структуре вполне соотносится с предыдущим вариантом среднесрочного прогноза. Между тем в Приложении к долгосрочному прогнозу социально-экономического развития до 2036 г. имеется указание на связь с документами среднесрочного планирования – обозначено соответствие Прогнозу социально-экономического развития на 2019 г. и плановый период до 2020 и 2021 гг. Значит, требование законодательства по учету в разработанном на долгосрочный период документе имевшегося на тот момент среднесрочного прогноза выполнено.

Бюджетный прогноз. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914⁹, в документе требуется учитывать варианты Прогноза социально-экономического развития государства на долгосрочный период. Изначально таковыми являлись базовый, консервативный и целевой сценарии. Однако в долгосрочном прогнозе представлены всего лишь два варианта развития ситуации, поэтому в соответствии с постановлением Правительства от 18.05.2019 № 615¹⁰ число требуемых сценариев тоже сократилось до двух. Таковыми стали базовый и консервативный варианты, что затем нашло отражение и в бюджетном прогнозе.

Но при характеристике процесса формирования документа в контексте оценки динамики численности населения дважды упоминается и некий оптимистический сценарий, хотя требуемый целевой вариант в документе не приводится. Также в постановлении обозначена необходимость учета и иных показателей социально-экономического развития страны на долгосрочный период.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период». URL: <https://base.garant.ru/71179722/?ysclid=ljo3trs624752684081>

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2019 № 615 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325132/?ysclid=ljo3w9byzu733421328

В предыдущем постановлении установлено, что бюджетный прогноз следует разрабатывать раз в 6 лет на период в 18 лет, и такая формулировка не противоречит требованию федерального закона «О стратегическом планировании». Там же заявлено, что в 2015 г. следует подготовить долгосрочный бюджетный прогноз до 2030 г., однако действующая версия бюджетного прогноза охватывает период до 2036 г., а утвержден указанный документ 29 марта 2019 г. в соответствии с распоряжением Правительства № 558-р. Следовательно, данное постановление Правительства выполнено с нарушением срока.

В тексте бюджетного прогноза сформулирована цель экономической политики государства, которая заключается в обеспечении сбалансированного развития страны и расширении потенциала отечественной экономики. Указана и ключевая цель разработки данного прогноза – оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций развития бюджетов бюджетной системы государства, позволяющая путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить стабильные макроэкономические условия и достижение стратегических целей социально-экономического развития.

Достижение поставленной цели подразумевает решение сразу нескольких задач, и одна из них – обеспечение прозрачности и предсказуемости параметров бюджетной системы государства, макроэкономических и иных показателей, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики. Другая цель – профилактика бюджетных рисков. Предусмотрена оценка потенциальных объемов финансового (бюджетного) обеспечения отдельных направлений социально-экономической политики.

Решение обозначенных задач предполагается осуществить в рамках реализации ряда комплексных мер. В частности, планируется обеспечить взаимное соответствие прогноза и других документов государственного стратегического планирования, в первую очередь – долгосрочного прогноза социально-экономического развития страны и государственных программ. Предполагается систематизация и регулярный учет основных бюджетных и макроэкономических рисков. Включен в документ и пункт об использовании в целях долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования инициативных мер и решений, позволяющих обеспечить необходимый уровень устойчивости бюджетов бюджетной системы государства.

Документ предусматривает оказание на постоянной основе методологической и консультационной поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования, а также полноценное включение бюджетного прогноза на долгосрочный период в бюджетный процесс. Но наличие цели, задач и перечня комплексных мер все же уместно в рамках деятельности по целеполаганию, а не для прогноза.

В прогнозе дана характеристика основных итогов развития и текущего состояния бюджетной системы страны. Затем внимание уделяется подходам к разработке бюджетного прогноза – рассматриваются внешние и внутренние условия формирования данного документа, затрагиваются базовый и консервативный сценарии экономического развития из долгосрочного прогноза социально-экономического развития страны. В качестве ключевого внешнего условия обозначено ожидание замедления роста мировой экономики по причине структурных ограничений в развитых странах и накопленных дисбалансов в развивающихся государствах. Предполагается и смещение структуры мирового спроса в сторону услуг по мере роста среднего уровня благосостояния в мире, чему поспособствует тенденция старения населения, а потому возрастет доля расходов на здравоохранение и новые формы образования за счет снижения затрат на товары длительного потребления. Указывается на отсутствие предпосылок для высоких цен на нефть, ожидается ужесточение денежно-кредитной политики крупнейшими мировыми центральными банками и обострение геополитической ситуации.

К внутренним условиям относятся ограничения по таким основным производственным факторам, как труд и капитал. Прогнозируется сокращение численности населения в трудоспособном возрасте, могут потребоваться серьезные изменения в сфере образования. Планируемое усиление производственного потенциала отечественной экономики потребует дополнительных инвестиций в основной капитал. Вместе с тем ограничивающими инвестиционную деятельность факторами выступают соотношение доходов и рисков, наличие ресурсов, уровень конкуренции, повышенная доля инвестиций с низкой отдачей.

В документе представлен прогноз основных характеристик и иных показателей доходов и расходов бюджетов бюджетной системы государства на долгосрочный период. В рамках базового сценария ожидается снижение доходов бюджетов бюджетной системы по отношению к ВВП за счет

нефтегазовой составляющей, которое в некоторой степени нивелируется ростом ненефтегазового компонента посредством увеличения доли налога на добавленную стоимость. Сокращение планируется и в отношении расходов бюджетов бюджетной системы в сравнении с ВВП, которое по своему темпу уступит соответствующим доходам, потому прогнозируется переход баланса из положительной шкалы значений в отрицательный диапазон величин.

В прогнозе приведены показатели финансового обеспечения государственных программ на период их действия, представлены механизмы профилактики рисков реализации данного прогноза применительно к доходной и расходной части бюджетов бюджетной системы. Для доходной части бюджетов в качестве основного риска заявлены колебания цен на нефть. Другой риск – рост степени истощенности разрабатываемых запасов природных ресурсов и наблюдаемый перенос инвестиций на льготируемые их месторождения, что способно привести к дополнительным потерям нефтегазовых доходов для федерального бюджета. В расходной части бюджетов ключевым источником вызовов для бюджетной системы выступает тенденция к старению населения. Указаны риски реализации явных и неявных условных обязательств бюджетов бюджетной системы.

В документе обозначены риски несбалансированности бюджетов бюджетной системы. Речь идет о формировании основных параметров федерального бюджета на долгосрочный период в соответствии с основополагающими принципами бюджетной политики страны. Определены два ключевых параметра – базовая цена на нефть и структурный первичный баланс федерального бюджета. Гарантацией исполнения всех обязательств государства и сохранения макроэкономической и финансовой стабильности в стрессовых условиях выступает наличие достаточного объема ликвидных активов в Фонде национального благосостояния.

При анализе документов целеполагания на федеральном уровне в качестве ориентиров желательно выбрать стратегии социально-экономического развития и национальной безопасности. Их пересмотр происходит раз в шесть лет, тогда как послания Президента Федеральному собранию носят ежегодный характер, поэтому легче сначала установить время публикации действующих на текущий момент времени стратегий, а затем определить те послания Президента, которые могли служить основой для содержащихся в них целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны.

Но даже при попытке осуществления полноценного анализа сразу же проявляется одна из важнейших проблем всей системы стратегического планирования, которая заключается в отсутствии утвержденной долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны. Стоит напомнить, что обозначенная стратегия выступает в роли базы для разработки стратегий научно-технологического и пространственного развития, а также социально-экономического развития макрорегионов. Она же является основой при выработке различных отраслевых документов стратегического планирования, к которым относится энергетическая стратегия страны. На данную стратегию должны опираться и всевозможные государственные программы, а учитывать документ следует при утверждении основных направлений деятельности Правительства и планов деятельности федеральных органов исполнительной власти. Именно поэтому отсутствие обозначенной составляющей делает изложенный в законе подход к функционированию такой системы практически несостоятельным.

Однако важно отметить, что стратегия национальной безопасности страны по факту имеется, хотя связь между ней и посланиями Президента законодательством в явном виде и не устанавливается. Но в законе значится, что Послание Федеральному собранию является основой для определения стратегических целей обеспечения национальной безопасности страны. Следовательно, использование стратегии как ориентира представляется вполне возможным. Действующая редакция документа утверждена Президентом России 2 июля 2021 г., а предыдущий вариант действовал с 31 декабря 2015 г. Получается, что в период между корректировками стратегии национальной безопасности страны были оглашены пять Посланий Президента Федеральному Собранию. К ним вполне можно добавить еще два таких документа, которые вышли после утверждения Федерального закона о стратегическом планировании, но до указанного периода, а также первое послание после утверждения действующего варианта стратегии. Именно их и следует рассматривать при оценке целеполагания.

Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года. Послания Федеральному Собранию носят характер выступлений, стенограммы которых публикуются на официальном сайте Президента России, поэтому больший интерес для дальнейшего анализа представляют именно указы во исполнение посланий Президента. Однако на практике представлены не указы, а перечни поручений по реализации послания Федерального собрания, что также идет

вразрез с требованием закона. В частности, заключительный в рамках всего исследуемого периода перечень поручений опубликован 15 марта 2023 г. и содержит в себе 35 позиций, которые в явном виде не разделены по категориям.

Вместе с тем каждое поручение в перечне относится к определенной тематике и имеет ответственного и срок исполнения. Но в перечне нет ни одного поручения, которое можно было бы напрямую отнести к такой категории, как обеспечение национальной безопасности, поэтому применение данного перечня в качестве основы для определения стратегических целей и приоритетов обеспечения национальной безопасности страны не представляется возможным, не говоря о его использовании при создании соответствующей стратегии. Все поручения можно трактовать как относящиеся к сфере социально-экономического развития.

Большинство поручений из перечня в силу сжатых сроков реализации явно носят оперативный характер, а потому и не относятся к сфере стратегического планирования. Одно из них в определенной степени затрагивает систему стратегического планирования, так как связано с реализацией государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». В рамках реализации комплекса мероприятий поручено предусмотреть в 2023–2025 гг. ежегодное выделение из федерального бюджета дополнительных средств на выдачу государственных жилищных сертификатов молодым ученым.

Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года. Перечень посланий от 21 апреля 2021 г. содержит 67 компонентов. Между тем некоторые из них в той или иной степени затрагивают систему стратегического планирования. Так, среди поручений присутствует пункт, в котором идет речь о внесении предложений с целью формирования перечня инициатив для достижения целей развития страны. В поручении Президента указано, что данные инициативы должны касаться социально-экономического развития. Вместе с тем их обсуждение планировалось в рамках заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, что попутно указывает и на другое важное различие между фактически функционирующей моделью стратегического планирования и предусмотренной законом системой.

Действительно, в законе упоминаются лишь Совет Безопасности и Совет Федерации в качестве одной из палат Федерального Собрания, тогда как никаких сведений о Совете при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам в нем не содержится. При этом возможность включения в состав участников стратегического планирования на федеральном уровне различных органов и организаций действующим законодательством все же предусмотрена. Важно отметить, что 30 июня 2016 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 308 был создан Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Целью Совета являлось совершенствование деятельности по стратегическому развитию и реализации приоритетных проектов. Но уже 19 июля 2018 г. вступил в силу Указ № 444, согласно которому данный орган был преобразован в Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

В послании Президента Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. отметим пункт № 14, где Правительству поручается предусмотреть сокращение накопленного в Российской Федерации в 2021–2050 гг. объема чистой эмиссии парниковых газов до более низких значений по сравнению с показателями Европейского союза.

Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. Этот перечень содержит 38 позиций, из которых две непосредственно относятся к действующей системе стратегического планирования. Так, Правительству поручено внести в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации» изменения, предусматривающие разработку и внедрение отечественных программного обеспечения и программно-аппаратных средств в целях ускорения цифровой трансформации отраслей реального сектора экономики. Необходимо предусмотреть внесение изменений в национальный проект «Образование» с учетом ранее данных поручений и в связи с увеличением числа детей школьного возраста.

Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. Этот перечень включает 47 пунктов, но лишь один из них относится к системе стратегического планирования. Таковым является данное Правительству поручение обеспечить разработку национальной стратегии в области искусственного интеллекта. Результатом выполнения поручения явилось утверждение 10 октября 2019 г. Указом Президента России № 490 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. Целями указа стали

обеспечение ускоренного развития искусственного интеллекта в стране, проведение научных исследований в данной сфере, повышение доступности информации и вычислительных ресурсов для пользователей и совершенствование системы подготовки кадров в упомянутой области.

Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Документ включает восемь компонентов. Только один из них относится к действующей в стране системе стратегического планирования, но имеет для нее существенное значение. Речь идет о поручении Администрации Президента об обеспечении разработки проекта указа, определяющего национальные цели развития страны на период до 2024 г. Поручение включает пять национальных целей развития. Первым пунктом значится увеличение численности населения, а также повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2024 г. и до 80 лет к 2030 г.. Вторая цель – повышение уровня жизни граждан, обеспечение устойчивого роста их реальных доходов и роста уровня пенсий выше инфляции, снижение уровня бедности в стране в 2 раза.

Следующая позиция – вхождение в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых. Заявлено об улучшении жилищных условий для не менее чем 5 млн семей ежегодно, о создании условий для самореализации граждан, о формировании механизмов поиска и поддержки талантов. Также в указе должны быть обозначены цели, соответствующие показатели и стратегические задачи по таким направлениям, как здравоохранение, образование, демография, жилье и городская среда, международная кооперация и экспорт, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, безопасные и качественные дороги, экология, цифровая экономика.

Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Важно отметить, что между публикацией поручения и появлением указа прошел сравнительно непродолжительный срок. Так, 7 мая 2018 г. вступил в силу Указ № 204, по которому Правительство Российской Федерации должно обеспечить достижение установленных Президентом Российской Федерации национальных целей развития страны¹¹. Правительству надлежало утвердить и такие документы системы стратегического планирования, как Основные направления деятельности и Прогноз социально-экономического

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

развития, каждый из которых разрабатывался на период до 2024 г., что соотносится с положениями федерального закона.

Значимо и то, что Основные направления деятельности стали для Правительства ключевым документом стратегического планирования, который направлен на выполнение Указа № 204, где обозначено девять национальных целей развития страны. Так, в этом указе обозначены цели по обеспечению устойчивого естественного роста численности населения и повышению продолжительности жизни в 2024 г. до 78 лет, а уже к 2030 г. указанный показатель должен достичь 80 лет. Заявлено и об обеспечении устойчивого роста реальных доходов граждан, а также о росте уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции. Поставлены цели по снижению в 2 раза уровня бедности и улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

В Указе № 204 имеется и пункт об ускорении технологического развития и увеличении количества осуществляющих технологические инновации организаций до 50% от всего их числа. В документе говорится о об ускоренном внедрении цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Президент Российской Федерации провозгласил целью добиться вхождения страны в число пяти крупнейших экономик мира с обеспечением темпов экономического роста выше мировых значений при условии макроэкономической стабильности, что подразумевает и поддержание инфляции на уровне ниже 4%. Заключительной целью указа Президента заявлено создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Но даже в самой постановке целей становится очевидным расхождение с заложенными федеральным законом принципами стратегического планирования. Действительно, при постановке целей в данном указе в явном виде нарушается принцип их измеримости. Совсем не очевидно то, что вкладывалось в такое понятие, как устойчивый естественный рост численности населения. Неясен и подход к оценке достижения цели. Устойчивый рост может измеряться на ежегодной основе, а возможно и соотнесение данных 2024 г. с базовым периодом. Не обозначен и желаемый уровень роста. То же самое утверждение справедливо и в отношении разницы между ростом реальных доходов граждан, уровнем пенсионного обеспечения и значением инфляции. В случае с уровнем бедности также

важно понимать, что именно подразумевается под данным термином, а также следует иметь четкое представление о периоде, который выбирается в качестве базы при расчете. Требуется определенной ясности и такой весьма расплывчатый и обобщенный термин, как улучшение жилищных условий.

Из текста указа неясно, что подразумевается под ускорением технологического развития. Необходимо разъяснить, каким образом измеряется скорость внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Отсутствуют и исчерпывающие сведения о том, по какому критерию оценивается экономический рост и производится ранжирование национальных хозяйств.

Необходимо однозначное представление о том, что именно подразумевается под высокопроизводительным экспортно-ориентированным сектором отрасли, какие технологии считаются современными, кто из сотрудников относится к такой категории, как высококвалифицированные кадры. Можно сказать, что почти все цели указа прямо не отвечают принципу измеримости. Лишь одна цель (повышение продолжительности жизни) в явном виде удовлетворяет такому принципу, так как оценка достижения таковой вполне может производиться на базе соответствующего показателя.

Целесообразно обратиться напрямую к Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Примечательно, что система целеполагания деятельности Правительства страны представлена в разработанных Министерством финансов Российской Федерации Методических указаниях по разработке национальных проектов. Согласно данному документу, базой для Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года являются национальные цели из п. 1 Указа № 204, цели национальных проектов из п.п. 3–15 Указа № 204 и иные цели государственной политики. Основные направления деятельности становятся фундаментом для разных Государственных программ, в состав которых включаются полностью или частично Национальные проекты.

По факту на уровне целеполагания деятельности Правительства появился новый компонент, который не фигурирует в законе, регулирующем систему стратегического планирования. Такой составляющей выступают национальные проекты, но тогда принципиально понимать то, почему их цели указываются обособленно от других компонентов. Причина такого разграничения заключается в том, что под национальными проектами понимаются приоритетные направления государственной политики с особым режимом управления. Национальные проекты разрабатываются

сроком на шесть лет, как и Основные направления деятельности Правительства.

В тексте указа № 204 упомянуты не только национальные проекты, но и программы. К направлениям реализации национальных проектов и программ отнесены демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. По каждой из таких программ и проектов приведен перечень из целей и целевых показателей, достижение которых требуется обеспечить, а также перечислены подлежащие решению задачи. В контексте национальной программы по развитию цифровой экономики одной из задач является преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы, включая энергетическую инфраструктуру. Вместе с тем в Указе № 204 значится план по модернизации и расширению магистральной инфраструктуры в стране, предусматривающий гарантированное обеспечение доступной электроэнергией.

Достижение целей и решение задач в рамках обозначенных национальных проектов и программ, а также упомянутого плана поручено обеспечить Правительству Российской Федерации. В случае программ в сфере повышения производительности труда и поддержки занятости, цифровой экономики, проекта в области малого и среднего предпринимательства и поддержки индивидуальной предпринимательской инициативы, плана по модернизации и расширению магистральной инфраструктуры заявлено также участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, особый режим управления обусловлен непосредственно самой группировкой национальных проектов и программ по направлениям, а не разграничением по ответственным за их реализацию органам. Отметим, что п. 16 Указа № 204 обеспечивал национальным проектам и программам приоритетный порядок финансирования.

Упоминание национальных проектов и программ в Указе № 204 напоминает попытку реализации своеобразного проектного подхода, который получил довольно широкое распространение, но не на уровне государства, а в деятельности организаций. Национальные проекты и программы образуют своего рода «портфель проектов» для Правительства. Такой подход к организации системы целеполагания деятельности представляется явно

избыточным, так как все подобные проекты и программы разрабатываются в одно и то же время и на тот же период.

Ответственность за реализацию национальных проектов и программ несет один и тот же орган – Правительство Российской Федерации. Избыточность компонентов приводит лишь к усложнению и без того витиеватой системы стратегического планирования.

(Продолжение следует)

Список литературы

1. Мишин А.Ю., Мишин Ю.В. Проблемы развития российской интегрированной системы государственного стратегического планирования // Микроэкономика. 2021. № 6. С. 5–16.
URL: <https://doi.org/10.33917/mic-6.101.2021.5-16>
2. Винслав Ю.Б. Год 2020-й: О сохраняющихся воспроизводственных угрозах и об их нейтрализации на путях совершенствования стратегического планирования и промышленной политики, развертывания национальной инновационной системы и ее отраслевых и региональных подсистем // Российский экономический журнал. 2020. № 1. С. 3–53. URL: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2020-1-3-53>
3. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Совершенствование методологических подходов к формированию системы стратегического планирования в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 4. С. 9–26. URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10039>
4. Бауэр В.П., Еремин В.В. Французский и китайский опыт для совершенствования российской системы стратегического планирования // Власть. 2020. Т. 28. № 4. С. 205–213.
URL: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i4.7462>
5. Батукова Л.Р. Система государственного стратегического планирования: индикативный подход к организации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 12. Ч. 3. С. 469–477.
URL: <https://doi.org/10.17513/vaael.1535>
6. Батукова Л.Р. Разработка основ системного анализа и модернизации института (системы) государственного стратегического планирования России // Экономика и предпринимательство. 2020. № 12. С. 188–193.

7. Макаров А.В., Пономарев Ю.Ю. Международные рейтинги – друзья и враги в системе стратегического планирования // ЭКО. 2022. Т. 52. № 7. С. 146–168. URL: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168>
8. Федотова Е.А., Пенчукова Т.А. Совершенствование системы управления стратегическим планированием как приоритет обеспечения национальной безопасности России // Российский экономический интернет-журнал. 2021. № 4. С. 146–168.
URL: <https://www.e-rej.ru/upload/iblock/0e5/0e55d0f29a7e04d1982c8eac814b12c5.pdf>
9. Крупнов Ю.А. Развитие информационной системы стратегического планирования // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2021. № 6. С. 60–66.
URL: <https://doi.org/10.47581/2021/IU-01/IE.6.56.10>
10. Писарева О.М. Характеристика концептуальных основ формализации задач целеполагания в системах стратегического планирования // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 5. № 5. С. 123–129.
11. Мокишин М.Ю., Марача В.Г., Жабицкий М.Г., Бойко О.В. От национальных проектов к системе стратегического планирования. Координация действий министерств и ведомств // International Journal of Open Information Technologies. 2022. Т. 10. № 8. С. 113–120.
URL: <http://injoit.org/index.php/j1/issue/view/118>
12. Шимко О.В. Ключевые подходы к реализации национальных приоритетов развития и направлений структурной модернизации в сфере энергетики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2022. Т. 18. Вып. 11. С. 2187–2226.
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.11.2187>
13. Шимко О.В. Ориентация на низкоуглеродную экономику в условиях санкций как один из национальных приоритетов развития Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2022. Т. 18. Вып. 9. С. 1804–1825.
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.9.1804>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

*Challenges of Globalization
and Their Implications*

THE POSSIBILITY OF ACCELERATING ECONOMIC GROWTH AND STRUCTURAL MODERNIZATION IN THE ENERGY SECTOR IN THE FACE OF SANCTIONS. PART 1

Oleg V. SHIMKO

Center for Innovative Economics and Industrial Policy,
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences (IE RAS),
Moscow, Russian Federation
shima_ne@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0779-7097>

Article history:

Article No. 152/2023
Received 17 April 2023
Received in revised
form 2 June 2023
Accepted 23 June 2023
Available online
17 July 2023

JEL classification:

E65, F51, F63, O25,
Q47

Keywords: strategic
planning system,
energy, sanctions,
technological
backwardness, national
development goals

Abstract

Subject. This article discusses the issues of development of the strategic planning system at the federal and regional levels in Russia.

Objectives. The article aims to analyze the interrelations of the documents of the strategic planning system and determine the ways of transformation of the energy sector in the context of economic sanctions.

Methods. For the study, I used the general scientific research methods.

Results. The article finds that in the legislation on strategic planning, there are no strict requirements for the communication mechanism, which should ensure the interaction of various documents. The integration of strategic planning documents into a system is of a formal nature, which does not contribute to overcoming the consequences of the introduction of new direct and indirect sanctions against the energy sector.

Conclusions. It is necessary to transform the current system of strategic planning in Russia.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2023

Please cite this article as: Shimko O.V. The Possibility of Accelerating Economic Growth and Structural Modernization in the Energy Sector in the Face of Sanctions. Part 1. *National Interests: Priorities and Security*, 2023, vol. 19, iss. 7, pp. 1318–1366.
<https://doi.org/10.24891/ni.19.7.1318>

References

1. Mishin Yu.V., Mishin A.Yu. [Development problems of the Russian integrated system of State strategic planning]. *Mikroekonomika = Microeconomics*, 2021, no. 6, pp. 5–16. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.33917/mic-6.101.2021.5-16>
2. Vinslav Yu.B. [Year 2020: On the remaining reproductive threats and their neutralization on the ways to improve strategic planning and industrial policy,

- the deployment of the national innovation system and its sectoral and regional subsystems]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* = *Russian Economic Journal*, 2020, no. 1, pp. 3–53. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2020-1-3-53>
3. Lenchuk E.B., Filatov V.I. [Improvement of methodological approaches for formation of strategic planning system in Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* = *Bulletin of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2020, no. 4, pp. 9–26. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10039>
 4. Bauer V.P., Eremin V.V. [French and Chinese experience for improving the Russian strategic planning system]. *Vlast'* = *The Authority*, 2020, vol. 28, no. 4, pp. 205–213. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i4.7462>
 5. Batukova L.R. [System of state strategic planning: indicative approach to organization]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* = *Journal of Altai Academy of Economics and Law*, 2020, no. 12, part 3, pp. 469–477. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.17513/vaael.1535>
 6. Batukova L.R. [Development of the foundations of systems analysis and modernization of the institution (system) of State strategic planning of Russia]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* = *Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2020, no. 12, pp. 188–193. (In Russ.)
 7. Makarov A.V., Ponomarev Yu.Yu. [International rankings – Friends and foes in the system of strategic planning]. *EKO* = *ECO*, 2022, vol. 52, no. 7, pp. 146–168. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168>
 8. Fedotova E.A., Penchukova T.A. [Improving the strategic planning management system as a priority for ensuring Russia's national security]. *Rossiiskii ekonomicheskii internet-zhurnal*, 2021, no. 4, pp. 146–168. (In Russ.)
URL: <https://www.e-rej.ru/upload/iblock/0e5/0e55d0f29a7e04d1982ccec814b12c5.pdf>
 9. Krupnov Yu.A. [Information system concept strategic planning support]. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya* = *Innovative Economy: Prospects for Development and Improvement*, 2021, no. 6, pp. 60–66. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.47581/2021/IU-01/IE.6.56.10>

10. Pisareva O.M. [Characterization of the conceptual foundations of the formalization of goal-setting tasks in strategic planning systems]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* = *Economics and Management: Problems, Solutions*, 2018, vol. 5, no. 5, pp. 123–129. (In Russ.)
11. Mokshin M.Yu., Maracha V.G., Zhabitsky M.G., Boyko O.V. [From national projects to the strategic planning system. Coordination of actions of ministries and departments]. *International Journal of Open Information Technologies*, 2022, vol. 10, no. 8, pp. 113–120. (In Russ.)
URL: <http://injoit.org/index.php/j1/issue/view/118>
12. Shimko O.V. [Key approaches to the implementation of national development priorities and areas of structural modernization in the energy sector]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National Interests: Priorities and Security*, 2022, vol. 18, iss. 11, pp. 2187–2226. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.11.2187>
13. Shimko O.V. [Orientation to a low-carbon economy under sanctions as one of national development priorities of the Russian Federation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National Interests: Priorities and Security*, 2022, vol. 18, iss. 9, pp. 1804–1825. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.9.1804>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.