

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, МЕТОДОЛОГИЯ

О. В. Морозов, М. А. Васильев

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

А. Г. Бирюков

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
Москва, Россия

В связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в статье проведено исследование стратегического планирования в стране. Методологическую основу формирования целей, установления горизонтов стратегического планирования составляют работы зарубежных и отечественных авторов в области институционального строительства, системогенетики, структурного анализа, количественного моделирования. Исследованы представления о национальном развитии сторонников либеральной логики пошаговой социальной инженерии и представителей историчистской доктрины телеологического планирования общественного развития, показана возможность их сочетания. Дан анализ недостатков в общесистемных областях государственной деятельности по прогнозированию, планированию, программированию и ресурсному обеспечению развития, понимаемых как элементы стратегического планирования. Рассмотрены объективные противоречия и риски в отечественной практике стратегического планирования. Обоснована необходимость радикального усовершенствования института государственных программ в Российской Федерации. Авторами аргументируется отказ от доминирования разовых поручений и решений в пользу документов стратегического планирования. Представлен способ определения оптимальных величин распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы. Трехуровневая бюджетная система страны рассматривается как институт, инструмент и ресурсный источник стратегического планирования. Обоснована гипотеза, что достижение оптимальной структуры бюджетной системы создаст условия для включения субнациональных органов власти в исполнение национальных проектов.

Ключевые слова: бюджетная система, гармония систем, горизонты планирования, государственная программа, государственное управление, исторический процесс, прогнозирование, социальный институт, целеобразование.

STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY, PRACTICE, METHODOLOGY

Oleg V. Morozov, Mikhail A. Vasiliev

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

Aleksey G. Biryukov

State Duma of Federal Assembly of Russian Federation, Moscow, Russia

After adopting the federal law 'About Strategic Planning in the Russian Federation' strategic planning in the country was investigated. Methodological foundation of setting goals, fixing horizons of strategic planning was shaped by works of overseas and home experts in the field of institutional construction, system -genetics, structural analysis, quantitative modeling. The authors researched ideas about national development put forward by followers of liberal logics of step-by-step social engineering and representatives of historicism doctrine of theological planning of public development and showed possibilities of their combination. Disadvantages in public spheres of state activities dealing with forecasting, planning, programming and resource supply for the development, which are understood

as elements of strategic planning were analyzed. The authors studied objective contradictions and risks in home practice of strategic planning and substantiated the necessity to upgrade institute of state programs in the Russian Federation. They rejected the dominance of once-only assignments and decisions in favour of documents of strategic planning. The method of finding optimum values for income distribution of the consolidated budget of the Russian Federation by levels of budget system was put forward. The three-level budget system of the country is considered as institute, instrument and resource source of strategic planning. The hypothesis about possibility to reach the optimum structure of budget system, which could create conditions for including sub-national bodies of power in implementation of national projects was substantiated.

Keywords: budget system, system harmony, planning horizons, state program, state administration, historical process, forecasting, social institute, goal-setting.

Введение

Авторы настоящей статьи исходят из неочевидной для современного политического сознания предпосылки, что стратегия национального развития является фактором становления дееспособного государственного управления. Прогнозирование будущего и стратегическое планирование в политической жизни общества восходят к стратегической задаче воспроизводства *государственной состоятельности* [5]. Но одновременно они фиксируют, что в современной социальной философии и практической политике доминирует подход, отрицающий саму возможность предвидения будущего.

Действительно, политическое планирование за пределами ситуативного обслуживания текущей политики часто характеризуется существенным (и сознательным) упрощением, сокращением содержательной составляющей видения будущего, а результативность – невысокой степенью осуществления стратегических планов и подтверждения прогнозов, что порождает недоверие к самой такой деятельности. В этой связи требует ответа вопрос, поднятый немецким социологом Н. Луманом (1927–1998) относительно того, может ли социальная система планировать себя [10]. Как отрицательный, так и положительный ответы на него зависят от понимания возможности предвидения исторического будущего больших и малых сообществ, а также стран, народов и человечества в целом.

Академик АН СССР и РАН Т. И. Ойзерман (1914–2017) категорически утверждает, что в общественных процессах,

в отличие от процессов в естественном мире, закономерности установить невозможно. Он пишет, что предвидеть будущее нельзя по двум причинам. Во-первых, всякая сознательная, целесообразная, осмысливающая свои последствия деятельность неизбежно порождает и непредвиденные, неожиданные, нежелательные стихийные последствия. Этот процесс идет по нарастающей, одна случайность порождает другие, и мы не в состоянии их все просчитать. Второй источник непредсказуемости социальной жизни – это будущие состояния научного знания. Достижения науки оказывают огромное влияние на общество и порой детерминируют его развитие. Но само развитие непредсказуемо, мы не можем знать будущих открытий и решений нынешних проблем [17. – С. 724]. Он допускает возможность лишь краткосрочных и среднесрочных прогнозов, которые «...более или менее оправданы в научном отношении, например в сфере государственного планирования или в демографических исследованиях. Но и эти прогнозы весьма приблизительны, нередко оказываются ошибочными» [17. – С. 720]. Тем самым Т. И. Ойзерман постулировал невозможность и, соответственно, нецелесообразность прогнозов отдаленного будущего, когда количество и качество изменений делают практически невозможными любые прогнозы.

На вопрос Н. Лумана отрицательно отвечают признанный авторитет современного либерализма австрийско-британский философ и социолог К. Р. Поппер (1902–1994) и представитель нелиберального направления экономической мысли,

лауреат Нобелевской премии по экономике (1974) Ф. А. фон Хайек (1899–1992). Работы К. Р. Поппера пронизаны утверждениями о том, что «история смысла не имеет» [19. – С. 311], «...не существует всеобщей истории как реальной истории человечества» [19. – С. 312], «...история не имеет цели, мы можем навязать ей свои цели», «...хотя история не имеет смысла, мы можем придать ей смысл» [19. – С. 320], «...[исторические] факты, как таковые, не имеют смысла. Придать им смысл могут только наши решения» [19. – С. 321]. Критикуя взгляды Платона, Аристотеля, Гегеля, Маркса и других основоположников историцистской доктрины, в рамках которой утверждается, что задача социальных наук состоит в выработке предсказаний исторического развития, он решительно отвергает историцизм как социально-философское учение, признает его неприемлемым [20].

Будучи сторонником принципов демократического переустройства общества, на вопрос, что же должны делать правители, К. Р. Поппер отвечает, предлагая доктрину, которую называет «социальной инженерией частных решений», теперь более известной как «пошаговая социальная инженерия». «Да, – пишет он, – мы нуждаемся в надежде. Действовать, жить без надежды выше наших сил. Однако мы не нуждаемся в большем и большего нам не должно быть дано. Нам не нужна определенность». Прогресс для истории, по К. Р. Попперу, невозможен. «Прогрессировать можем только мы, человеческие индивидуумы, и мы можем делать это, защищая и усиливая те демократические институты, от которых зависит свобода, а вместе с тем и прогресс». «...» «Вместо того чтобы вставать в позу пророков, мы должны стать творцами своей судьбы» [19. – С. 322].

Ф. А. Хайек также решительно (но в сравнении с К. Р. Поппером значительно тоньше) отвергает убеждение историцистов в познаваемости будущности человечества. «Оглядываясь назад, мы можем понять события прошлого, прослеживая и

оценивая их последствия. Но текущая история для нас – не история. Она устремлена в неизвестность, и мы почти никогда не можем сказать, что нас ждет впереди» [Цит. по: 17. – С. 725]. Подобно К. Р. Попперу и одновременно с ним он утверждает, что «в общественном развитии нет ничего неизбежного и только мышление делает его таковым» [22. – С. 43]. «Популярность идеи планирования связана... с понятным стремлением решать наши общие проблемы по возможности рационально, чтобы удавалось предвидеть последствия наших действий. В этом смысле каждый, кто не является полным фаталистом, мыслит планоно.»

И всякое политическое действие – это акт планирования... Но дело в том, что... энтузиасты планоного общества не ограничиваются утверждением, что, если мы хотим распределять доходы или блага в соответствии с определенными стандартами, мы должны прибегать к планированию... Такое либеральное планирование авторы не считают планированием... Адепты планирования требуют централизованного управления всей экономической деятельностью, осуществляемой по... единому плану, где однозначно расписано, как будут «сознательно» использоваться общественные ресурсы, чтобы определенные цели достигались определенным образом... В этом пункте сторонники планирования резко расходятся с либералами [22. – С. 33–34].

Будучи поборником индивидуальной свободы, Ф. А. Хайек свою работу завершает провозглашением в качестве принципа, что «единственная прогрессивная политика – это... политика, направленная на достижение свободы личности». И вместо того чтобы планировать прогресс, надо «создавать благоприятные условия для прогресса» [22. – С. 176].

К. Р. Поппер и Ф. А. Хайек с их отрицанием смысла истории и признанием того, что смысл истории придают люди, живущие здесь и сейчас, что «в общественном развитии нет ничего неизбежного и только

мышление делает его таковым», предстают современными выразителями субъективно-идеалистических взглядов на историю и исторический процесс. Из этих взглядов логично следуют не только отрицание возможности предвидения будущего, но и не артикулируемое ими отрицание онтологической субъектности надличностных объединений людей, этнических и государственных сообществ, цивилизаций, скрупулезно описанных Н. Я. Данилевским, О. Шпенглером и А. Тойнби, и самого человечества, схему развития которого представил русский историк В. О. Ключевский [7].

Вместе с тем в рамках признания правовой субъектности государства их призыв к определенному недоверию государственной власти (с ее правом на насилие, осуществляемом от имени надличностного сообщества), устремленному к тотальному проникновению во все сферы индивидуального бытия, следует рассматривать как вклад либерализма в мировую гуманитаристику. И совсем не случайно «Дорога к рабству» Ф. А. Хайека завершается призывом к строительству послевоенного мира на федеративных началах. Поскольку «...федеративный принцип является единственной формой объединения различных народов, способной упорядочить взаимоотношения между странами, никак не ограничивая их законного стремления к независимости» [22. – С. 172]. Вполне прагматично федерализм у него понимается как форма государственного устройства, ограничивающая вмешательство надличностной власти в пространство личной свободы.

Критически радикально состояние стратегического планирования в отечественной практике (на 2011 г.) оценивает академик РАН, научный руководитель Института экономических исследований ДВО РАН П. А. Минакир. Он утверждает, что разрабатываемые стратегии не являются стратегиями в полном смысле этого слова. Нельзя сказать, что реализация или не-реализация того или иного стратегическо-

го проекта приведет к выполнению (невыполнению) поставленных (без обоснования) целей, которые формулируются или предельно общим образом, либо детализируются в форме огромного количества частных и практически не увязанных друг с другом показателей. Более того, избежать этого ни теоретически, ни практически невозможно, если продолжать надеяться на то, что можно каким-то образом определить стратегию поведения очень сложной системы, не имея возможности явным образом определить взаимосвязи и состояние в ней [11].

П. А. Минакир для исправления ситуации в качестве рецепта для разработки стратегии, которая имела бы практический смысл, давала бы возможность оценки степени достижения цели, предлагает упростить саму исходную систему, обеспечить формализуемость целей и ясность взаимосвязей, исходить из принципа уменьшения разнообразия до размеров минимально необходимого [11. – С. 43–56]. При этом он игнорирует, казалось бы, очевидную мысль: будет ли стратегия иметь практический смысл после искусственного уменьшения разнообразия системы до минимально необходимых размеров». На наш взгляд, стратегия приобретет практический смысл тогда и только тогда, когда инструментарий стратегического планирования возвысится в пределе до способности отражения действительного разнообразия управляемой системы, а не только минимально необходимого.

Современные отечественные исследователи В. В. Гайдук и А. С. Лукьянцев в процессе анализа дискурсивной основы стратегического планирования обратили внимание на теоретический конструкт Э. Лакло и Ш. Муффа под названием «радикальная демократическая политика» (1992). Аргентинскими учеными, повторяющими логику *пошаговой социальной инженерии* Поппера, современная демократическая система определяется как полифония голосов, формирующая особую дискурсивную идентичность. Процесс политического

предвидения и выработки стратегии – это поле взаимодействия различных интересов, которое осуществляется на конфликтной почве. В основе воспроизводства системного порядка политического процесса – перманентная конфликтность политической ситуации. Конфликт интересов является неизбежным и его демократическое разрешение гарантирует воспроизводство правильных политических решений [3. – С. 153].

В итоге своего исследования В. В. Гайдук и А. С. Лукьянцев отказывают политическим системам современности в способности формировать качественную основу системы планирования политического процесса на долгосрочную перспективу. Стратегическим планам они придают характер PR-проектов: «...Дискурс вокруг стратегического планирования в современном мире ориентируется на структуры оправдания (придания) легитимности действий элиты по отношению к себе по вопросам проработки вариантов политико-экономического будущего страны» [3. – С. 160]. Они отрицательно отвечают на вопрос, поднимаемый Н. Луманом относительно того, «может ли социальная система планировать себя»: «Политическая система не может самостоятельно оценивать риски от теоретических и практических действий экспертов и элиты по реализации концепций стратегического планирования...» [3].

На наш взгляд, в демократическом радикализме Э. Лакло и Ш. Муфф следует видеть лишь трансляцию логики рыночной экономики на сферу политики. Стратегирование политики сводится ими к повседневности практической политики. Однако даже в отношении экономической политики уже почти 30 лет назад признано и поэтому следует учитывать, что «устойчивое общество никогда не возникает в рамках мировой экономики, которая опирается на действие только рыночных сил, далеко не всемогущих, несмотря на всю их важность для осуществления инновационного процесса... Рыночный механизм крайне восприимчив к самым незна-

чительным явлениям сегодняшнего дня, но вряд ли может быть надежным компасом для решения долгосрочных задач» [6. – С. 211–212].

Полагаем, что радикальная демократическая политика Э. Лакло и Ш. Муфф является типичным проявлением отказа (начиная со второй половины XX в.) многих зарубежных авторов и их отечественных последователей от стремления создавать большие теории общественного развития. Они, критикуя классические большие теории общественного развития (закон трех стадий социальной эволюции О. Конта, закон смены социально-экономических формаций К. Маркса, цивилизационный, хозяйственно-культурный подход М. Вебера и Н. Я. Данилевского – О. Шпенглера – А. Тойнби, теорию постиндустриального общества Д. Белла, О. Тоффлера и др.) и постклассические (мир-системный подход И. Валлерстайна, Ф. Броделя, Дж. Арриги, концепцию развития отношений реципрокности, редистрибуции и рыночной торговли К. Полаanyi), обнаруживая в них угрозу тоталитаризма, пошли по пути формирования концепций общественных изменений.

Авторы (К. Поппер, Ф. Хайек, Р. Нисбет, Р. Будон, П. Штомпка, М. Арчер, П. Бергер, Э. Гидденс, Э. Дюркгейм, И. Лакатос, Н. Луман, Э. Остром и др.) фокусируют внимание не на универсальных, детерминированных и прогрессивных характеристиках общественного развития, как это делают авторы классических теорий. Они концептуализуют общественные изменения, основываясь на специфическом, эмпирически и локально наблюдаемом наборе тенденций таких изменений. Смена фокуса связана, во-первых, с невиданным ранее ускорением общественных изменений, а во-вторых, с осознанием не только дискретности, но и так называемой контингентности (Н. Луман) социального мира. В первом случае общественные науки столкнулись с совокупностью событий, радикально и катастрофически быстро меняющих привычные структуры об-

щественной жизни, превращающих ранее периферийные сферы в центральные и ведущие тенденции; во втором – с неоднозначностью и неопределенностью социальных процессов, обусловленных их самообращенностью и возросшей коммуникативностью, а также признанием того, что наблюдаемое может быть другим (получивших в социологии отражение как теорема У. Томаса, эффект Эдипа К. Р. Поппера, парадокс Хайека). На первое место в теоретических построениях (теории постмодернизма и виртуализации) вышли ситуативность, вариативность, субъективизм, признание возможности разного взгляда на одни и те же явления, структуры, тенденции и (одновременно) прагматизм. Каждая из этих концепций обладает индивидуальной парадигмой изменений, но не предоставляет инструменты для видения будущего, индуцирует краткосрочность государственной политики без формирования отдаленных горизонтов планирования.

Нам ближе позиция, которой придерживается академик РАН, философ и политолог В. Н. Расторгуев. Оценивая отечественную практику политического планирования, он утверждает, что в политическом руководстве России доминирует установка на целенаправленное сужение сферы долгосрочного политического планирования с уходом государства из экономической жизни. Это должно рассматриваться как эффективный способ планирования катастроф без их прогнозирования [21]. Общая оценка состояния политического планирования и прогнозирования у В. Н. Расторгуева сводится к тому, что «политической деятельности свойственны по преимуществу не поиски универсальных связей, без чего прогнозирование превращается в гадание, а императивное мышление, когда доминирует волевое начало, а не рефлексивная аналитика. Эта особенность ослабляет единство планирования и прогнозирования, делает его не обязательным, а факультативным условием... Между тем, политическое планирование, если

не сводить его к работе «технологов», – это планирование исторического времени, будущего целых народов с учетом их цивилизационной миссии, выявить которую становится все труднее в условиях жесткого табуирования и «режима политкорректности» в современной политике и политологии» [21. – С. 13].

Политическое планирование он справедливо рассматривает не только как деятельность по определению целей и задач внутренней и внешней политики, но и как разновидность социальной инженерии. При этом определение политических целей развития не сводится им к произвольному целеполаганию, а интерпретируется в телеологическом смысле – как осмысление функциональных целей конкретной сферы жизнедеятельности, отрасли или политики в целом. Непреходящим функционально-целевым императивом стратегий развития выступают у него природосохранение и народосохранение (не только численности населения, но и сохранение отдельных народов как исторических личностей) [21. – С. 3]. Акцент делается на понимании закономерностей и адекватности методологии построения долгосрочных стратегий с учетом цивилизационных особенностей страны.

Попытку синтеза негативных и позитивных логик научного познания общественных процессов представила старший научный сотрудник Института философии РАН, кандидат философских наук С. В. Пирожкова: «Мы движемся практически вслепую, но не нащупываем дорогу, а выбираем путь с определенной степенью произвольности и смело движемся по нему, бросая вперед камушки, сообщающие нам, есть ли впереди твердая почва. Наши камушки – это предсказания. То же происходит и при практическом применении нашего знания. План есть только проба, которая позволяет нам организовывать свою деятельность и находить правильные пути. О каком бы виде научного предвидения мы ни говорили (гипотезе, прогнозе или плане), это проба, предположение, с

помощью которого мы строим свою деятельность – познавательную или практическую. Поэтому, опираясь на философию К. Р. Поппера, а не только на историцистские рассуждения, можно сделать вывод, что предсказания являются неотъемлемой и очень важной частью нашей жизни» [18. – С. 97].

Логика С. В. Пирожковой приобретает эвристическую ценность с учетом позиции академика РАН Н. Н. Моисеева, который в рамках известной его концепции направляемого развития отмечает следующее: «Чрезвычайная сложность связей между элементами системы... невозможность провести детальный анализ мыслимых последствий... обоснованное сопоставление результатов принимаемых решений (и даже сопоставление следствий различных вариантов действий) практически не оставляют шансов на успех... выбора... Вот почему я предпочитаю говорить не об управляемом, а о направляемом развитии социальных и социально-экономических систем... Другими словами, направляемое развитие – это не способ достижения каких-либо конкретных целей (хотя в отдельных случаях такие цели могут быть), а способ реализации выбранной «системы табу» – системы ограничений, обеспечивающих развитие общества в желаемом эволюционном канале» [12. – С. 176].

Системная законодательная основа стратегического планирования в Российской Федерации, с учетом того что отдельные элементы стратегического подхода существовали и ранее (в виде концепций, доктрин, отраслевых и функциональных стратегий, федеральных целевых и государственных программ), в 2014 г. была оформлена Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон основывается на ряде положений, позволяющих на качественно новом уровне обеспечить обоснованную взаимосвязь между постоянной актуализацией государственных решений (в соответствии с технологией пошаговой социальной ин-

женерии) и стратегической сверхзадачей (формируемой с учетом цивилизационных особенностей страны), достижению которой должны быть подчинены имеющиеся ресурсы и инструменты управления. В части ресурсного обеспечения долгосрочных целей стратегического планирования (бюджетной стратегии) конкретные поручения были сформированы значительно раньше, в рамках Бюджетного послания Президента Российской Федерации в марте 2007 г.

Законодательное оформление системы стратегического планирования дает возможность определить соответствие пятилетней практики стратегического планирования его изначальному, законодательно установленному замыслу. Поэтому настоящее исследование исходит как из необходимости осмысления методологических основ стратегического планирования, так и из положений Федерального закона № 172-ФЗ.

О состоянии стратегического планирования

Анализируя ситуацию на момент принятия Федерального закона № 172-ФЗ, доктор юридических наук М. В. Глигич-Золотарева на примерах реализации федеральных целевых программ приходит к выводу: «...Программы и доктрины... направлены... на урегулирование тех состояний системы, которые она пережила... до начала преобразований. Поэтому происходит борьба не с причинами, а со следствиями тех или иных системно-структурных проблем. Это управление без обратной связи: средства вложены, цель достигнута, программа закрывается... В результате программные средства управления превратились в текущие меры поддержки регионов и отраслей, а то и просто – в способ финансирования деятельности государственных органов» [4. – С. 81–94].

Вместе с тем М. В. Глигич-Золотарева, хотя и говорит о недостатках, но в качестве «минимума, с которого необходимо начинать работу над выстраиванием эффек-

тивной модели стратегического планирования», рассматривает положения Федерального закона № 172-ФЗ. Стратегическое планирование признается ею «едва ли не единственным инструментом обеспечения бескризисного развития государства как сложной социальной системы» [4. – С. 94]. Мы разделяем такую позицию: опора на закон – это прагматичный и правильный подход. Вопрос лишь в том, являются ли нормы закона действительным минимумом, который обеспечивает практику стратега необходимым и достаточным инструментарием для осуществления этого вида деятельности.

Стратегическое планирование в статье 3 указанного закона определяется как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Можно предполагать, что данное определение подразумевает не только указанные формальные признаки, но и качественно иные требования к стратегическому виду деятельности. К качеству целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования и реализации стратегических решений и отражающих их документов можно отнести *факторы, определяющие специфические условия стратегического планирования* (в отличие от краткосрочного, тактического, оперативного), которые:

– требуют понимания противоречий, тенденций и закономерностей не только национального (локального), но и мирового (глобального) развития, а именно условий, не зависящих (или зависящих в малой

степени) от действий или бездействий субъектов стратегического планирования;

– не могут спрогнозировать с достаточной степенью точности показатели будущего состояния и процесса развития планируемых областей общественных отношений;

– не могут учитывать будущие итоги, результаты, промежуточную информацию, невозможные к получению (ввиду их отсутствия) с применением статистических инструментов;

– основываются не столько на рассчитываемых параметрах, сколько на долгосрочных целях;

– задают некую идеальную модель будущей деятельности (действительности), реализации которой должны быть подчинены механизмы планирования (управления, контроля), рассчитанные на средне- и краткосрочные периоды;

– не только указывают путь движения на долгосрочный период, но и ограничивают иные возможные альтернативные направления.

Практические трудности стратегического планирования определяются тем, что на длительный период не представляется возможным учесть в полной мере изменения ни внешних, ни внутренних факторов, влияющих на достижение долгосрочных целей. Поэтому можно утверждать, что система стратегического планирования подчиняется несколько иным правилам, чем планирование вообще, традиционно используемое в практике государственного управления. Такая система ориентирована не столько на точность достигаемых показателей управляемой системы в отдельные периоды, сколько на объективность параметров устанавливаемых целей, их взаимную согласованность в долгосрочной перспективе. Акцент смещается в сторону целеполагания.

Общая оценка соответствия практики стратегического планирования принципам, установленным Федеральным законом № 172-ФЗ, состоит в признании того, что они остаются в настоящее время нере-

ализованными или выполненными исключительно формально. Далее изложим наше видение недостатков в общесистемных областях государственной деятельности по прогнозированию и планированию развития страны с момента принятия закона.

За пять лет существенно изменились макроэкономические условия, включая значительные колебания цен на энергоресурсы, введение антироссийских санкций рядом зарубежных государств. Были внесены изменения в законодательство, в том числе так называемое бюджетное правило, сформирован принципиально новый класс документов стратегического планирования – национальные проекты.

Однако на фоне таких негативных явлений и позитивных решений ряд недостатков мог бы быть преодолен и в этих условиях, например, если были бы приняты необходимые решения и достигнуты результаты в следующих областях:

- выполнено на долгосрочный период прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации;
- с долгосрочными целями развития, отраженными в документах стратегического планирования, сбалансировано их ресурсное обеспечение;
- приобрели центральное значение и действенность в системе инструментов государственного управления государственные программы Российской Федерации;
- требования документов стратегического планирования, учет их положений, целей и задач заняли доминирующее положение в процессе государственного управления в сравнении с разовыми (текущими) поручениями и решениями;
- организация и осуществление контроля за реализацией документов стратегического планирования сопровождались обязательными последствиями (для участников и самих документов) в случае выявления отклонений фактических показателей от долгосрочных целей развития.

О прогнозировании социально-экономического развития

Необходимость достоверного прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу представляется базовым требованием общества к власти, вступившей на путь стратегического планирования¹, особенно с учетом части 2 статьи 7 Закона № 172-ФЗ, которая предусматривает организацию и функционирование системы стратегического планирования на принципах единства и целостности. Однако объективную сложность реализации этого принципа создает отсутствие стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, что в принципе исключает возможность функционирования полноценной системы скоординированного стратегического планирования. Кроме того, документы стратегического планирования на субнациональном уровне остаются вне предполагающейся системы их координации с аналогичными федеральными документами. При этом часто реализуется худший вариант региональных и муниципальных стратегий, который заключается в воспроизводстве, дублировании положений общенациональных документов стратегического планирования и осуществляется вне рамок учета собственных особенностей, интересов, ресурсов.

О качестве прогнозирования развития говорят непосредственно используемые в бюджетном процессе (для формирования или корректировки показателей федерального бюджета) данные макроэкономического прогноза. Даже в условиях относительной стабильности внешних факторов макроэкономические показатели (ВВП, объемы прибыли хозяйствующих субъектов, инвестиций в основной капитал, реально располагаемые денежные доходы населения, индекс потребительских цен и др.), прогнозируемые на 2018 г., ме-

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. отражен на сайте Минэкономразвития России и датирован 25 марта 2013 г.

нялись неоднократно и тем не менее сохранили ошибки. В Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона № 762700-7 «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год»¹ указано, что прогнозы социально-экономического развития, используемые в расчетах к проектам федерального бюджета, основываются на текущей конъюнктуре и в меньшей степени учитывают долгосрочные тенденции, что приводит к необходимости их частой корректировки. Однако даже корректировки, проводимые во второй половине отчетного года, не во всех случаях оказываются близки к фактическим данным.

В Заключении Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект Федерального закона № 556362-7² отмечается, например, что в отношении темпов роста валового внутреннего продукта в 2018 г. Правительство Российской Федерации трижды меняло значение данного показателя от 2,8 до 3,4 и 4,0%. Из Заключения Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект Федерального закона № 762700-7 следует, что если Федеральным законом о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. № 415-ФЗ величина экспорта товаров на 2018 г. предполагалась в объеме 289,7 млрд долларов, Федеральным законом № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» этот объем на 2018 г. доведен до значения 329,3 млрд, Федеральным законом о внесении изменений в федеральный бюджет на 2018–2020 гг. № 458-ФЗ, принятым в ноябре 2018 г., – до 442,7 млрд, то по отчетным данным Федеральной таможенной службы объем экспорта товаров в 2018 г. составил 449,6 млрд долларов. Фактический объем экспорта более чем на треть расходится с первоначально утвержденным показателем.

Если столь значительные уточнения в рамках одного календарного года являются нормальной практикой, фиксируемой и

подтверждаемой законом о федеральном бюджете, то обеспечение достаточной степени надежности аналогичных оценок на долгосрочный период как базы для их формирования, исполнения и контроля приобретает критически важное значение для всей совокупности документов стратегического планирования. С другой стороны, даже самые существенные изменения параметров макроэкономических прогнозов, как правило, не находят отражения в соответствующих им корректировках иных документов стратегического планирования.

Проблемы надежности долгосрочных целей, прогнозируемых показателей требуют своего разрешения. Особенно с учетом того, что тенденция к расширению горизонтов планирования, среднесрочного целеполагания, а также проектирования параметров социально-экономического развития на долгосрочный период уже стала если не нормой, то весьма заметной и активно используемой в государственном управлении. В частности, первый трехлетний бюджет в стране принят в 2007 г. на 2008 г. и плановый период 2009–2010 гг., среднесрочные государственные программы в качестве инструмента стратегического планирования пришли на смену целевым программам в 2013 г., период действия национальных проектов майским указом 2018 г. Президентом Российской Федерации установлен до 2024 г.

Кроме того, проблемы надежности прогнозов и планирования частично преодолены в рамках бюджетной политики за счет применения бюджетного правила³. Целью правила является снижение зависимости бюджета от конъюнктурных доходов. Суть правила состоит в том, чтобы перечислять в Резервный фонд дополнительные нефтегазовые доходы, которые формируются в случае превышения фактической цены нефти над прогнозной. В бюджетном процессе с 2017 г. использу-

¹ URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/762700-7>

² URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7>

³ Бюджетное правило – механизм формирования бюджета, определяющий максимальный уровень расходов, исходя из прогнозной цены на нефть.

ется механизм заблаговременного учета конъюнктуры цен на экспортируемые энергоресурсы. Соответствующие гарантированные ресурсы автоматически определяются при расчете предельного объема расходов федерального бюджета.

Наконец, позиция Банка России по таргетированию инфляции привела к снижению рисков чрезмерного роста цен. При всех возможных возражениях с точки зрения методов и условий работы Центрального банка Российской Федерации [14] индексы потребительских цен и ставки по кредитам действительно снизились.

Следовательно, имеются необходимые условия для того, чтобы в процессе прогнозирования показателей социально-экономического развития в целях стратегического планирования отдельно учитывать конъюнктурные (внешние) факторы, с одной стороны, и прочие (достаточно стабильные, предсказуемые и управляемые) параметры – с другой. Но для этого, на наш взгляд, необходимо изменить методологию составления прогнозов социально-экономического развития, которая в качестве наиболее значимого (единственного) фактора, определяющего различия между базовым, целевым, оптимистическим, консервативным, инновационным вариантами¹, учитывает не столько выбор тех или иных решений в сфере компетенции исполнительной и представительной властей Российской Федерации, сколько все те же внешние факторы. Иначе говоря, самый неоптимистичный вариант прогноза социально-экономического развития от самого оптимистичного отличается только в части оценки внешнеэкономических условий, практически полностью нивелируя значимость или вообще возможность осуществления изменений, проведения соответствующих реформ и инноваций в сфере компетенции российских властей. Данный подход является одним из наиболее значимых рисков для построения дей-

ствительно эффективной системы стратегического планирования, предполагающей, что от участников данной системы зависит пусть не все, но критически самое важное.

Разумеется, и вторая проблема – вопрос обратной зависимости, корректировки стратегических документов в случае обнаружения ошибок, воздействия (по сравнению с ожиданиями) внешних факторов, прочих обстоятельств, которые уже объективно состоялись, должны не игнорироваться, а даже ценой частых изменений документов стратегического планирования учитываться в процессе их актуализации. Предлагается не только отказаться от политики игнорирования уже состоявшихся событий, но и обеспечить их комплексный, единовременный учет при подготовке и корректировке документов долгосрочного планирования, особенно с учетом установленного частью 4 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ принципа преемственности и непрерывности. Этот принцип требует от участников стратегического планирования разработки и реализации документов стратегического планирования, которые осуществляются последовательно с учетом получаемых результатов реализации ранее принятых документов и положений новых документов стратегического планирования.

О ресурсном обеспечении

Следует обратить внимание на второй значимый элемент системы стратегического планирования – бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период. Бюджетный прогноз был утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года», спустя почти пять лет с начала действия Федерального закона № 172-ФЗ. Тем самым ранее разработанные и утвержденные документы стратегического планирования не могли учитывать ресурсные ограничения, установленные

¹ Данные наименования различных прогнозов (сценариев) использовались Минэкономразвития России в последние годы в официальных материалах.

этим стратегическим прогнозом. Отсутствовали формальные основания для взаимоувязывания ресурсного обеспечения мероприятий (объемов и источников финансирования), реализуемых в рамках государственных программ Российской Федерации. Фиксируя факт, что сама возможность формирования этого документа была ограничена до последнего времени отсутствием оцененного выше прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период¹, следует обратить внимание и на иные аспекты.

Характерные для макроэкономических показателей расхождения между прогнозными данными, измененными в ходе их достижения, и фактическими данными имеют место и в отношении основных параметров бюджетной системы. И не только потому, что они взаимосвязаны, но и потому, что практика бюджетного планирования добавляет свои расхождения между прогнозными и фактическими показателями. Если в рамках Федерального закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг. № 362-ФЗ общий объем доходов бюджетной системы страны в 2018 г. оценивался на уровне 32,2 трлн рублей, то фактический показатель составил около 37,3 трлн рублей. А изначально ожидаемый (утвержденный) дефицит федерального бюджета в размере 1,3 трлн рублей по итогам 2018 г. превратился в профицит в объеме более 2,7 трлн рублей. В уже упомянутом Заключении Счетной палаты Российской Федерации отмечено, что в 2018 г. в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступил 31 вид доходов, не учтенных в уточненном прогнозе, на общую сумму 9,6 млрд рублей; по 126 видам доходов прогноз превышен более чем на 15%. В то же время по 51 виду доходов поступление составило менее 85% от прогнозируемых сумм. Даже

принимая во внимание допустимость отклонений прогнозируемых сумм доходов, обусловленных уточнением макроэкономических показателей, факт наличия неучтенных поступлений дает основание для констатации недостаточного уровня точности как прогнозирования и формирования, так и исполнения доходов федерального бюджета.

Бюджетный прогноз призван определять не только величины общих доходов, расходов и дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и вполне приземленные суммы расходов в разрезе государственных программ Российской Федерации². До 2019 г. эти значения определялись не в общей системе стратегического планирования, а разово, индивидуально по каждой из государственных программ Российской Федерации. Это обстоятельство, пусть не полностью, обусловило и установление различных периодов действия подобных программ, их несогласованность с иными документами стратегического планирования. Подтверждением отсутствия даже формальной межведомственной согласованности служит тот факт, что в долгосрочном бюджетном прогнозе значения прогнозируемых объемов добываемой нефти (приложение 6 к Бюджетному прогнозу до 2036 г.) приведены со сноской на оценку Минфина России.

В настоящее время предельные объемы финансового обеспечения государственных программ считаются установленными Бюджетным прогнозом и составляют около половины расходов федерального бюджета. Но отнюдь не гарантировано то, насколько эти позиции удастся удержать в процессе ежегодного формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также в процессе внесения в него ежегодных изменений. Следует учитывать, что существенное отличие формируемых проектов от долгосрочного бюджетного прогноза (в части решений, непосредственно

¹ Что не помешало значительному количеству субъектов Российской Федерации и в отсутствие федерального бюджетного прогноза на долгосрочный период разработать и утвердить собственные финансовые планы на десять и более лет.

² Теперь уже и национальных проектов.

влияющих как на общие, так и конкретные его показатели) отражается в ежегодно разрабатываемых основных направлениях налоговой, бюджетной, таможенно-тарифной, долговой политики, политики межбюджетного регулирования, а также в процессе внесения изменений в бюджетное и налоговое законодательство. В отношении последних следует отметить практику перманентного изменения нормативно-правовой среды. В частности, в 2018 г. изменения вносились либо в Бюджетный, либо Налоговый кодексы каждые 6–7 дней, что не может не отражаться на эффективности налогово-бюджетной, долговой и таможенно-тарифной политики, при том что большинство законодательных инициатив в этой сфере принадлежало правительству Российской Федерации.

Система стратегического планирования учитывает не только вопросы, находящиеся в сфере полномочий федеральных органов власти. С точки зрения основных потребителей бюджетных услуг – граждан Российской Федерации, субъектов экономической деятельности, наиболее актуальные элементы данной системы сосредоточены в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Реализация положений Федерального закона № 172-ФЗ в части ресурсного обеспечения документов стратегического планирования на субнациональном уровне связана с доступностью соответствующих финансовых ресурсов в региональных и местных бюджетах, зависимость которых от перечислений из федерального бюджета, решений по нормативам распределения налоговых поступлений и доходов остается критически значимой.

Для не менее половины субъектов Российской Федерации показатели ресурсного обеспечения в значительной мере определяются политикой федерального центра, особенно в части расчетов размеров и условий предоставления соответствующего пакета межбюджетных трансфертов [15]. Распространение положений майских указов Президента Российской Федерации от

2012 и 2018 гг. в качестве обязательных для исполнения и практика исключительно масштабного использования субсидий и субвенций в рамках межбюджетного регулирования существенно ограничивают пространство самостоятельности субнациональных властей, снижают эффективность соответствующих документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. Дополнительную трудность составляет из года в год повторяющаяся ситуация, когда наибольший объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета поступает в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации не в первом, а в четвертом квартале. Ситуация с точки зрения использования данных ресурсов приобретает катастрофический характер в случае дополнительных межбюджетных трансфертов, решение о предоставлении которых принимается в рамках внесения изменений в федеральный бюджет в конце финансового года (как это имело место в 2018 г.).

В таких условиях не приходится говорить о наличии хотя бы самой общей определенности¹ в отношении возможностей прогнозировать долгосрочные параметры субнациональных бюджетов, реализовывать долгосрочные планы, осуществлять необходимые реформы. Следует признать, что это обстоятельство становится непреодолимым препятствием для реального, а не формального исполнения Федерального закона № 172-ФЗ на региональном и муниципальном уровнях. Ресурсное обеспечение долгосрочных планов субнациональных властей критически определяется в режиме ежегодного установления его объемов федеральным бюджетом.

Следовательно, финансовое обеспечение документов стратегического планирования на уровне регионов и муниципали-

¹ Долгосрочный бюджетный прогноз Республики Марий Эл, где после 2021 г. доходы и расходы республиканского и местных бюджетов кардинально сокращаются по причине неизвестности величины подавляющей части безвозмездных перечислений из федерального бюджета.

тетов ограничивается этим обстоятельством. Даже если регион или муниципалитет (при неопределенности доходов своих бюджетов в долгосрочном периоде) разработают соответствующую стратегию, программу, учитывающую минимальный, самый консервативный объем ресурсного обеспечения, то практическая ценность такого документа будет ничтожна. Он не только не будет соответствовать реальному положению дел в будущих периодах, но также не будет обладать требуемой амбициозностью, возможностями достижения качественно и количественно новых условий социально-экономического развития, превратившись в стратегию выживания.

О государственных программах

Как следует из основных положений Федерального закона № 172-ФЗ, программы (федеральные, региональные и муниципальные) являются необходимым, базовым, связующим элементом всей системы стратегического планирования. Они не только определяют прогнозные значения соответствующих показателей социально-экономического развития, но и включают комплекс мер по достижению соответствующих целей и решению задач для каждого из календарных лет действия документов стратегического планирования, объемы и условия их финансового обеспечения. Кроме того, государственные программы Российской Федерации являются (должны являться) неотъемлемой частью бюджетного процесса, вплоть до их обособленного учета в рамках бюджетной классификации.

Роль государственной программы остается категорически не сыгранной, несмотря на всю ее важность. По данным Счетной палаты Российской Федерации, значения показателей по ряду госпрограмм не соответствуют значениям показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.; принятые к реализации ресурсные параметры 32 из 40 утвержденных госпрограмм не соответствуют действующим стратегическим документам; количе-

ственный и содержательный состав показателей не позволяет в полной мере оценить достижение целей и решение задач; сведения о ходе реализации госпрограммы не отражены на портале государственных программ (<http://www.programs.gov.ru>).

Однако ключевым основанием для негативной оценки применения государственных программ в системе стратегического планирования служит факт сохранения ранее утвержденных программных показателей и индикаторов, планируемых результатов реализации при изменении объемов и условий их финансового обеспечения. Например, при внесении более чем значимых изменений в федеральный бюджет в ходе его исполнения (в течение года) соответствующие изменения в целевые показатели государственных программ не вносятся. В Заключении Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам на проект Федерального закона № 576637-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» утверждалось: «...предлагаемые законопроектом изменения бюджетных ассигнований не приводят к изменению целевых значений показателей (индикаторов) государственных программ. При этом законопроектом изменение бюджетных ассигнований более чем на 10% предусматривается по 5 госпрограммам, 31 подпрограмме, 3 ФЦП, 2 ведомственным проектам и приоритетному проекту «Экспорт продукции агропромышленного комплекса»¹.

Аналогичным образом в соответствии с Заключением Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект Федерального закона № 720845-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 29 мая 2019 г. и принят 27 июня 2019 г.) значительные корректировки расходов федерального бюджета по государственным программам

¹ URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/576637-7>

Российской Федерации не нашли отражения в изменении значений индикаторов, показателей данных программных документов. В частности, объем прямых расходов федерального бюджета по программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» превысил 1,5 трлн рублей (предполагается рост на 17% по сравнению с действующим бюджетом), сами показатели, индикаторы ее (программы) эффективности остаются полностью неизменными. Вследствие этого сохраняется ситуация, при которой размеры финансовых ресурсов и результатов их использования остаются несвязанными, без сколь-либо видимой корреляции между затратами и итогами деятельности соответствующих ответственных исполнителей государственных программ.

Иначе говоря, как увеличение, так и сокращение ресурсов на реализацию государственных программ не оказывают воздействия на установленные в них показатели (индикаторы) развития. Очевидно, что отсутствие связи между ресурсным обеспечением и прочими усилиями, направленными на достижение программных целей, и ожидаемыми (требуемыми, плановыми) значениями тех или иных показателей во многом снижает практическую ценность государственных программ. Поэтому их использование в системе государственного управления требует радикальных усовершенствований. В данных программах могут и должны устанавливаться все необходимые параметры для достижения целей отраслевого развития (отраженные, в частности, в национальных проектах), а также предопределяющие условия, порядок и значения распределения и предоставления ресурсных источников консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации (включая межбюджетные трансферты).

Тезис о том, что отсутствие конкретной, методологически определенной зависимости между расходующимися ресурсами всех видов и достигаемыми результатами означает неработоспособность как института

государственных программ, так и всей системы долгосрочного планирования, важно подчеркнуть еще и в связи с тем, что *в системе нормативных правовых актов страны отсутствует требование об обязательном отражении в госпрограммах показателей документов стратегического планирования.*

Отсюда следует, что документы стратегического планирования на федеральном уровне не стали безусловным элементом в процессе формирования и исполнения государственных программ не только в бюджетном процессе, но и во всей практике государственного управления.

Конъюнктура против стратегии

Вопрос, почему указанные недостатки реализации Федерального закона № 172-ФЗ имеют место, требует ответа. В некоторой мере ответ определяется наличием разовых конъюнктурных решений и директив, уточняющих и изменяющих не только ресурсное обеспечение исполнения соответствующих документов стратегического планирования (в форме, например, предоставления дополнительных средств из федерального бюджета на реализацию отдельных государственных программ), но и цели и задачи соответствующей отраслевой политики и политики пространственного развития.

Речь идет о том, что, несмотря на формальную предопределенность и бюджетного процесса (в соответствии с Бюджетным кодексом), и стратегического планирования (в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ), большое влияние на конкретные показатели и параметры бюджетных решений, государственных программ и их исполнение оказывают решения Государственного совета Российской Федерации, поручения президента Российской Федерации и директивы председателя правительства Российской Федерации. Практика работы с ними подразумевает для органов исполнительной власти и их должностных лиц наибольший приоритет. А позиции, параметры, целевые показатели документов стратегического пла-

нирования оказываются, напротив, в проигрышном положении.

С сожалением следует признать, что весьма широкий круг вопросов и решений, принимаемых по итогам заседаний Государственного совета, иных консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации, последствиями которых становились решения стратегического масштаба, не был предвосхищен и не был учтен в действующих редакциях документов стратегического планирования.

Справедливо и обратное. Даже самые важные из указанных решений не всегда и не сразу отражаются в форме необходимых изменений в документах стратегического планирования. Характерно, что подобная ситуация, когда в ходе подготовки конкретного проекта общие правила его реализации существенно корректируются или нарушаются в ходе процедуры их исполнения, вполне справедлива и для бюджетного процесса, что в очередной раз дает основания для следующей предварительной констатации: явления, события, факторы, условия краткосрочного характера обладают большей значимостью, чем аналогичные элементы стратегической перспективы.

При этом представляется очевидным, что подобного уровня назревшие решения должны подвергаться предварительному и системному осмыслению в рамках уже принятого документа стратегического планирования, находить в нем согласованное отражение, а в случае его отсутствия – приводить к поручению о его разработке, но не к решениям, применяемым разово и в ручном режиме и приводящим стратегическое планирование к системной неопределенности.

Одновременно этот подход может быть результативен тогда и только тогда, когда сами документы стратегического планирования станут действительным элементом, войдут в «плоть и кровь» системы государственного управления.

О контроле

Действенным фактором, определяющим эффективность системы стратегического планирования, является институт контроля за исполнением и оценкой промежуточных и итоговых результатов планирования, осуществляемого с единственной целью – принятия соответствующих мер по итогам работы института контроля. Данный институт и соответствующий ему механизм контроля непосредственно определяют текущий уровень эффективности всей системы стратегического планирования.

Собственно, сама ответственность, например, в отношении государственных программ Российской Федерации, несмотря на неоднократно и вполне публично подчеркиваемые те или иные недостатки их исполнения (вплоть до провалов), не наступала ни с точки зрения последствий в отношении ответственных исполнителей, ни с точки зрения корректировки финансово-экономической составляющей подобных документов. Более того, механизмы наступления ответственности ни за результативность, ни за эффективность решения стратегических задач в настоящее время не выработаны. Реальная практика характеризуется тем, что при самых вопиющих фактах неисполнения плановых показателей документов планирования, регулярно наблюдаемых и фиксируемых вполне официально, отсутствие требуемого результата не является достаточным основанием ни для применения, ни для изменения как общих, так и локальных механизмов ответственности. В частности, срыв ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства из числа запланированных к вводу в 2018 г. федеральной адресной инвестиционной программой (введены 152 из 406) не сопровождался применением мер ответственности [13. – С. 96].

Дефицит системной реакции на выявленные локальные и общие недостатки является следующей значимой угрозой для построения и функционирования эффек-

тивной системы стратегического планирования.

Частично решение данного вопроса отражено в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «О парламентском контроле»¹ (статья 11 в части работы с государственными программами и их проектами), реализация которых могла бы привести к существенному улучшению ситуации в этой сфере государственного управления. Так или иначе ценность планирования ничтожна без обязательности его исполнения (текущего и итогового), что предлагается рассматривать в качестве аксиомы. В противном случае стратегия превращается практически в завет, т. е. нечто такое, что обязательно должно наступить, но не ясно когда, как и почему.

Адекватная и квалифицированная реакция на расхождения между планом и фактом, стратегией и текущей политикой, ожидаемым и реальным ресурсным обеспечением тех или иных приоритетов социально-экономической политики может позволить решить две задачи: первая – это повышение точности прогнозирования и планирования национального развития на долгосрочный период, и вторая – рост эффективности формирования и исполнения документов стратегического планирования. Их решение касается подходов в области целеобразования, формирования инструментов (социальных институтов), установления горизонтов планирования и ресурсного обеспечения как составных элементов стратегического планирования.

Следовательно, необходимы общие, системные, обоснованные и обязательные к применению, методологически выверенные подходы к разработке долгосрочных планов национального развития, формированию документов стратегического планирования, а также их реализации и контролю исполнения.

Институциональное строительство и качество государственного управления

Рассматривая во введении принципиальную невозможность (неизбежность) формирования и реализации стратегических планов национального развития на долгосрочный период, мы призывали читателей прислушаться как к логике представителей либерализма о невозможности, так и к логике историцистов о неизбежности плановости не только глобального, но и локального общественного развития. Теперь мы попытаемся представить сочетание этих логик.

Эвристической предпосылкой их синтеза является общенаучный принцип дополнительности датского физика Н. Бора. Он отмечает: «...целостность живых организмов и характеристика людей, обладающих сознанием, а также человеческих культур представляют черты целостности, отображение которых требует типично дополнительного способа описания» [2. – С. 532]. В этом случае недостаток информации в процессе познания реальности компенсируется ее стереоскопичностью – возможностью получить совершенно иную проекцию той же реальности. В рамках такого подхода одновременное применение как логики пошаговой социальной инженерии К. Р. Поппера, так и логики телеологического планирования исторического времени, будущего народов с учетом их цивилизационной миссии В. Н. Расторгуева становится не только возможным, но и необходимым условием успешности практики стратегического планирования. Мы полагаем, что, действуя на практике как исключительно в логике либеральной пошаговой социальной инженерии, так и исключительно в логике историцистов, в реальностях расколотого как глобального, так и локального (национального) мира, нельзя добиться сколь-либо высокой эффективности государственного управления. Необходимо их сочетание.

Принципиальным итогом их синтеза, на наш взгляд, предстает учение об экономических институтах американского эконо-

¹ URL: <https://fzrf.su/zakon/o-parlamentskom-kontrolle-77-fz/>

номиста, лауреата Нобелевской премии по экономике (1993), автора институциональной экономической теории Д. Норта (1920–2015) [16]. В рецензии доктора экономических наук Е. В. Балацкого на эту работу взгляды Д. Норта на динамику процесса экономических изменений представлены как когнитивно-институциональный синтез [16].

Согласно трактовке Д. Норта, пишет Е. В. Балацкий, с течением времени человечество генерирует и накапливает знания, благодаря которым рождаются новые технологии. Однако экономический рост не является функцией исключительно знаний и технологий. В этой функции должен фигурировать еще один фактор – институты, которые собирают и упорядочивают знания и технологии. На множестве примеров развития национальных государств Д. Норт показал, что развитие лишь научных знаний и технологий недостаточно для национального успеха, необходимы эффективные институты, которые собирают и упорядочивают знания и технологии. Концепция Д. Норта дает ответ на констатацию Дж. Арриги относительно последовательной смены экономического доминирования в мире: с 1560-х гг. – генуэзская модель капитализма (финансовая), с 1740-х гг. – голландская, с 1870-х гг. – британская, а с 1970-х гг. – американская. Дж. Арриги ничего не говорит о том, почему старый финансовый центр перемещался в очередной регион мира, а также почему именно в тот регион, а не в какой-то другой. А согласно концепции Д. Норта, в новых центрах к тому моменту сложились более эффективные экономические институты. При этом попытки инновационного развития делали все. В частности, Голландия и Англия получили от стран-аутсайдеров неоценимые подарки: от Италии – банковское дело и искусство, от Португалии – новые приемы навигации и мореходства, от Германии – печатный станок. Однако все эти великие инновации не были адекватно капитализированы в странах происхождения, тогда как страны

с лучшими институтами «втянули» их и использовали для собственного экономического доминирования. Успех сопутствует тем государствам, чьи институты более эффективны.

Таким образом, центральным звеном в институциональной теории экономического развития Д. Норта является понятие социальных институтов, под которыми понимается система координации общественных отношений (у Д. Норта – отношений между экономическими агентами) или формальные и неформальные формы взаимодействия, которые регулируют отношения между индивидами и их объединениями. Что же делает институты эффективными или неэффективными?

Во-первых, Д. Норт говорит о единстве двух функций, выполняемых институтами в процессах регулирования общественных отношений и координации общественной деятельности: *создание ограничений* и *создание стимулов*. При проектировании социальных институтов часто преобладает либо аспект ограничений, либо их стимулирующая роль. Внедрение прогрессивных институтов часто срывается по причине отсутствия стимулов либо неполноты ограничений. Примером может служить создание в современной России института контроля над доходами и расходами представителей бюрократии, который (будучи внешне похожим на западные образцы) не содержит в себе стимулирующих норм некоррупционного служебного поведения бюрократии. Принятие (наперекор мнению ведущих специалистов) Лесного кодекса в 2006 г. и его применение в последующие годы, по свидетельству В. Н. Расторгуева, стимулировали масштабные лесные пожары, незаконную вырубку лесов, но в необходимой полноте в процессе пользования лесными ресурсами не ограничивали их [21. – С. 3].

По Д. Норту, институты должны одновременно обладать двумя, казалось бы, противоположными свойствами – жесткостью и гибкостью. С одной стороны, общественный порядок требует устойчивости

институтов, чтобы экономические агенты могли их понять, осознать и выстроить свои действия в соответствии с ними. В противном случае непрерывная смена правил игры приводит к хаосу и разрушению основ жизнедеятельности общества. Жесткость институтов подразумевает введение разнообразных санкций в отношении нарушителей правил игры. При этом *свойство жесткости институтов играет тактическую роль, препятствуя росту волатильности политических и экономических решений субъектов и разному социальной системы.* С другой стороны, избыточная жесткость и консервативность институтов рано или поздно приведет к стагнации управляемой системы, не позволяя ей воспринимать и внедрять прогрессивные нововведения. Следовательно, институты должны обладать определенной гибкостью, которая позволила бы им своевременно адаптироваться к новым реалиям и генерируемым внутри системы прогрессивным инновациям. Гибкость институтов предполагает введение стимулирующих мер в отношении прогрессивных инноваторов. Тем самым *свойство гибкости институтов, заключающееся в их перенастраивании на решение новых задач и выведение управляемой системы на новую траекторию развития, ответственно за общественный прогресс и играет стратегическую роль.*

Вместе с тем предельное доминирование любого свойства приводит к «гибели» института. Всякий институт может эффективно выполнять свою функцию лишь в определенных границах. Если стимулы как положительная обратная связь господствуют в такой степени, что выходят за границы своей эффективности, они приводят к разному институциональной целостности (эскалация предельного хаоса в системе). Если ограничения как отрицательная обратная связь доминируют, выходя за границы своей эффективности, они тормозят функционирование институциональной целостности (эскалация предельного порядка в системе и ее застоя). Подобное понимание двойственности социальных институтов приводит

к тому, что в стратегическом планировании, преследующем долгосрочные цели:

- в паре *стимулы – ограничения* создание и воспроизводство стимулов доминируют, а создание и воспроизводство ограничений играют компенсаторную роль;

- в паре *гибкость – жесткость* гибкость доминирует, а жесткость играет комплементарную роль.

Д. Норт указал и на главную причину медленного институционального прогресса. Это противоречие между долгосрочным характером эффективности институтов и краткосрочным характером эффективности действий игроков политической системы, поскольку период окупаемости институциональных изменений больше периода электоральной легитимности субъектов политики. Имеет место рассогласование горизонтов планирования, которые необходимы для институтов, и горизонтов планирования, которыми оперируют политики, принимающие институциональные решения.

Легко видеть, что Д. Норт указывает на родовую недостаток современной демократии, требующей регулярной смены политиков, избираемых посредством избирательных технологий на основе внутри- и межпартийной конкуренции. «...В основе медленного институционального прогресса, – справедливо резюмирует в своей статье Е. В. Балацкий, – лежит противоречие между долгосрочным характером проявления эффективности институтов и краткосрочным характером эффективности действий игроков политической системы» [1. – С. 159].

С одной стороны, рассогласование горизонтов стратегического планирования, горизонтов результативности институциональных решений и горизонтов планирования, которыми оперируют политики, представляет собой фундаментальное противоречие и является воспроизводящейся угрозой для формирования эффективной системы стратегического планирования, поскольку предполагает низкую заинтересованность политиков в эффектив-

ности стратегических решений. И разрешается оно в демократических странах на основе довольно зыбкого и неинституционализованного понятия преемственности.

С другой стороны, институциональное строительство и эффективность институтов, по Д. Норту, тесно связаны с господствующей культурой общества. Он не раскрывает эту связь, но объясняет, что не только отсутствие эффективных институтов, а также нехватка культуры может нейтрализовать позитивное влияние знаний и технологий. На такую связь указал вице-президент Центра стратегических разработок кандидат юридических наук В. Н. Княгинин: «Институты во многом зависят от того, какую систему ценностей они воплощают и какую смысловую целостность они воспроизводят» [8]. Это означает, что институт из одного ценностного пространства в другое нельзя перенести. Поскольку переносу поддается только оболочка института, его ритуальная (процессуальная) часть, но ценности, составляющие смысл института, не переносятся. «...Если институт не оестествляется в конкретно-исторической среде, он живет ровно столько, сколько существует директивная система, удерживающая эту систему» [8]. Принципиальная связка институтов с культурой состоит в том, что именно культурный код общества предопределяет, какие из широкого реестра возможных социальных механизмов координации общественных отношений и общественной деятельности приемлемы, а какие – недопустимы.

Особенно глубоко затрагивает эту тему В. Н. Расторгуев в той части своей работы, которую он посвятил анализу субъективных факторов риска, препятствующих отечественному долгосрочному планированию и прогнозированию [21]. Они спустя семь лет после публикации не утратили своей актуальности.

Тезисное изложение данных факторов риска сводится к следующему:

1. Умалчиваются, табуируются и выводятся за пределы публичного политиче-

ского дискурса этнокультурные и цивилизационные особенности различных регионов мира.

2. Мышление политиков и политологов во многом зависит от конкурирующих идеологических предпочтений и установок, которые в большинстве случаев не имеют никакого отношения к цивилизационному коду страны, а часто абсолютно не совместимы с ним. Одни из них убеждены в том, что владеют законами исторического развития и в состоянии предложить научный план переустройства мира. Другие сам принцип историцизма считают величайшим заблуждением в истории науки и политики, и убеждены, что политическая деятельность напоминает саморегулирующийся рынок, и вслед за К. Р. Поппером выступают сторонниками пошаговой социальной инженерии.

3. Имеется противоречие между компетентностью экспертов (набор личных и профессиональных качеств, обеспечивающих понимание функциональных целей деятельности, адекватная оценка ближайших и отдаленных последствий политически значимых решений с учетом возможных альтернатив) и полномочиями политиков (как должностных прав и обязанностей принятия долгосрочных политических решений).

4. И эксперты, и политики рекрутируются из разных социальных групп, иногда с явно антагонистичными интересами. Разрыв между компетентностью экспертов и полномочиями политиков накладывает на углубляющуюся социальную пропасть – постоянный источник политических и социальных рисков, способных обрушить любые созидательные планы и прогнозы.

5. Возникает «бунт политиков». Пока разнонаправленные этнокультурные и цивилизационные ограничения и доктринальные идеологические установки будут доминировать в общественном сознании, политики сознательно или инстинктивно будут искать пути освобождения от такой зависимости. В результате подобного

«страхивания» культуры временной горизонт планирующего политического мышления укорачивается на порядки, а короткий горизонт планирования органично и неизбежно заполняется политической близорукостью в долгосрочной перспективе.

6. Временной горизонт идеологий значительно короче временного горизонта цивилизационного времени, но последний позволяет замечать и выделять отдельные долгосрочные политические течения и движения, соединять их в общий поток, синхронизировать в политическом времени и пространстве... Сливаясь в единое направление, поступательное движение, самые различные политические течения могут уже оцениваться как свидетельство прогрессивных изменений, а отступление от этого пути – как регресс и ревизионизм, предательство идеалов [21. – С. 8–12].

Иначе говоря, в то время как цивилизационное время может выступать «руслем», короткоживущие идеологии не могут быть основой для преемственности проводимой политики в данном направлении. Характерный для истории России процесс становления и воспроизводства цивилизационного кода культурогенеза должен учитываться в практике институционального строительства на всех ее уровнях и во всех ее формах. Представленные характеристики институтов и их строительства следует рассматривать как дополняющие друг друга. У В. Н. Расторгуева и В. Н. Княгина они даются с почвенных позиций культуры места, у Д. Норга – с универсальных позиций их рационализации. Синтетическое понимание двойственности институтов возвышает стратега к среднему конструкту, представляющему собой сочетание иррациональности культурного кода общества и рациональности стратегического мышления, сочетание стимулов и ограничений в процессе институционального регулирования общественных процессов в различном соотношении и с различной степенью их проявленности на разных этапах стратегической деятельности.

Процедура планирования (реформирования) институтов представляет собой способ понижения социальных рисков. Если в общественном пространстве в качестве специфического игрока проявляется государство (с точки зрения крайних либеральных позиций государства здесь быть не должно) с присущей ему централизованной системой планирования, то в целом это приводит к понижению природных и социальных рисков. Этот факт имеет следствием то, что страны с дефицитом планирования становятся экономическими (сырьевыми, финансовыми, интеллектуальными) донорами стран с эффективно планируемыми институтами. И наоборот, страны с эффективной системой планирования институтов обеспечивают пониженные риски и тем самым высокую конкурентоспособность в мире [9. – С. 60]. В общем случае успех принадлежит тем, чьи институты более эффективны.

Таким образом, мы утверждаем, что наиболее осязаемым и прагматичным предметом стратегического планирования следует признать институциональное строительство, перманентное и скрупулезное воспроизводство ограничивающих и стимулирующих свойств институтов при доминировании последних. На такой основе мы констатируем, что не планирование вообще, не планирование светлого будущего, но институциональное строительство, планирование институтов в системе государственного управления представляет собой сочетание либеральной логики пошаговой инженерии и историцистской логики телеологического планирования национального развития. И здесь мы следуем за Н. Я. Данилевским, который показывает два уровня иерархии истории: стихийную политическую историю (где властвует случайность) и историю высшего уровня, историю детерминированную, пронизанную необходимостью и изучаемую научно-логически.

Еще И. Кант заметил, что разумность или закономерность истории – в значительной мере вопрос масштаба, прило-

женного к ней. Если масштаб мал, на первый план выступают случайности, в управленческом значении здесь господствуют пошаговость, метод проб и ошибок. Если масштаб крупен, становятся очевидными законосообразные процессы, здесь приоритет принадлежит телеологическому планированию. Их сочетание и следует признать условием эффективности практики стратегического планирования.

При этом следует учитывать, что достижение нового в государственном управлении (в процессе регулирования общественных отношений, создания структур, формировании процедур и правил игры) всегда связано с новыми институтами.

«Если новых институтов не появилось, все разговоры о том, что у нас есть развитие, трансформация, это не более чем движение в горнем мире смысловых галлюцинаций» [8].

Стратег, осуществляющий направляемое развитие, разделяет представление о том, что разные народы и государства по

уровню своего развития различаются в зависимости от эффективности институтов (по Д. Норту – систем планирования), но разные народы и государства достигают успеха тогда и только тогда, когда национальные институты не только эффективны, но и адекватны цивилизационной истории культурогенеза своего народа. Институты, в свою очередь, отличаются меньшим (но необходимым и достаточным) числом ограничений и большим (но не безбрежным) объемом стимулов для реализации инноваций, одновременно обладают и жесткостью, и гибкостью. При таком подходе диалектика свойств и динамика ядра институтов (ограничения – стимулы, жесткость – гибкость, тактическая роль ограничений – стратегическая роль стимулов) дают эвристический аппарат не только для понимания успехов и неудач разных стран и народов, не только для понимания успехов и неудач конкретных стран в историческом измерении, но и для проектирования самих институтов и управления ими.

Список литературы

1. Балацкий Е. В. Когнитивно-институциональный синтез Д. Норты // *Общественные науки и современность*. – 2011. – № 5. – С. 154–166.
2. Бор Н. Избранные научные труды. – Т. 2. – М.: Наука, 1971.
3. Гайдук В. В., Лукьянцев А. С. Дискурсивная основа выработки курса стратегического планирования: системное видение проблемы // *Этносоциум и межнациональная культура*. – 2018. – № 1. – С. 149–161.
4. Глигич-Золотарева М. В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // *Федерализм*. – 2014. – № 3. – С. 81–94.
5. Ильин М. В. Государственная состоятельность в политической науке и политической практике // *Политическая наука*. – 2011. – № 2. – С. 60–74.
6. Кинг А., Шнайдер Б. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба. – М.: Прогресс, 1991.
7. Ключевский В. О. Курс русской истории : в 9 т. – Т. 6. – М.: Мысль, 1987. – (Методология русской истории).
8. Княгинин В. Н. Институт как способ пространственно-временной организации. – URL: <http://www.shkp.ru/lib/archive/methodologies/2001/8>
9. Лавровский И. К. Демократия и рынок. – М., 2010.
10. Луман Н. Власть / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. – М.: Праксис, 2001.

11. Минакир П. А. Мифы и реальности пространственных экономических диспропорций // Федерализм. – 2011. – № 1. – С. 43–56.
12. Моисеев Н. Н. Универсум. Информация. Общество. – М. : Устойчивый мир, 2001.
13. Морозов О. В. Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в современной России // Федерализм. – 2019. – № 2 (94). – С. 87–105.
14. Морозов О. В., Бирюков А. Г., Васильев М. А. Об отдельных вопросах правового регулирования целеполагания, управления и деятельности Банка России // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2019. – № 2 (104). – С. 67–80.
15. Морозов О. В., Бирюков А. Г., Васильев М. А. Статистика межрегиональных различий и состояние бюджетной системы Российской Федерации // Статистика и экономика. – 2019. – № 4. – С. 73–89.
16. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана. – М. : Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010.
17. Ойзерман Т. И. Возможно ли предвидение отдаленного будущего? // Вестник Российской академии наук. – 2005. – Т. 75. – № 8. – С. 720–726.
18. Пирожкова С. В. Проблема предсказаний в социальной философии К. Поппера // Философские исследования. – 2007. – № 3. – С. 79–97.
19. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. – Т. 2. Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы / пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. – М. : Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992.
20. Поппер К. Р. Предположения и опровержения: рост научного знания : пер. с англ. – М. : ООО «Издательство АСТ» : ЗАО НПП «Ермак», 2004.
21. Расторгуев В. Н. Планирование и прогнозирование: идеологические рамки и цивилизационный контекст // Вопросы философии. – 2012. – № 2. – С. 3–13.
22. Хайек Ф. А. фон. Дорога к рабству / пер. с англ. М. Б. Гнедовского; предисловие Н. Я. Петракова. – М. : Экономика, 1992.

References

1. Balatskiy E. V. Kognitivno-institutsionalnyy sintez D. Norta [D. North Cognitive-Institutional Synthesis]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost* [Public Sciences and Our Time], 2011, No. 5, pp. 154–166. (In Russ.).
2. Bor N. *Izbrannyye nauchnyye trudy* [Selected academic works]. Vol. 2. Moscow, Nauka, 1971. (In Russ.).
3. Gayduk V. V., Lukyantsev A. S. Diskursivnaya osnova vyrabotki kursa strategicheskogo planirovaniya: sistemnoe videnie problemy [Discourse Basis of Designing the Course of Strategic Planning: System Vision of the Problem]. *Etnosotsium i mezhnatsionalnaya kultura* [Ethno-Socium and Inter-National Culture], 2018, No. 1, pp. 149–161. (In Russ.).
4. Gligich-Zolotareva M. V. Starye problemy i novye podkhody k strategicheskomu planirovaniyu v Rossii [Old Problems and New Approaches to Strategic Planning in Russia]. *Federalizm* [Federalism], 2014, No. 3, pp. 81–94. (In Russ.).
5. Ilin M. V. Gosudarstvennaya sostoyatel'nost' v politicheskoy nauke i politicheskoy praktike [State Solidness in Political Science and Political Practice]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2011, No. 2, pp. 60–74. (In Russ.).

6. King A., Schneider B. Pervaya globalnaya revolyutsiya. Doklad Rimskogo kluba [The First Global Revolution. The Report of the Roman Club]. Moscow, Progress, 1991. (In Russ.).

7. Klyuchevskiy V. O. Kurs russkoy istorii [The Course of Russian History], in 9th v. Vol. 6. Moscow, Mysl, 1987. (Methodology of Russian History). (In Russ.).

8. Knyaginina V. N. Institut kak sposob prostranstvenno-vremennoy organizatsii [Institute as a Way of Spatial-Time Organization]. (In Russ.). Available at: <http://www.shkp.ru/lib/archive/methodologies/2001/8>

9. Lavrovskiy I. K. Demokratiya i rynek [Democracy and Market]. Moscow, 2010. (In Russ.).

10. Luman N. Vlast [Power], translated from German by A. Yu. Antonovskiy. Moscow, Praksis, 2001. (In Russ.).

11. Minakir P. A. Mify i realnosti prostranstvennykh ekonomicheskikh disproportsiy [Myths and Reality of Spatial Economic Disproportions]. *Federalizm* [Federalism], 2011, No. 1, pp. 43–56. (In Russ.).

12. Moiseev N. N. Universum. Informatsiya. Obshchestvo [Universum. Information. Society]. Moscow, Sustainable World, 2001. (In Russ.).

13. Morozov O. V. Byudzhety protsess i mezhbyudzhetye otnosheniya v sovremennoy Rossii [Budget Process and Inter-Budget Relations in Today's Russia]. *Federalizm* [Federalism], 2019, No. 2 (94), pp. 87–105. (In Russ.).

14. Morozov O. V., Biryukov A. G., Vasilev M. A. Ob otdelnykh voprosakh pravovogo regulirovaniya tselepolaganiya, upravleniya i deyatel'nosti Banka Rossii [Concerning Certain Issues of Legal Regulation in Goal-Setting and the Bank of Russia Work]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2019, No. 2 (104), pp. 67–80. (In Russ.).

15. Morozov O. V., Biryukov A. G., Vasilev M. A. Statistika mezhregionalnykh razlichiy i sostoyanie byudzhetyy sistemy Rossiyskoy Federatsii [Statistics of Inter-Regional Differences and the Condition of the Budget System in the Russian Federation]. *Statistika i ekonomika* [Statistics and Economics], 2019, No. 4, pp. 73–89. (In Russ.).

16. North D. Ponimanie protsessy ekonomicheskikh izmeneniy [Understanding the Process of Economic Changes], translated from English by K. Martynov, N. Edelman. Moscow, Publishing house of the University – Higher School of Economics, 2010. (In Russ.).

17. Oyzerman T. I. Vozmozhno li predvidenie otdalennogo budushchego? [Is it Possible to Forecast the Far Future?]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Science], 2005, Vol. 75, No. 8, pp. 720–726. (In Russ.).

18. Pirozhkova S. V. Problema predskazaniy v sotsialnoy filosofii K. Poppera [The Problem of Forecast in K. Popper Social Philosophy]. *Filosofskie issledovaniya* [Philosophic Research], 2007, No. 3, pp. 79–97. (In Russ.).

19. Popper K. R. Otkrytoe obshchestvo i ego vragi [Open Society and Its Enemies]. Vol. 2. Vremya lzheprorokov: Gegel, Marks i drugie orakuly [The Time of Pseudo-Prophets: Hegel, Marx and other Oracles], translated from English, edited by V. N. Sadovskiy. Moscow, Phoenix, International Foundation 'Cultural Initiative', 1992. (In Russ.).

20. Popper K. R. Predpolozheniya i oproverzheniya: Rost nauchnogo znaniya [Suppositions and Refutations: Growth in Scientific Knowledge], translated from English. Moscow, Publishing house AST; ZAO NPL 'Ermak', 2004. (In Russ.).

21. Rastorguev V. N. Planirovanie i prognozirovanie: ideologicheskie ramki i tsivilizatsionnyy kontekst [Planning and Forecasting: Ideological Frames and Civilization Context]. *Voprosy filosofii* [Issues of Philosophy], 2012, No. 2, pp. 3–13. (In Russ.).

22. Hayek F.A. *fon. Doroga k rabstvu* [The Road to Slavery], translated from English by M. B. Gnedovskiy; Introduction by N. Ya. Petrakova. Moscow, Economics, 1992. (In Russ.).

Сведения об авторах

Олег Викторович Морозов

кандидат философских наук, член
Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, руководитель научной
школы «Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,
Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: moleg566@gmail.com

Алексей Геннадьевич Бирюков

кандидат экономических наук, помощник
депутата Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации.

Адрес: Государственная Дума Федерального
Собрания Российской Федерации, 103265,
Москва, Охотный ряд, д. 1.

E-mail: Juicer@mail.ru

Михаил Аркадиевич Васильев

заместитель руководителя научной школы
«Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,
Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: vma9852707439@yandex.ru

Information about the authors

Oleg V. Morozov

PhD, Member of Council of Federation
of Federal Assembly of Russian Federation,
Head of Higher School of Public Policy
of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997,
Russian Federation.

E-mail: moleg566@gmail.com

Aleksey G. Biryukov

PhD, Assistant to the Deputy
of the State Duma of Federal Assembly
of Russian Federation.

Address: State Duma of Federal Assembly
of Russian Federation, 1 Okhotny Ryad,
Moscow, 103265, Russian Federation.

E-mail: Juicer@mail.ru

Mikhail A. Vasiliev

Deputy Head of the Higher School
of Public Policy of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997,
Russian Federation.

E-mail: vma9852707439@yandex.ru