

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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 статье определяются методологические основы формирования целей, установления горизонтов, а также бюджетных параметров ресурсного обеспечения документов стратегического планирования. Исследованы работы зарубежных и отечественных авторов в области институционального строительства, системогенетики, структурного анализа, количественного моделирования. Авторами применялись количественные методы обработки исходных данных, табличные методы визуализации результатов исследования. Предложен способ определения оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы. Трехуровневая бюджетная система страны проанализирована как институт, как инструмент и как ресурсный источник стратегического планирования на федеральном и субнациональном уровнях. Показана необходимость радикального усовершенствования института государственных программ Российской Федерации, аргументирован отказ от доминирования разовых поручений и решений над документами стратегического планирования, а также рекомендовано ужесточение контроля за реализацией документов стратегического планирования с обязательными последствиями для его участников и самих документов. Обосновывается гипотеза, что достижение оптимальной структуры бюджетной системы (как и само движение к ней) создаст условия не только для включения субнациональных органов власти в исполнение национальных проектов, но и для реализации многообразия потенциалов ее регионов – уникального преимущества Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетная система, гармония систем, горизонты планирования, государственное управление, прогнозирование, социальный институт, стратегическое планирование, целеобразование.

METHODOLOGICAL FOUNDATION OF STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION

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

The article identifies methodological foundation for goal setting, horizon fixing and budget parameters of resource supply of strategic planning documents. The authors studied foreign and home works in the field of industrial construction, system genesis, structural analysis and quantitative modeling. They used quantitative methods of initial data processing, table methods of research results visualization. A method of finding the optimum values of distributing revenues of the consolidated budget of the Russian Federation among levels of the budget system. The three-level budget system of the country was analyzed as an institution, a tool and a resource source of strategic planning on federal and sub-national levels. The authors showed the necessity of drastic improvement of the institution of state programs in the Russian Federation and substantiated the rejection of single orders and decisions in favour of documents of strategic planning, they also recommended to toughen control over implementation of documents of strategic planning with obligatory consequences for their participants and documents themselves.

It was grounded that achieving the optimum structure of the budget system (and movement in this direction) could create conditions necessary to include sub-national bodies of power in implementation of national projects and to realize various potentials of its regions, as a unique advantage of the Russian Federation.

Keywords: budget system, systems' harmony, planning horizons, state governance, forecasting, social institution, strategic planning, goal-setting.

Методологические основы стратегического планирования

Известно, что в разные исторические периоды появляются общенаучные теоретические построения, претендующие на вершинное место в научной картине естественного (природного) и социального мира. С начала Нового времени господство теологической картины мира в силу успехов рождающейся науки (от Г. Галилея до И. Кеплера и И. Ньютона) было повержено механистической картиной. Затем утвердился органистический (Ч. Дарвин), а чуть позднее – популяционный взгляд на биологический и социальный мир (Г. Спенсер, Э. Уилсон и др.). XX век показал множество претендентов на метазнание в науке: от тектологии, кибернетики, системного подхода до синергетики. В рамках системного подхода (А. А. Богданов, Л. фон Берталанфи, А. Раппопорт, В. Н. Садовский, А. И. Уемов, Ю. А. Урманцев и др.) преимущественно исследуется существование систем в пространстве. Но изучение устойчивых материальных образований неживой и живой природы привело к убеждению, что актуальное их состояние есть результат предшествующей эволюции. Возникновение синтетической теории эволюции живых систем оказало влияние на обществоведческие работы. Первые теоретические конструкции в их ряду – это позитивистские социологии О. Конта и Г. Спенсера. Американский представитель организменного направления в социологии Т. Парсонс представил циклическую теорию процесса жизни общества, в которой цикл общества предстает как периодические количественные изменения характеристик в рамках константного его качественного состояния. Синергетика (Г. Хакен, И. Пригожин) зафиксировала смену

тотального детерминизма классической парадигмы объяснения поведения и развития систем в равновесном, относительно устойчивом состоянии на представления о принципиальной непредсказуемости их развития в состоянии нарушения равновесия, нестабильности, неустойчивости и хаоса.

Заведующий отделом моделирования нелинейных процессов Института прикладной математики им. М. В. Келдыша Российской академии наук профессор Г. Г. Малинецкий представил некоторые достижения синергетики (теории самоорганизации)¹, позволяющие анализировать и прогнозировать развитие социально-технологических систем [12]. Он утверждает, что «в XX веке период экстенсивного развития, лежавшего в основе всего пройденного исторического пути, закончился, человечество вступило на путь интенсивного развития. Технологии проектирования будущего... приобретают стратегическое значение» [12. – С. 6].

В рамках теории самоорганизации развитие сложных систем во многих случаях удается описывать как зависящее от небольшого числа ведущих переменных (численность людей и уровень технологий), которые со временем начинают определять динамику остальных их параметров. Было установлено, что для сложных систем характерно наличие точек бифуркации, в которых прежняя траектория развития прерывается, оказывается не-

¹ Основная идея синергетики (теории самоорганизации) состоит в том, что достаточно сложные открытые (обменивающиеся массой и энергией с окружающей средой) системы могут развиваться в сторону уменьшения, а не увеличения энтропии, в сторону порядка, а не в сторону хаоса, и в процессе самоорганизации упорядочиваться.

устойчивой¹. В этих точках управленческое воздействие чрезвычайно эффективно, если социальная рефлексия уловит определенный момент, а стратег применит его в определенное время и в определенном месте.

Заметим, что наличие точек бифуркации в развитии сложных систем говорит о фундаментальной многовариантности будущего, о его непредопределенности, из чего в отношении социальных систем следует невозможность единственно верного видения будущего. Вместе с тем вариативность будущего не бесконечна, существует ряд безусловных императивов, например, указанные В. Н. Расторгуевым природосбережение и народосбережение.

Сегодня на место метазнания, на эпистемологический статус претендует системогенетика. Ее общенаучным предшественником является социогенетика, отраженная в трудах отечественных мыслителей и ученых: Н. Я. Данилевского [8], В. О. Ключевского [10], П. А. Сорокина, Н. Д. Кондратьева [11]; в тектологии А. А. Богданова; в историометрических работах А. Л. Чижевского; в синтетической концепции истории Л. И. Мечникова [13]; в этногенезе Л. Н. Гумилева. Концептуальная база системогенетики подготовлена работами отечественных исследователей: М. И. Сетрова, П. К. Анохина, Э. М. Сороко [20], В. Н. Садовского, Ю. В. Яковца [25], С. Д. Хайтуна, Е. А. Седова, А. П. Назаретяна, Н. Ф. Реймерса, А. И. Субетто, Н. Н. Александрова [1–3], С. И. Сухоноса [21] и др.

Отметим здесь и работы французского историка Фернана Броделя, одного из основоположников мир-системного подхода в познании исторического процесса, который впервые концептуализовал категорию исторического времени (1979), разделяя его

на уровни: короткое время смены событий, главным образом политических; среднюю продолжительность, или циклическое время, описывающее циклы подъемов и спадов значимых экономических, миграционных, демографических и других социальных и культурных процессов; длительную продолжительность, или вековую тенденцию, характеризующую крупные структуры совместного существования людей, поддерживающих целостность больших социокультурных образований (цивилизаций). Размышляя о членении исторического времени и оценивая с этих позиций известные циклы экономической конъюнктуры (Китчина, Жюглара, Лабруса, Кузнец, Кондратьева), он высказал замечательную мысль о том, что «...история конъюнктур... единственное, что может осветить наш путь» [6. – С. 66]. Укажем также, что и Ф. А. Хайек, ссылаясь на личный опыт, заметил, что «...переезжая из одной страны в другую, можно однажды стать свидетелем одной и той же стадии интеллектуального развития... Когда слышишь во второй раз мнения и призывы, которые слышал двадцать или двадцать пять лет назад, они... воспринимаются как симптомы определенной тенденции, как знаки, указывающие если не на неизбежность, то во всяком случае на возможность такого же, как и в первый раз, развития событий» [22. – С. 10].

Системогенетика принадлежит к разряду интегративных научных комплексов (ее объяснительные претензии распространяются на все системы – неживые, живые), но разрабатывается преимущественно на материале общественных систем. Достоинством ее является разносторонняя разработанность методологической платформы обществоведческих исследований. Ее логический каркас, на наш взгляд, в более существенной степени (в сравнении с системным подходом и синергетикой) продвинул в части разработки методов отражения действительного (вертикального и горизонтального) разнообразия управляемой общественной системы, с одной сторо-

¹ Современное понимание системной сложности сводится к двум ее составляющим: количеству иерархических уровней и плотности их упаковки в системе. Развитие (деградация) системы связано с ростом (падением) числа уровней и повышением (понижением) плотности их упаковки [21].

ны, и способов описания динамики общественных процессов – с другой. Имеет место синтез статических и динамических, ранее относительно независимых направлений исследования и проектирования развития общественных образований. В системогенетике нашло подтверждение утверждение видного представителя немецкой классической философии Ф. Шеллинга о том, что время застывает в структуре.

Понимание циклического характера жизни общественных систем не является чем-то новым в науке. В эпоху Возрождения идею циклов в историческом процессе высказал французский историк Дж. Вико. Немецкий философ и историк И. Гердер в конце XVIII в. в работе «Идеи к философии истории человечества» подчеркивал генетические начала в истории, периодические перемены между эпохами. Идею циклического времени истории развивает Ф. Бэкон в работе «Приготовление к естественной и экспериментальной истории». К. Маркс и Ф. Энгельс во второй половине XIX в. обосновали идею периодической смены общественно-экономических формаций как глубинной основы исторического прогресса. В определенном смысле циклическими являются все известные социально-исторические теории: теория культурно-исторических типов Н. Я. Данилевского [8], теория цивилизаций О. Шпенглера [23], английский вариант всемирной истории А. Дж. Тойнби, синтетическая концепция истории Л. И. Мечникова [13], интегральная социология П. А. Сорокина, теория экономической динамики Н. Д. Кондратьева [11], теория циклов и историометрия А. Л. Чижевского, теория этногенеза Л. Н. Гумилева, концепция трех волн Э. Тоффлера и т. д. В работах Ю. В. Яковца нашли обобщающее выражение циклично-генетические закономерности динамики общества, раскрыта ее сложная структура, многомерная система составляющих циклического развития общества, многообразие исторических циклов разной длительности и их закономерности [25. – С. 230–241, 252–261]. В системогенети-

ке цикличность приобретает значение инварианта, посредством которого можно говорить о динамике общественных систем, прогнозе и проектировании их развития. Иначе говоря, проектирование национального развития, базирующееся на системогенетической методологической платформе, строится на определенной аксиоматике, утвердившейся в системологии и социогенетике, закономерностях циклической динамики и генезиса. Их освоение в исследовательской практике предоставляет инструменты исторического предвидения.

Мы разделяем методологические начала системогенетики. В ее рамках осуществляется поиск законосообразных проявлений в процессе жизни общественных систем, что позволяет применять их в системе стратегического планирования. Если иерархическое описание, понимаемое как единство структуры (отражает вертикальное разнообразие) и спектрального состава (отражает горизонтальное разнообразие) общественных систем, является наиболее приемлемым способом описания существования обособленной системы в пространстве (в статике), то цикличность (нелинейность) выступает единственным способом описания ее существования во времени (в динамике). Именно цикличность (периодическая смена доминант в общественном развитии), обратимость направленности изменений позволяет отличить закономерный, последовательный характер исторического процесса от его стохастического характера.

Язык цикличности (волновой динамики) признается нами вслед за Н. Н. Александровым [3] как единственно пригодный язык для описания динамики (генезиса, развития) относительно обособленных социальных систем. Если структура системы наполнена первичными элементами, объектами и связями (отношениями) между ними, которые могут быть признаны квантами структуры и спектра (иерархическими единицами и спектральными компонентами), то цикл жизни системного цело-

го наполнен событиями, которые признаются квантами процесса жизни системы. Задачей построения логического каркаса как исследования, так и проектирования (стратегического планирования) развития общественных систем выступает описание процесса их жизни посредством системогенетических инвариантов. Ракурс системной статики социальных образований в системогенетике представлен (в рамках системной парадигмы) как описание ее вертикального (структуры) и горизонтального (спектрального состава) разнообразия, а ракурс системной динамики задается через положения циклической парадигмы.

Системогенетические инварианты. В рамках системного подхода при статическом описании систем в исследовательской практике применяются понятия (инварианты) системного целого, дуальности (двойственности) целого, иерархической структуры и спектрального состава. Язык цикличности как язык описания процесса жизни обособленных систем включает другой ряд инвариантов: базовый цикл как следствие их качественной целостности; двухфазовость как процесс развертывания движущего противоречия; трехфазовость как процесс последовательной смены доминирования уровней иерархической структуры; четырехфазовость как процесс последовательной смены доминирования спектральных компонентов состава системы. Инвариант «противоречие» является центральным и минимально необходимым эвристическим инструментом, выступает ядром системогенетического описания, располагаясь в основании двухфазового описания процесса жизни общественных систем. Однако полнота описания динамики общественных систем достигается путем обращения к инварианту «иерархия» как основанию трехфазового описания к инварианту «спектр состава» как к основанию четырехфазового описания процесса ее жизни. Достоянием системогенетики выступает не только синтез этих понятий-инвариантов в виде комплекса

исследовательских инструментов, но и добавление в этот ряд инварианта «импульс», который связан с описанием процесса жизни систем как дивергентного и одновременно как конвергентного, как их единства. В настоящей статье для целей прояснения ключевых элементов стратегического планирования (целеобразования, горизонтов планирования, прогнозирования, ресурсного обеспечения) мы ограничимся изложением понятий базового цикла, фаз цикла и сосредоточимся на двухфазовом отражении процесса жизни общественной системы, в основании которого лежит ведущий системогенетический инвариант – ее движущее противоречие.

Базовый цикл, его фазы и их визуализация. Для описания процесса жизни обособленных систем в их целостности нижегородским философом профессором Н. Н. Александровым, одним из отечественных основоположников системогенетики, применяется понятие *базового цикла* [3]. Базовый цикл – это интервал времени жизни системы, на протяжении которого проявляется ее константная специфичность (системное качество). У системного целого имеется путь жизни во времени, его траектория, у которой есть две крайние пограничные точки: начало жизни и его завершение. В точке начала траектории целое уже начинает существовать в своем специфическом качестве. После точки завершения целого в этом качестве уже нет. Начало и завершение – временные границы жизни системного целого. Движение от начала к завершению есть базовый цикл его жизни. Наиболее простое (содержательно бедное) отображение базового цикла жизни целого, его траектории на плоскости – это окружность с разрывом.

Для достижения большей наглядности окружности с разрывом как методологического приема исследования процесса жизни системного целого произведем развертку во времени его равномерного кругового движения. В результате получим отображение траектории движения в форме либо синусоиды, либо косинусоиды (в зависи-

мости от смыслового наполнения начала траектории). Один развернутый во времени виток движения по окружности (косинусоида) – это и есть модель базового цикла жизни системы. Смысловое основание описания процесса жизни системы как базового цикла относится к ее качественной целостности и поэтому его можно назвать *несущим циклом*. В этом случае исследуется константная и качественно-целостная специфичность системы (отличающая ее от других систем) на всем протяжении ее жизни.

Косинусоидальное отображение процесса позволяет описать дополнительные (в сравнении с окружностью с разрывом) его динамические характеристики. В явном виде проявляется направленность движения (время). Видны не только начало и конец пути, но и разорванность цикла во времени. Косинусоида отображает и взлет, и вершину, и падение величины некоторой характеристики системы в процессе ее жизни. Кроме точек начала, вершины и конца пути в ходе эмпирического исследования событийного ряда, в процессе жизни конкретной системы могут быть зафиксированы и другие смысловые точки (ключевые события) траектории.

Временные отрезки между точками (характерными событиями) находятся в основании деления процесса жизни системы на периоды (фазы). Точки траектории и фазы наполнены событиями. Анализ таких событий позволяет оценить их насыщенность, направленность и значение в процессе жизни системы. Выделяемых фаз с учетом их смыслового наполнения может быть множество. Например, циферблат часов, отражающий суточное движение Земли вокруг своей оси, может быть разделен на 86 400 секунд, 1 440 минут, 24 часа, на четыре периода (фазы) – утро, день, вечер, ночь, или на два – день и ночь.

Двухфазовое отображение базового цикла. Представление процесса жизни обособленной системы от начала до его завершения как несущего цикла, отображаемого косинусоидой с ее начальной, вершинной

и конечной точками, а также интервалами между ними, позволяет выделить две наиболее крупные смысловые фазы.

В качестве примера приведем логически безупречное описание исторического процесса русским историком В. О. Ключевским [10]. Излагая в своих лекциях *схему всемирного исторического процесса*, он подразделяет его на две укрупненные фазы: завершившийся процесс развития естественных союзов (первобытная орда, матриархальная семья, патриархальная семья, род, триба (союз родов), племя) и продолжающийся процесс развития искусственных союзов (государства и церкви). В первой фазе господствует естественность, во второй – искусственность. Естественный союз, по В. О. Ключевскому, возникает «...без мысли о цели, не видит своих последствий и сознает свою цель после возникновения. Напротив, союз искусственный начинается с минуты, когда он является в сознании... людской союз тогда становится государством, когда основанием его единства является поддержание общего блага... Когда встречаем ряд союзов... которые чувствуют себя соединенными для цели общего блага, то это – государство... Как скоро племя становится на это новое основание единения, его следует называть народом... народ есть племя, которое стало государством» [10. – С. 10–14]. Переводя язык В. О. Ключевского на современный, мы бы сказали, что естественные союзы формировались без изначального проекта, а государственное строительство – это строительство по заранее спланированному проекту.

Укажем теперь, что в основании описания процесса жизни обособленной системы как двухфазового процесса располагается двойственность ее атрибутивных начал. Иначе говоря, источник двухфазовой цикличности системы – это обусловленный внутренней диалектикой развития результат развертывания (смены доминирования) двух образующих систему основных (атрибутивных) начал. Различные пары применяются в зависимости от ракурса

рассмотрения и от того, как различные авторы понимают суть описываемой проблемы.

Н. Я. Данилевский (1822–1885) описывает исторический процесс развития культурно-исторических сообществ (типов) как смену доминирования материального и духовного начал [8], отечественный географ и публицист Л. И. Мечников (1838–1888) – как деспотии и анархии [13]. В трактате «Об общественном договоре...» Ж.-Ж. Руссо находим следующую мысль: «Если попытаться определить, в чем состоит то наибольшее благо для всех, которое должно быть целью всякой системы законов, то окажется, что оно сводится к двум главным вещам: свободе и равенству. К свободе – поскольку всякая зависимость от частного лица настолько же уменьшает силу Государства; к равенству, потому что свобода не может существовать без него... Именно потому, что сила вещей всегда стремится уничтожить равенство, сила законов всегда и должна стремиться сохранить его» [19. – С. 240–241].

Академик Санкт-Петербургской академии наук С. Ф. Платонов (1860–1933) в жанре размышлений по поводу дискуссии Сократа с Калликлом утвердительно провозгласил, что «у самого входа в проблему человеческого идеала встречается диалектическое противоречие свободы и равенства. А значит и сама проблема должна решаться диалектическими средствами. Без них она не может быть даже поставлена...» [18].

В учении о движущих силах исторического процесса В. О. Ключевским указаны «четыре исторические силы, создающие и направляющие общежитие: 1) природа страны; 2) физическая природа человека; 3) личность и 4) общество» [10. – С. 23]. При этом «...участие каждой силы [в историческом процессе] не исключительное, а только преобладающее» [10. – С. 28]. Он отмечает, что даже если предполагать природу страны и физическую природу человека в историческом процессе неизменными, движителями исторического процесса вы-

ступают «личность и общество – две силы, не только взаимодействующие, но и борющиеся друг с другом» [10. – С. 25]. «Общество... может изменяться под влиянием силы, действующей в нем самом» [10. – С. 33].

По оценке Н. Н. Александрова, немецкий философ, историк культуры О. Шпенглер (1880–1936) в работе «Закат Европы» [23] применил двухфазовость при описании цикла жизни локальной культуры, в котором он выделяет два этапа: культуру как восхождение (органическая фаза) и цивилизацию как нисхождение (механистическая фаза). Такое деление по смыслу соответствует паре «содержание и форма», и эта пара представлена взаимосвязанно – как начала, как стороны связанных противоположностей в статике и как смена их доминирования в динамике. Поэтому восходящий этап (культура) и нисходящий этап (цивилизация) при описании цикла жизни локальной культуры могут быть рассмотрены как этапы двухфазового процесса ее жизни. То, что Шпенглер называет культурой (первая фаза), есть преобладание содержания над формой до момента их адекватности, когда содержание находит соответствующую ему форму (становление, расцвет). А то, что он называет цивилизацией (вторая фаза), есть движение от момента равновесия содержания и формы к стагнации, когда формы становится больше, чем содержания (формализация, застой, деградация) [1. – С. 165].

В теории больших циклов экономической конъюнктуры Н. Д. Кондратьева [11], за которой в настоящее время признан мощный прогнозный потенциал, объяснительной моделью циклов служит парный индикатор, который принимает несколько оттенков: повышательная и понижательная волны внутри 50-летнего цикла; в 50-летних циклах один цикл с доминированием рационального, второй – с доминированием иррационального начала или первый полуцикл столетнего цикла – доминирование интегративного, второй – дифференцирующего начала; в столетии –

это четыре разных повышательных и понижательных малых волн. В совокупности он выделил не только 50-летний (50–60 лет), но и столетний цикл, в рамках которых имеет место историческая смена указанных доминант.

Основные положения волновой теории Н. Д. Кондратьева нашли продолжение не только в экономике, но и в иных областях общественного знания. В частности, американские политологи Дж. Модельски и У. Томпсон в своих работах утверждают, что циклы Кондратьева по времени сопряжены с длинными мировыми политическими циклами, которые они называют циклами лидерства, и что между ними существует внутренняя связь [14. – С. 49–57]. Они связаны по форме: циклы Кондратьева – это результат инновационной деятельности в мировом хозяйстве, а циклы мировой политики – это результат такой инновации, как создание новой политической структуры, которая представляет собой крупное наднациональное политическое нововведение. Они связаны не только аналогией, но и содержательно, поскольку в большинстве стран мира правительства поглощают значительную часть нацио-

нального продукта (в среднем до одной трети) и экономика и политика тесно взаимосвязаны.

Циклы связаны по продолжительности. Цикл лидерства составляет около 100 лет, продолжительность мирохозяйственного цикла Кондратьева составляет в среднем 50 лет. Можно предположить, что каждый 100-летний длинный цикл мировой политики включает в себя два полных цикла Кондратьева.

Модель показывает, что политические механизмы являются неотъемлемой частью изменения всеобщей структуры мирового хозяйства, которая осуществляется в повышательных и понижательных фазах указанных циклов.

Как замечает Н. Н. Александров, бум «возвращения Кондратьева» на Западе начинается ровно через один цикл Кондратьева (рис. 1), а именно с кризиса, который он предсказал. «После розового оптимизма, основанного на расцвете «общества потребления» 1950–1960-х годов, капиталистическая экономика закономерно вступила в кризисную полосу 1970–1990-х годов, перешедшую в глобальный экономический кризис» [1. – С. 229–230].



Рис. 1. Датировка 4-го и 5-го больших циклов конъюнктуры Н. Д. Кондратьева [1]

Актуальный интерес к теме больших циклов имеет место по простой причине: в 2020 г. завершается пятый цикл Кондратьева.

Инвариант «противоречие» и его визуализация. Таким образом, в основании двухфазового описания процесса жизни обособленных систем располагается онтологическая двойственность их атрибутивных начал. Двойственность систем описывается в соответствии с принципом дополнительности и фиксируется как ее потенциальное противоречие. Динамически фиксируемое противоречие – это противоречие, задающее процесс и определяющее динамику системы. Это актуальная форма противоречия, которая живет только во времени и характеризуется направленностью. Процесс и его направленность были бы невозможны при равенстве сторон (сил, олицетворяющих стороны) противоречия. В противоречии, определяемом как неравенство равноправных сторон, одна сторона системы всегда доминирует, а другая является компенсаторной, что проявляется как асимметрия сторон противоречия и выступает внутренней детерминантой из-

менений, определяя процесс жизни обособленной системы.

Диалектический взгляд на противоречие располагается в основании его признания в качестве инварианта, в равной степени применимого к описанию динамики систем любой природы. Во множестве разнообразных проявлений противоречий системы следует учитывать и анализировать те, которые определяют ее развитие, – основные, ключевые, диалектические противоположности. Их обнаружение есть раскрытие движущего противоречия и одновременно раскрытие сущности исследуемой системы (а также успех исследователя). Движущее противоречие системы в ее актуализированной форме и борьбу олицетворяющих стороны противоречия сил за доминирование в процессе ее жизни необходимо теперь предьявить как инструмент исследования систем в динамике, в развитии. Для этого Н. Н. Александров использует прямоугольник с диагональю, отображающий пространство изменений соотношения сторон А и Б движущего противоречия системы [3]. Он располагается под базовым циклом, отображаемым косинусоидой (рис. 2).

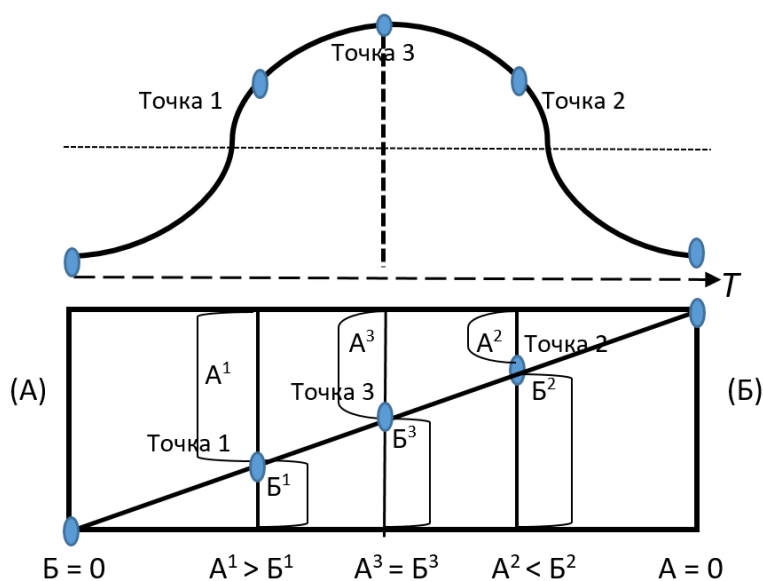


Рис. 2. Развертывание сторон противоречия А и Б системы в процессе ее жизни, отображенном косинусоидой и прямоугольником с диагональю [3]

Заметно доминирование стороны А (например, в точке 1 отрезок A^1 больше отрезка B^1 , т. е. $A^1 > B^1$) базового противоречия системы на временном интервале от начальной точки базового цикла (косинусоиды) до ее вершины и видно доминирование стороны Б (в точке 2, например, $A^2 < B^2$) на временном интервале от вершины до конечной точки базового цикла. Вполне представима точка 3, в которой отрезки равны ($A^3 = B^3$), стороны равновелики и уравнивают друг друга. Процессирующее целое (движение точки на диагонали) и полярные характеристики (противоположные начала, составляющие целое) здесь визуальны связаны. Каждой точке на косинусоиде соответствует определенная пропорция влияния сторон противоречия. Качественная и (или) количественная оценка этой пропорции позволяет судить о состоянии системы с учетом ее наиболее фундаментальных характеристик, базового противоречия. Пространство значений пропорций влияний от начальной точки до вершины косинусоиды – это пространство доминирования стороны А, а пространство от вершины до конечной точки косинусоиды – пространство доминирования стороны Б движущего противоречия системы.

Легко видеть наличие пространства значений величины пропорций влияния (от точки 1 до точки 2 на косинусоиде), свидетельствующих об устойчивости системы. В этом пространстве стороны А и Б ее движущего противоречия относительно уравновешены. Так в системогенетике связываются онтологически-статическая двойственность системных образований и процессуально-динамическое разветвление сторон противоречия.

Описываемые стороны противоречия А и Б применительно к общественным системам олицетворяют движущие (основные, ведущие) общественные силы, борющиеся за доминирование в историческом процессе жизни конкретного общества. Тем самым двухфазовое описание процесса жизни общественных образований по-

средством инварианта «противоречие» есть описание их внутренней диалектики, вызванное борьбой их ведущих общественных сил.

Период времени, в течение которого имеет место относительное равновесие борющихся общественных сил за доминирование в историческом процессе (это пространство на рис. 1 от точки 1 до точки 2), представляет собой период расцвета общества и благоденствия его граждан. Начальная точка, в которой тотально доминируют силы А (силы Б только начинают проявляться на арене их борьбы), и конечная точка, в которой силы Б тотально поглощают противостоящие ей силы А, – это точки бифуркации. Общество полностью утрачивает прежнее качество и переходит в новое. Исторический момент, соответствующий начальной и конечной точкам косинусоиды, есть момент утраты прежнего качества и прежней парадигмы развития. Точка бифуркации (например, переход от монархической власти к власти народного представительства, от феодализма к капитализму) – это момент социальной революции, которая гражданами всегда воспринимается как катастрофа.

Количественное измерение двойственности структурного строения бюджетной системы

Поскольку в основании инварианта «противоречие» располагается атрибутивная двойственность общественных систем, характеризующаяся различными показателями (индикаторами), то представляется целесообразным показать количественное измерение соотношения (пропорции) между доминирующими и компенсаторными (взаимопроникающими и противостоящими) их сторонами (началами).

Сделаем это на примере оценки двойственности структурного строения бюджетной системы Российской Федерации с пониманием того, что она относится к инструментам стратегического планирования и управления. Это рукотворный конструкт с изменяемыми структурными характеристиками. А также будем учитывать, что

финансово-бюджетные отношения, централизация и децентрализация общественных финансов наглядно демонстрируют и иные характеристики конкретной среды (государства, системы управления) в целом.

В качестве количественно измеряемых показателей двойственности структурного строения трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации использовались показатели гомогенности и гетерогенности.

Методологической основой такой оценки нами признан закон *структурной организации систем* уральского ученого В. Б. Вяткина [7], который показал, что система приобретает структурную устойчивость, вступает в стационарный режим функционирования, максимизирует свои функциональные проявления при условии, когда показатели гомогенности (порядка – I_Σ) и гетерогенности (хаоса – S) ее структурного строения уравновешены. При значениях их отношения (R -функция = I_Σ / S), отличных от единицы, система неравновесна, ее функциональные проявления меньше максимально возможных. При этом R -функция системы представлена В. Б. Вяткиным как интегративный показатель ее структурного строения, а произведение показателей гомогенности и гетерогенности количественно характеризует ее структурный (актуальный, фактический) потенциал развития ($D_{\text{факт}}$).

Поскольку произведение двух неотрицательных чисел с постоянной суммой ($I_\Sigma + S = \text{const}$ для закрытой системы) приобретает максимальное значение при их равенстве, количественное выражение структурного потенциала развития системы может быть определено как $D_{\text{факт}} = I_\Sigma \cdot S$.

Кроме того, В. Б. Вяткиным получен способ количественного определения максимально возможного значения структурного потенциала развития, который представляет собой функцию мощности M системы (в нашем случае это величина объема доходов консолидированного бюджета Российской Федерации), не зависящую от

показателей гомогенности и гетерогенности ее структурного строения:

$$D_{\text{макс}} = (\log_2 M)^2 / 4.$$

Алгоритм расчетов интегральных показателей структурного строения (I_Σ и S) систем изложен нами ранее [17. – С. 124–125] и применен для количественного анализа современных 25 федеративных государств по показателям структурной неоднородности в плоскости федеративных субъектов по численности их населения. Алгоритм расчетов, вытекающий из закона структурной организации систем, представлен как способ отражения разнообразия федеративных государств в категориях двойственности (гомогенность/гетерогенность) их структурного строения. Этот же алгоритм был применен для ретроспективных расчетов структурной двойственности трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации за 2001, 2006, 2015–2018 гг.¹ [16. – № 5. – С. 50].

Для расчетов использованы статистические данные Федерального казначейства о совокупных доходах бюджетов каждого из трех уровней бюджетной системы Российской Федерации за указанные годы без учета межбюджетных трансфертов, передаваемых в доходы других уровней бюджетов (табл. 1).

Табл. 2 отражает результаты расчетов структурных показателей I_Σ , S , R -функции, расчетные данные фактических ($D_{\text{факт}}$) и максимально возможных ($D_{\text{макс}}$) значений структурного потенциала развития бюджетной системы Российской Федерации, а также соотношение последних ΔD , выраженное в процентах. Уменьшение величины ΔD и рост R -функции в исследуемом периоде характеризуют бюджетную систему Российской Федерации не только

¹ С учетом завершения срока действия правительственной Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах выбран 2001 г., 2006 г. выбран в связи с истечением срока действия правительственной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, а период 2015–2018 гг. – с целью оценки динамики тех же характеристик бюджетной системы в последние годы.

как несбалансированную систему с доминированием структурного показателя «гомогенность», но и как систему с возрастающим значением ее величины (возмож-

ным лишь при уменьшении значения структурной гетерогенности), т. е. как систему с последовательно ухудшающимся качеством структурного строения.

Т а б л и ц а 1

Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов, передаваемых в доходы других уровней)* (в млрд руб.)

Уровень бюджетной системы	2001	2006	2015	2016	2017	2018
Консолидированный бюджет Российской Федерации ($M = m_1 + m_2 + m_3$)	2 670,6	9 513,1	21 356,7	21 808,3	24 145,9	29 762,2
Федеральный бюджет (m_3)	1 378,0	5 695,4	12 042,5	11 881,9	13 385,9	17 369,1
Бюджеты субъектов Российской Федерации (m_2)	731,2	2 704,1	5 807,8	6 275,7	6 909,0	8 143,1
Местные бюджеты (m_1)	561,4	1 113,5	3 506,4	3 650,6	3 851,0	4 250,0

* Составлено по данным Федерального казначейства.

Т а б л и ц а 2

Результаты расчетов значений структурных показателей бюджетной системы Российской Федерации*

Структурные показатели бюджетной системы	2001	2006	2015	2016	2017	2018
Гомогенность (I_Σ)	9,906	11,894	12,977	12,986	13,149	13,495
Гетерогенность (S)	1,477	1,321	1,405	1,426	1,411	1,366
R -функция = I_Σ / S	6,706	9,003	9,237	9,106	9,32	9,879
$D_{\text{факт}} = I_\Sigma \cdot S$	14,633	15,715	18,232	18,52	18,55	18,434
$D_{\text{макс}} = (\log_2 M)^2 / 4$	32,393	43,664	51,713	51,931	52,995	55,214
$\Delta D = D_{\text{факт}} / D_{\text{макс}} \%$	45,17	35,99	35,26	35,66	35,00	33,39

* Составлено по данным табл. 1.

На субгосударственном уровне – это косвенное свидетельство недостижимости уровня финансовой самостоятельности региональных и местных органов власти по решению задач в сфере их ведения; на федеральном уровне – проявление неоптимальности структурного строения бюджетной системы в силу продолжительного доминирования в бюджетной политике *централизованной тенденции*. Иначе говоря, бюджетная система страны как инструмент (институт) федерального центра в области государственного управления в исследуемый период не выполняла и не могла выполнять свою функцию преодоления межрегиональных различий с необходимой (максимально возможной) эф-

фективностью. В частности, преодоление межрегиональных различий в феврале 2019 г. в очередной раз объявлено одной из целей Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в редакции от 31 августа 2019 г.).

Стратегическое целеобразование

Формирование целей политики и установление сроков их достижения в документах стратегического планирования являются *системообразующими положениями*, которые всегда провозглашаются. Однако они часто формально, без необходимых

обоснований задаются субъектом политики на иррациональных началах, интуитивно, особенно с учетом того, что феномен целеобразования как в науке, так и в практике государственного управления остается проблемным «темным местом». В частности, статья 15 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает, что основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направлений достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования являются ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Это означает, что стратегическое целеобразование оставлено на усмотрение президента Российской Федерации и закон не содержит сколь-либо определенных установлений как в отношении того, чем руководствуется глава государства при определении целей развития страны и отдельных его направлений, так и в отношении механизмов целеобразования, временных горизонтов планирования. Анализ данного вопроса в логике системогенетического инварианта «противоречие» позволяет дать первое методологическое приближение как к рациональному подходу в целеобразовании, так и к определению временных горизонтов достижения целей общественного развития.

Исторически соотношение базовых противоречий (например, свободы и равенства) в обществе часто принимает крайние значения: от безбрежной свободы (анархии) до предельной уравнительности (тоталитаризма). Логика движения от одной крайности к другой в социологии принято называть манихейством. «Манихейство ос-

новано на абсолютизации жесткого противопоставления добра и зла, которые рассматриваются как две субстанции мира. Это... методологическая и гносеологическая категория, метод ясного и простого решения проблем. Манихейство ожидает наступления времени, когда добро окончательно восторжествует, т. е. будет существовать лишь один полюс дуальной оппозиции» [4. – С. 74]. Но даже в рамках их жесткого противопоставления и при понимании того, что в конкретной исторической ситуации есть зло, а что есть добро (и каково их соотношение), можно предполагать наличие двух противоположно направленных логик – либо в сторону сокращения зоны зла, либо в сторону расширения пространства добра, вплоть до достижения соотношения между ними до величины, при которой не предполагаются катастрофические последствия борьбы сил, их олицетворяющих. Поиск меры в рамках взаимопроникающих полюсов есть, по А. С. Ахиезеру, сложная медиационная задача [4]. Результатом медиации является то, что Н. А. Бердяев назвал средней культурой [5], т. е. получение новой меры соотношения между свободой и равенством, не сводимой к ее крайним полюсам.

Среднее состояние общества, представленное советско-немецким исследователем О. В. Эстерле, достигается одновременно по нескольким его измерениям:

- свобода человека, простирающаяся от индивидуального комплекса неполноценности до безбрежного самомнения;
- национальное измерение, которое варьирует от крайнего национального комплекса неполноценности до крайнего гипертрофированного национализма;
- социальное измерение (бедные – богатые), описывающее степень диффузии распределения национальных богатств [24].

В такой же логике могут быть описаны пределы политического измерения общества (централизация/децентрализация власти) и международного измерения (открытость/закрытость во внешних отношениях). В первом случае речь идет о степени

горизонтального (классический принцип разделения властей) и вертикального (субсидиарность, федерализм) распределения власти; во-втором – о степени интеграции общества в международные отношения, его суверенности. Среднее состояние общества, объективная середина – это всегда динамическое равновесие его противоположных атрибутивных начал, которое может рационально описываться инвариантом «противоречие». Путь в светлое будущее, располагающийся между Сциллой тотальной несвободы и Харибдой разнузданной анархии, есть движение в соответствии со стратегией достижения среднего состояния общества, со стратегией золотой середины.

Необходимость обязательного и постоянного решения медиационной задачи приводит к тому, что процесс выработки меры между свободой и равенством исторически возглавляет государство как организационное воплощение интеграции общества. Его деятельность располагается между указанными полюсами, ограничена ими. В условиях господства любого из крайностей существование государства невозможно. В то же время способность государства формировать срединную культуру – это показатель уровня зрелости его политической системы, культуры политического управления и стратегического планирования. Наиболее осязаемым проявлением указанной зрелости в системе стратегического планирования, как было указано выше, выступает институциональное строительство, перманентное и скрупулезное воспроизводство ограничивающих и стимулирующих свойств институтов (при доминировании стимулов), воспроизводство их жесткости и гибкости (с доминированием гибкости) с пониманием тактической роли ограничений и стратегической роли стимулов.

Таким образом, формирование целей в документах стратегического планирования приобретает свое базовое обоснование. Оно направлено на воспроизводство общественной целостности на основе поддер-

жания среднего состояния, гармоничного сочетания фундаментальных измерений общества: свободы и равенства граждан, гражданского общества и государства, централизации и децентрализации властных полномочий в системе государственного управления (двойственное ядро институтов политики и права).

Стихийные самоорганизующиеся силы общества (положительная обратная связь в историческом процессе), устремленные к реализации индивидуальных и групповых идеалов, интересов и потребностей, должны быть уравновешены организованной управленческой силой (отрицательная обратная связь в историческом процессе) посредством механизмов упреждения хода исторического процесса на основе системы ограничений, обеспечивающих, по Н. Н. Моисееву, «направляемое развитие общественного целого в желаемом эволюционном канале» [15]. В частности, федерализм есть отражение среднего состояния общества между унитаризмом (в обществе доминируют унитаристские силы) и конфедератизмом (в обществе доминируют сепаратистские силы); этнического разнообразия и общегражданского единства, включая их языковую составляющую (двойственное ядро институтов культурной и национальной политики).

Этнокультурное разнообразие общества является безусловным благом для граждан, а его воспроизводство – ключевым элементом национально-культурной политики государства, которая осуществляется посредством институционализации этничности – создания этнокультурных общественных объединений, деятельность которых направлена на сохранение и развитие этнической самобытности народов и воспроизводство этнокультурного разнообразия общества. Институционализация этничности выступала стратегической целью в первой фазе реализации этнокультурной политики постсоветского периода развития России. Однако в целях предупреждения этнизации политики (национализма) институционализация этнично-

сти должна быть уравновешена политической, направленной на укрепление общегосударственного единства общества, которая осуществляется не только государственными институтами (в частности, системами образования и культуры, адаптации и интеграции мигрантов), но и самими этнокультурными общественными объединениями с учетом их институционализации.

Укрепление институтов общегосударственного единства общества есть новая стратегическая цель и вторая фаза реализации этнокультурной политики государства, рыночной экономики и стратегического планирования развития хозяйства, которые включают в себя воспроизводство экономической системы и способов хозяйствования на основе сочетания конкурентных и кооперативных начал экономики (двойственное ядро института экономической политики).

Как отмечают А. Кинг и Б. Шнайдер, «рыночный механизм крайне восприимчив к самым незначительным явлениям сегодняшнего дня, но вряд ли может быть надежным компасом для решения долгосрочных задач» [9. – С. 211–212]. Самоорганизующая сила рынка на основе конкуренции должна уравновешиваться механизмами государственного регулирования экономических отношений по поводу производства, распределения и потребления общественных благ посредством института кооперации. Доминирование конкурентного начала в экономике задает в качестве стратегической цели формирование и совершенствование институтов конкуренции, которые оправданы и эффективны в начальной (первой) фазе ее развития. Кооперативные начала имеют компенсаторный и комплементарный характер. Но дальнейшее развитие экономики потребует доминирования кооперации (вторая фаза). В этой фазе новой стратегической целью развития станет формирование и совершенствование институтов кооперации. Конкурентные начала и их институциональное воплощение не исчез-

нут, они приобретут компенсаторный и комплементарный характер.

Еще раз укажем, что в условиях предельного доминирования любой из сторон пары рынок/план эффективное развитие экономики невозможно. Даже в советской централизованной экономике господство редиистрибутивных (К. Поланьи) типов товарообмена не было тотальным. В ее рамках действовали квазирыночные формы потребительской кооперации, жилищные кооперативы, ломбарды, вторичные блошиные рынки, латентные (спекулятивные) формы распределения потребительских товаров и услуг. Бюджетная, налоговая, финансово-кредитная системы представляют собой неизменный редиистрибутивный элемент хозяйствования в любой экономике. Рыночная экономика вполне терпимо относится к централизованным, опосредованным государством системам образования, здравоохранения, социального обеспечения, охране и воспроизводству культурного наследия и т. д., открытости и закрытости общества во внешних отношениях (институциональное ядро внешней политики).

Современные общества не могут быть как абсолютно закрытыми, так и совершенно открытыми. Предельная закрытость общества приводит к его автаркии, предельная открытость – к утрате суверенитета. Результатом движения к любому из крайних состояний является увядание и деградация общества. Эволюционный канал развития общества располагается между указанными крайностями, и движение по нему инструментально обеспечивается параметрами института внешней политики, пограничным режимом (закрытостью для одних и прозрачностью для других лиц) и таможенной политикой государства (закрытостью для одних и прозрачностью для других товаров).

Для того чтобы политическое управление делами общества отвечало духу воспроизводства среднего состояния общества, а траекторию движения сохраняло в желаемом эволюционном канале, направ-

ляемое развитие должно быть устремлено к сочетанию (целостности) ключевых противоположных (взаимопроникающих и противостоящих) атрибутов общества в пределах их определенных соотношений. Актуальная направленность управленческих усилий по воспроизводству среднего состояния управляемой системы меняется в зависимости от того, какое из начал начинает преобладать и сдерживать общественное развитие. Например, необходимо расширять свободу федеративных субъектов путем расширения круга их предметов исключительного ведения, если зарегулированность их деятельности со стороны федерации начинает сдерживать рост и развитие страны, и наоборот, ограничивать их свободу (путем расширения круга предметов совместного ведения либо их централизации), когда ее избыток грозит разрушением государства (в форме, например, активной политики сепаратизма, победы территориальных интересов над общими). В противном случае (отказа от выбора оптимального пути) возникнет диктат умозрительной идеологии, не вполне или никак не связанной с объективной реальностью.

Таким образом, идея стратегического проекта дополняется целью политики, суть которой состоит в достижении и воспроизводстве среднего состояния между атрибутивными сторонами управляемой системы (государства, макрорегиона, региона, местного сообщества, отрасли, государственных компаний и корпораций, иных социальных образований) и которая в документе стратегического планирования отражается как системообразующий фактор.

Цель указывает на направление будущей деятельности всех звеньев и уровней власти – поиск и обнаружение взаимопроникающих и противостоящих полюсов проблемной ситуации (понимаемой как критически нарушенное равновесие в области соответствующих общественных отношений), установление и дальнейшее воспроизводство равновесной меры соот-

ношения отражающих их (полюсы) общественных сил.

Стратегия среднего состояния в излагаемой нами логике может быть признана стратегией всех стратегий, т. е. концептуальной основой (парадигмой) целеобразования в федеральных, региональных, муниципальных, а также отраслевых, корпоративных и иных стратегиях, различающихся предметом, уровнем и горизонтом планирования. В ее понимании присутствует авторское убеждение в том, что системное образование, достигшее в своем развитии присущего ему среднего состояния, не только приобретает структурную (внутреннюю) устойчивость, но и максимизирует свои характерные функциональные (внешние) проявления.

Горизонты стратегического планирования и прогнозирования

С учетом того что у государства и субгосударственных образований в его составе длинные периоды жизни, следует различать миссию (постоянно действующие ориентиры системы, ее самоопределение в ценностях и подчинение безусловным императивам) и стратегические цели.

Миссия устремлена к неизменному, инвариантному, она выступает как константа для людей в рамках одновременно живущих поколений, в которых уже устоялись общие разделяемые воспроизводящиеся ценности, выступающие как скрепы сообществ, удерживающие последние как целостность (культурный код, общенациональные и специфические региональные или местные традиции, географические границы, конституция, устав, зафиксированные непреходящие и вечные императивы, такие как прородосбережение и народосбережение). По этим скрепам происходит ориентация в принятии стратегических решений на всех уровнях управляемого сообщества и по всем направлениям его развития. Стратегические цели, даже самые длинные по времени, всегда рассчитаны на определенный цикл жизни. Отсюда необходимость установления времен-

ных горизонтов стратегического планирования.

В целях выработки подходов к определению горизонтов стратегического планирования вернемся к рис. 2. Подчеркнем, что в данном случае при определении исторических сроков достижения стратегических целей речь идет о пространстве значений соотношения (пропорции) влияния ведущих общественных сил в зоне между точками 1 и 2, равновесное состояние которых расположено в точке 3. Здесь речь идет о способе определения горизонта стратегического планирования во временном пространстве, далеком от катастрофически качественных для исследуемой управляемой системы периодов ее жизни. Тем самым революционная ситуация в жизни системы в данном случае не рассматривается. Поэтому в указанной зоне траектории развития лучше говорить не о точках бифуркации, а смене приоритетов и доминант в рамках единой, воспроизводящейся и неизменной парадигмы развития.

Исторический момент, соответствующий точке 3 на косинусоиде, в которой фиксируется смена доминирующих общественных сил и, как следствие, – смена приоритетов развития в определенной области общественных отношений, может для граждан быть почти незаметным или желанным. Этот исторический момент – прогрессивная и животворящая точка смены приоритетов, которая для аналитика и стратега может быть и прогнозируемой, и проектируемой. Период исторического времени от одной точки до другой в развитии социальных образований может рассматриваться как вариант основания для установления горизонта стратегического планирования с пониманием того, что достижение среднего состояния общества требует рассмотрения в более широком и долгосрочном (со стратегическим горизонтом планирования) контексте. Этот контекст ранее был задан как соотношение свободы и равенства в обществе, которое может быть описано парным ин-

дикатором: свобода личности (индивидуальные ценности) / свобода общества (общественные ценности).

Отечественную историю XX в., как это предлагает Н. Н. Александров, можно рассматривать как две фазы: период с 1920 по 1970 г. и период с 1970-х гг. по настоящее время [1]. В первой фазе индивид – это не более чем единица унифицированного целого, он материал общества. Социальная сплоченность довоенного, военного и послевоенного советского общества еще велика, рынки товаров и услуг не насыщены, индивиды управляются набором унифицированных и массовых механизмов, характерных для эпохи модерна, достаточно эффективно. Но к концу этого периода эффективность публичного управления на доминанте общественных ценностей существенно снижается и в обществе начинается переход к доминированию индивидуальных ценностей. Общество для индивида становится лишь ареной для удовлетворения личных потребностей. Наступает эпоха постмодернизма. Она характеризуется в сравнении с предшествующей эпохой модерна рядом специфических черт.

Массовые производство и потребление в экономике эпохи модерна приводят к перенасыщенности рынков. Потребители избалованы изобилием товаров и услуг. Индивид нацелился на эксклюзивное потребление (консюмеризм). Массовая культура индустриального общества с ее стилистическим единством отрицается устремленностью к эклектичности и полистилизму, намечается переход общественного сознания от рационализма к иррационализму.

Массовая демократия как способ постановки и решения проблем обладания властью замещается электоральной миноритаризацией политики. Права большинства отрицаются требованием легитимизации права социальных групп на альтернативный образ жизни и альтернативное политическое поведение. Стабильная самоидентификация личности, дисциплинированный стиль исполнения ею социаль-

ных ролей трансформируются в скептицизм, цинизм и нигилизм. В обществе массового потребления и массовой демократии становится возможным быть скептиком, циником и нигилистом потому, что удовлетворение первичных потребностей стало привычной повседневностью, оно больше не определяет выбор обществом политического и экономического курса, а индивидом – гражданского поведения.

Приняв в качестве аксиомы утверждение о том, что исторический процесс представляет собой процесс изменений соотношения *свобода личности / свобода общества*, приобретаем инструмент анализа общественных изменений как двухфазового волнообразного процесса. Если в первой фазе (первой полуволне) общественные (коллективные) ценности доминируют над личными (индивидуальными), то во второй фазе (полуволне) – наоборот, индивидуальные ценности доминируют над общественными. Получаем взаимообратные полуфазы процесса общественных изменений.

Качественная и количественная оценки соотношения *свобода личности / свобода общества* на границе полуфаз или в целях определения этой границы позволяют оценить состояние общества и своевременно сформировать стратегию развития на доминанте индивидуальных ценностей, но с учетом того, что общественные ценности никуда не исчезают, они приобретают статус компенсаторных, или комплементарных, с пониманием того, что целевой функцией стратегического планирования остается та же функция – воспроизводство среднего состояния общества, но уже на доминанте не общественных ценностей, а ценностей индивидуальных. К тому же в обозримой перспективе (горизонт уже нового стратегического целеполагания) общественная практика и общественное сознание, достигнув удовлетворения ранее неудовлетворенных индивидуальных потребностей, насыщения консюмеризмом, массовой культурой, электоральной миноритаризацией демократии, заметив чрез-

мерное доминирование индивидуального над общественным, неизбежно устремятся к их уравниванию. Наступит фаза постногового стратегического целеполагания с характерным для него постновым горизонтом стратегического планирования. На таком основании становится возможным охарактеризовать методологические начала не только горизонтов планирования, но и способов прогнозирования. В последнем случае речь идет об эффекте зеркальности циклов и его прогнозном потенциале [2].

В моделях циклической динамики развития сочетаются необратимые и обратимые процессы¹. Отталкиваясь от последних, ретроспективный анализ предшествующих событий показывает, что отдельные фазы циклов сходны друг с другом по числу лет, направленности и интенсивности событий, механизму действия. Регулярная повторяемость и смысловое подобие событий позволяют выявить смену тенденций и периодическую смену доминант в развитии, а также периоды относительного равновесия в борьбе общественных сил за доминирование в процессе жизни общества. Близкие по направленности и смыслу характерные события и переломные точки на траектории развития позволяют учитывать их в предвидении будущего управляемой системы.

Анализ сходства событийных рядов в повторяющихся фазах процесса жизни системы в прошлом подсказывает наступление наиболее вероятного по смыслу ряда событий в ее будущем (подобно тому, как по признакам нарастания освещенности наступившего утра (свetaет) можно судить о том, что и следующее утро будет также характеризоваться ростом освещенности).

Будущее может прогнозироваться не только по признакам сходства прошедших событий, но и по признакам событий прямо противоположной направленности. Такая возможность появляется при сравне-

¹ Необратимые процессы имеют образ линейной или степенной (типа $y = ax^n$) функции, а обратимые – образ синусоидальной ($y = \sin x$) или косинусоидальной ($y = \cos x$) функции.

нии событийных рядов на восходящей и нисходящей ветвях эмпирически отображаемого процесса (путем статистического отражения динамики изменений наиболее характерных его показателей) за предыдущие периоды жизни системы. Стратег-исследователь, сравнивая событийные ряды прошлого на нисходящей ветви процесса одной направленности, может судить о скором наступлении подобных событий на восходящей ветви, но противоположной направленности. Например, по признакам природных явлений осени, когда в северном полушарии среднесуточная температура и освещенность уменьшаются, можно судить о вероятных природных явлениях весны. Достаточно придать им противоположную направленность (когда среднесуточная температура и освещенность возрастают), даже не зная в полном

объеме особенностей вращения земного шара вокруг Солнца.

Для иллюстрации эффекта зеркальности циклов Н. Н. Александрова приведем модифицированный вариант его противопоставления тенденций на циклической траектории развития России в XX в., который начинается в 1920 г. и заканчивается в 2020 г. Он делит траекторию развития не на две, а на три фазы – по 33,3 года каждая. В основании фаз лежит длительность активной жизни одного поколения: 1920–1953 гг. – первая восходящая фаза; 1953–1986 гг. – вторая, или равновесная, фаза; 1986–2020 гг. – третья, или понижательная, фаза. Все ценностные знаки (индикаторы) первой фазы меняются на обратные в третьей фазе. Третья фаза есть зеркальное отражение первой фазы (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Зеркальность характеристик начальной (1920–1953) и конечной (1986–2020) 33-летних фаз столетнего цикла по Н. Н. Александрову*

Индикатор	Начальная фаза цикла (1920–1953)	Конечная фаза цикла (1986–2020)
Парадигма	Ориентация на коллективизм и альтруизм (МЫ)	Ориентация на индивидуализм и эгоизм (Я)
Собственность	Государственная (моно)	Множественная (поли)
Экономика	Массовое производство и потребление. Кооперативизм	Вычурное потребительство (консюмеризм). Конкуренция
Идеология	Единая марксистско-ленинская (моно)	Как государственная отрицается конституцией (поли)
Политика	Массовая демократия как способ постановки и решения проблем обладания властью	Электоральная миноритаризация политики
Власть	Партийно-монополярная, федерализм декоративен	Рассредоточена и по горизонтали, и по вертикали, федерализм возрождается
Культура	Единая, пролетарская (моно). Массовые культура, искусство как признание художественной ценности произведений культуры	Дифференцирована на массовую и элитарную и внутри них (поли). Полистилизм как основа художественной деятельности (поп-арт)
Школа	Единая (моно), но политехническая	Плюралистична (поли)
Опора	На свои ресурсы, закрытость	Вписывание в мировую сеть рынков (ВТО), открытость
Запад	Враг	Друг
Личность и гражданское поведение	Социализация гражданского сознания и поведения, дисциплинированный стиль исполнения социальных ролей	Десоциализация гражданского сознания и поведения, скептицизм, цинизм и нигилизм

* Источник: [2].

Таким образом, обнаруженные в прошлом правильная повторяемость, регулярность и цикличность исторического процесса, закономерности зеркальности анализируемых характерных событий располагаются в основании долгосрочного прогноза будущего и могут быть использованы в практике стратегического планирования в качестве оснований не только целеобразования в логике достижения и воспроизводства среднего состояния управляемой системы, но и временных горизонтов их достижения. В то же время каждый цикл является уникальным по своей природе, обладает специфическими свойствами, выявление и описание которых не только обязательно, но и составляет смысл аналитической рефлексии, предшествующей утверждению документов стратегического планирования.

Разумеется, нельзя не принимать во внимание в качестве неизбежного риска то, что отдельные явления (вроде известной гипотезы о вымирании динозавров вследствие падения метеорита) могут и обязательно скорректируют соответствующие временные интервалы. То есть речь идет не об исключительной надежности выбираемых периодов планирования, а об их обоснованности, прозрачности.

Ресурсное обеспечение стратегических целей

Для того чтобы построить стратегию развития определенной сферы общественной деятельности, необходимо синтезировать информацию о результатах анализа качественных и количественных аспектов проблемной ситуации в этой области, смене доминант в ее разворачивании, направленности движения к среднему состоянию управляемой системы, сроках его достижения. Затем следует получить информацию о результатах оценки ресурсов для достижения целевых параметров стратегии. Только после этого оценивается достигаемость цели. Речь идет о соотношении стратегических целей и ресурсов для их достижения в установленные сроки.

Частично возможность качественной оценки их актуального соотношения уже описана выше в связи с характеристикой финансового обеспечения государственных программ, а также количественной оценки в связи с расчетами двойственности структурного строения бюджетной системы. Поскольку в качестве основного источника финансового обеспечения целевых показателей национального развития, отражаемых в документах стратегического планирования, следует рассматривать ресурсы консолидированного бюджета Российской Федерации, то представляется необходимым оценить состояние бюджетной системы с точки зрения не только ее двойственности, но и сбалансированности (оптимальности) по ее уровням. Речь идет об оценке способности бюджетной системы обеспечивать финансирование мероприятий по достижению целевых показателей развития, устанавливаемых не только федеральными, но и региональными и муниципальными документами стратегического планирования.

С учетом того, что бюджетная система относится к инструментам (институту) стратегического планирования и управления, изложим один из возможных подходов к количественной оценке оптимальности структуры трехуровневой бюджетной системы страны.

В качестве методологической основы для решения этой задачи нами взят закон *структурной гармонии дискретных систем* белорусского философа Э. М. Сороко [20], который мы рассматриваем в единстве с законом структурной организации систем В. Б. Вяткина. Напомним, что в соответствии с законом структурной организации систем, по В. Б. Вяткину, система наиболее устойчива при равенстве характерных показателей противоположных начал в ее структурном строении. Такое равенство – редко встречающееся явление, более характерное для косной природы. Э. М. Сороко показал, что самоорганизующиеся системы обретают гармоничное строение, стационарный режим существования,

структурно-функциональную устойчивость и *сохраняют способность к развитию* тогда и только тогда, когда различия внутри единства взаимоисключающие, но вместе с тем и взаимодополняющие, связанные противоположности. Логически пересекающиеся классы или состояния субстрата некоторого целого не равновесны, а соответствуют правилу, с древнейших времен известному как золотая пропорция. Правило золотой пропорции формулируется следующим образом: *целое ($I_{\Sigma} + S$) так соотносится с большей своей частью (I_{Σ}), как большая часть (I_{Σ}) соотносится с меньшей частью (S)*. По Вяткину, если $I_{\Sigma} + S = 1$, пропорция устойчивости определяется равенством $I_{\Sigma} = S = 0,5$, то золотая пропорция выполняется лишь при $I_{\Sigma} = 0,618... >$

$S = 0,382...$ с точностью до третьего знака после запятой. Это правило мы называем *золотым правилом структурного строительства дискретных систем* и признаем количественно описываемым критерием оптимальности структурного строения отечественной бюджетной системы.

Расчеты в соответствии с золотым правилом на первом шаге показали, что структурные показатели бюджетной системы Российской Федерации (показатели гомогенности (I_{Σ}) и гетерогенности (S), структурный потенциал развития ($D_{\text{золото}}$) при $R = 1,618$ и величина соотношения $D_{\text{факт}}/D_{\text{золото}}$) приобретают значения, отраженные в табл. 4.

Т а б л и ц а 4

Структурные показатели бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с «золотым правилом структурного строительства дискретных систем»

Структурные показатели бюджетной системы	2001	2006	2015	2016	2017	2018
Гомогенность I_{Σ} при $R = 1,618$	7,03	8,17	8,89	8,91	9,00	9,18
Гетерогенность S при $R = 1,618$	4,35	5,05	5,49	5,51	5,56	5,68
$D_{\text{факт}} = I_{\Sigma} \cdot S$ (данные табл. 2)	14,633	15,715	18,232	18,52	18,55	18,434
$D_{\text{золото}} = I_{\Sigma} \cdot S$ (при $R = 1,618$)	30,59	41,23	48,83	49,04	50,04	52,14
$\Delta G = D_{\text{факт}} / D_{\text{золото}}, \%$	47,84	38,11	37,34	37,76	37,07	35,36

Расчетные данные ΔG характеризуют степень достижения бюджетной системой фактических значений интегрального показателя $D_{\text{факт}}$ уровней, которые соответствуют их расчетным (золотым) значениям $D_{\text{золото}}$. Они показывают, что структура бюджетной системы в исследуемом периоде не только не достигла состояния, соответствующего золотому правилу, при котором $\Delta G = 100\%$, но и от периода к периоду, из года в год (за исключением 2016 г.) удалялась от него.

На следующем шаге рассчитаны величины оптимальных значений распределения доходов консолидированного бюджета

Российской Федерации по трем уровням бюджетной системы. Для этого авторы воспользовались гипотезой, представленной отечественным исследователем кандидатом технических наук С. И. Сухоносом [21], о непосредственной связи гармонии иерархических структур (в природе и обществе) с пропорцией и геометрической прогрессией. Он пишет, что «...в основе гармонии лежит пропорция как минимальный ее элемент и геометрическая прогрессия как ее максимальное проявление...» [21. – С. 99]. В соответствии с этой гипотезой распределение доходов между тремя уровнями бюджетной системы может рассматриваться как возрастающая геометрическая про-

грессия, знаменателем которой является инвариант золотой пропорции:

$$q = (b_{n+1}) / b_n = 1,618.$$

Сумму трех членов прогрессии представляет статистически известная величина консолидированного бюджета Российской Федерации (M), приведенная в табл. 1. Величину доходов бюджетов муниципального уровня (b_1) находим из формулы суммы первых членов прогрессии

(при $n = 3$), а величину доходов бюджетов регионального (b_2) и федерального (b_3) уровней – из формулы b_n -го члена при $n = 2$ и $n = 1$ соответственно.

Результаты расчетов и сравнение значений фактических и оптимальных значений величин распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по трем уровням бюджетной системы приведены в табл. 5.

Т а б л и ц а 5

Сравнение значений фактических и оптимальных значений величин доходов трех уровней бюджетной системы Российской Федерации* (в млрд руб.)

Год	Консолидированный бюджет Российской Федерации (M)	Доход федерального бюджета		Доход региональных бюджетов		Доход местных бюджетов	
		фактический (m_3)	расчетный (b_3)	фактический (m_2)	расчетный (b_2)	фактический (m_1)	расчетный (b_1)
2001	2 670,60	1 378,00	1 335,30	731,2	825,22	561,4	510,08
2006	9 513,10	5 695,40	4 756,55	2 704,10	2 939,6	1 113,50	1 817,00
2015	21 356,70	12 042,50	10 678,35	5 807,80	6 599,22	3 506,40	4 079,13
2016	21 808,30	11 881,90	10 904,15	6 275,70	6 738,76	3 650,60	4 165,39
2017	24 145,90	13 385,90	12 072,95	6 909,00	7 461,08	3 851,00	4 611,87
2018	29 762,20	17 369,10	14 881,10	8 143,10	9 196,52	4 250,00	5 684,58
Уровень бюджетной системы, %	100		50		30,9		19,1

* Рассчитано по данным табл. 1.

Из данных табл. 5 видно, что оптимальные значения удельных весов (долей) доходов трех уровней бюджетной системы в структуре консолидированного бюджета, рассматриваемые как возрастающая геометрическая прогрессия со знаменателем, равным золотой пропорции (1,618), должны соответствовать следующему процентному соотношению: $100 = 50 + 30,9 + 19,1$.

На последнем шаге представлены сравнительные величины оптимальных и фактических значений удельных весов доходов бюджетов трех уровней бюджетной

системы в консолидированном бюджете Российской Федерации (табл. 6).

Покажем теперь, что соотношение $100 = 50 + 30,9 + 19,1$ является критерием оптимальности структурного строения трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации.

На основе расчетных данных табл. 6 можно видеть, что показатели распределения ресурсов консолидированного бюджета страны по уровням бюджетной системы не отвечают данному критерию.

Т а б л и ц а 6

Сравнение значений оптимальных и фактических значений удельных весов доходов бюджетов трех уровней бюджетной системы в консолидированном бюджете Российской Федерации без учета межбюджетных трансфертов (в %)

Уровень бюджетной системы		Консолидированный бюджет Российской Федерации	Доля доходов федерального бюджета	Доля доходов региональных бюджетов	Доля доходов местных бюджетов
Оптимальный		100	50,00	30,90	19,10
Фактический	2001	100	51,60	27,38	21,02
	2006	100	59,87	28,43	11,70
	2015	100	56,39	27,19	16,42
	2016	100	54,48	28,78	16,74
	2017	100	55,44	28,61	15,95
	2018	100	58,36	27,36	14,28

Возможно, проблема неадекватности структурного строения бюджетной системы с точки зрения максимизации ее функциональных проявлений правительством России в настоящее время (в частности, в процессе формирования и принятия Бюджетного прогноза на период до 2036 года) наконец осознана и новым решением централизаторская тенденция в бюджетной политике меняет свой вектор. Тем самым в предстоящие годы предполагаются необходимые шаги в целях оптимизации вертикального строения трехуровневой бюджетной системы страны.

Оптимизация: анализ прогнозных данных

Текстовая часть Бюджетного прогноза на период до 2036 года от 29 марта 2019 г. не содержит оценки уровня централизации средств консолидированного бюджета страны в федеральном бюджете. В перечне задач бюджетного прогноза задача оптимизации структуры трехуровневой бюджетной системы не ставится. Кроме того, данный документ стратегического планирования не предусматривает проведение политики, преследующей достижение и дальнейшее воспроизводство ее оптимальной структуры.

В разделе 7 «Риски и угрозы несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» указано: «С учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета обеспечивается... устойчивое исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В связи с этим анализ показателей бюджетной и долговой устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для целей Бюджетного прогноза представлен только для федерального бюджета». Вместе с тем прогноз предусматривает с 2019 г. увеличение нормативов зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от акцизов на нефтепродукты и на алкогольную продукцию.

Для проверки того, как предполагаемая бюджетная политика повлияет на количественные (прогнозные) данные доходов уровней бюджетной системы с 2019 по 2036 г., проанализируем и сопоставим прогнозные и расчетные данные, полученные в соответствии с соотношением $100 = 50 + 30,9 + 19,1$.

Способ и результаты расчетов, а также их сравнение представлены в табл. 7. Сравнение прогнозных значений величин долей доходов федерального бюджета (ко-

лонка 4 табл. 7) и долей доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации (колонка 8 табл. 7) в консолидированном бюджете Российской Федерации (колонка 2 табл. 7) показывает лишь незначительное сближение их соотношения – с 58 : 42 в 2019 г. до 55,1 : 44,9 в 2036 г., не достигающее соотношения $100 = 50 + 50$

($50 = 30,9 + 19,1$). Тем самым на 17-летнем горизонте бюджетного планирования предусматривается проведение бюджетной политики на доминировании сосредоточения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в федеральном бюджете.

Таблица 7

Сравнение прогнозных и расчетных (оптимальных) данных, отраженных в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года (в млрд руб.)

Год	Консолидированный бюджет Российской Федерации (КБРФ)	Федеральный бюджет (ФБ) без учета МБТ регионам	ФБ в % от КБРФ	Расчет ФБ (о)	Превышение ФБ над ФБ(о)	Консолидированный региональный бюджет (КРБ) с учетом МБТ из ФБ	КРБ в % от КБРФ	Расчет КРБ (о)	Занижение КРБ(о) по отношению к КРБ	Расчет РБ (о)	Расчет МБ (о)
	100,0			50,0				50 (30,9 + 19,1)		30,9	19,1
1	2 (3 + 7)	3	4 (3 / 2 · 100)	5 (2 · 0,5)	6 (3 – 5)	7 (2 – 3)	8 (7 / 2 · 100)	9	10 (9 – 7)	11 (2 · 0,309)	12 (2 · 0,191)
2019	30 488,0	17 697,0	58,0	15 244,0	2 453,0	12 791,0	42,0	15 244,0	2 453,0	9 420,8	5 823,2
2020	31 305,0	17 899,0	57,2	15 652,5	2 246,5	13 406,0	42,8	15 652,5	2 246,5	9 673,2	5 979,3
2021	32 851,0	18 709,0	57,0	16 425,5	2 283,5	14 142,0	43,0	16 425,5	2 283,5	10 151,0	6 274,5
2022	34 537,0	19 475,0	56,4	17 268,5	2 206,5	15 062,0	43,6	17 268,5	2 206,5	10 671,9	6 596,6
2023	36 542,0	20 478,0	56,0	18 271,0	2 207,0	16 064,0	44,0	18 271,0	2 207,0	11 291,5	6 979,5
2024	38 620,0	21 482,0	55,6	19 310,0	2 172,0	17 138,0	44,4	19 310,0	2 172,0	11 933,6	7 376,4
2025	40 910,0	23 363,0	57,1	20 455,0	2 908,0	17 547,0	42,9	20 455,0	2 908,0	12 641,2	7 813,8
2026	43 468,0	24 775,0	57,0	21 734,0	3 041,0	18 693,0	43,0	21 734,0	3 041,0	13 431,6	8 302,4
2027	45 890,0	25 974,0	56,6	22 945,0	3 029,0	19 916,0	43,4	22 945,0	3 029,0	14 180,0	8 765,0
2028	48 605,0	27 379,0	56,3	24 302,5	3 076,5	21 226,0	43,7	24 302,5	3 076,5	15 018,9	9 283,6
2029	51 332,0	28 743,0	56,0	25 666,0	3 077,0	22 589,0	44,0	25 666,0	3 077,0	15 861,6	9 804,4
2030	54 329,0	30 272,0	55,7	27 164,5	3 107,5	24 057,0	44,3	27 164,5	3 107,5	16 787,7	10 376,8
2031	57 748,0	32 125,0	55,6	28 874,0	3 251,0	25 623,0	44,4	28 874,0	3 251,0	17 844,1	11 029,9
2032	61 366,0	34 090,0	55,6	30 683,0	3 407,0	27 276,0	44,4	30 683,0	3 407,0	18 962,1	11 720,9
2033	65 195,0	36 138,0	55,4	32 597,5	3 540,5	29 057,0	44,6	32 597,5	3 540,5	20 145,3	12 452,2
2034	69 293,0	38 332,0	55,3	34 646,5	3 685,5	30 961,0	44,7	34 646,5	3 685,5	21 411,5	13 235,0
2035	73 630,0	40 648,0	55,2	36 815,0	3 833,0	32 982,0	44,8	36 815,0	3 833,0	22 751,7	14 063,3
2036	78 304,0	43 148,0	55,1	39 152,0	3 996,0	35 156,0	44,9	39 152,0	3 996,0	24 195,9	14 956,1

Таким образом, задача устойчивого исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на этом горизонте планирования действительно стоит перед Рос-

сийской Федерацией. Это означает сохранение на предстоящие годы несбалансированности бюджетной системы по ее уровням и чрезмерной зависимости региональных и местных бюджетов от ежегод-

но пересматриваемых величин межбюджетных трансфертов (МБТ) в федеральном бюджетном процессе. Последнее обстоятельство ставит вопрос не только о необходимом уровне ресурсного обеспечения целей стратегических планов развития на региональном и местном уровнях, но и о достаточном уровне ресурсного обеспечения полномочий субнациональных властей по предметам их исключительного ведения. Под угрозой оказываются возможности бюджетной системы по преодолению чрезмерных межрегиональных различий как основной цели стратегии пространственного развития России.

Вопрос о достаточности ресурсного обеспечения документов стратегического планирования имеет не только общеметодологические, но и прикладные проблемы, первая из которых – соотнесение возможностей и потребностей в части достижения стратегических целей в долгосрочном периоде.

Заключение

Таким образом, методологическую основу формирования целей, установления горизонтов стратегического планирования составляют работы зарубежных и отечественных авторов в области институционального строительства, системогенетики, структурного анализа, количественного моделирования. В качестве методологического инструмента проектирования целей, институтов и установления временных горизонтов стратегического планирования нами представлен системогенетический инвариант «противоречие», в котором применялись количественные методы обработки исходных данных, табличные и графические методы визуализации результатов исследования. На их основе был предложен способ определения оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы. Трехуровневая бюджетная система страны проанализирована как институт, как инструмент и как ресурсный

источник стратегического планирования на федеральном и субнациональном уровнях.

Для исправления (или, может быть, модернизации) ситуации в сфере стратегического планирования как целеустанавливающего элемента в системе государственного управления, в котором среднесрочные планы предопределялись бы стратегическими планами, а краткосрочные планы – среднесрочными, необходимо установить некоторую логику процесса проектирования общественного развития. Их сочетание приобретает критическую важность в свете положений Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», поскольку касается подходов в области целеобразования, формирования институтов, прогнозирования, установления горизонтов планирования и ресурсного обеспечения мероприятий стратегического управления. Каждая из этих областей, а также их совокупность подчинены задаче воспроизводства общественной целостности на основе достижения и поддержания в долгосрочной перспективе среднего состояния во всех сферах общества, во всех его измерениях.

1. *Основные направления внутренней и внешней политики государства определяются (уточняются) ежегодными Посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.* Эти направления не выходят за рамки стратегических целей, определяемых документами стратегического планирования, однако могут содержать положения, требующие внесения в них соответствующих изменений.

Аналитическая рефлексия проблемной ситуации (истории становления, анализа движущих сил, внутренних и внешних факторов) в той или иной сфере общественной деятельности устанавливает объективные и субъективные причины ее зарождения, доминирующее и компенсаторное начала ее базового противоречия,

оценивает их соотношение. Одновременно идентифицируются стороны – доминирующие и комплементарные общественные силы, олицетворяющие эти начала и борющиеся за доминирование в процессе разрешения проблемной ситуации, оценивается их соотношение.

С учетом прогнозной оценки сроков разрешения проблемной ситуации (период разрешения ее базового противоречия) предварительно определяется горизонт (период) стратегического планирования. Первый критерий определения срока – прогноз исчерпания потенциала доминирующего начала и выход компенсаторного начала на первую роль в процессе разрешения базового противоречия проблемной ситуации. С учетом прогнозной оценки продолжительности доминирования первенствующей общественной силы горизонт стратегического планирования определяется окончательно. Второй критерий определения срока – прогноз исчерпания потенциала ведущей общественной силы и выход комплементарной общественной силы на первую роль в процессе борьбы за доминирование в процессе разрешения проблемной ситуации.

На основе результатов анализа соотношения доминирующего и компенсаторного начал базового противоречия проблемной ситуации качественно и (или) количественно определяется степень его отклонения от среднего состояния. Стратегической целью объявляется необходимость его достижения в устанавливаемые сроки. Критерием реализации цели является достижение золотой середины между указанными началами. Направленность движения к цели устанавливается в зависимости от характера отклонения от среднего состояния. Избыточно доминирующее начало ограничивается, менее развитое – стимулируется. Аналогично на основе результатов анализа соотношения доминирующих и комплементарных общественных сил, борющихся за доминирование в процессе разрешения проблемной ситуации, определяется степень отклонения

этого соотношения от среднего состояния. Ставка в реализации стратегической цели делается на общественную силу, которая в борьбе за доминирование выступает за установленную направленность движения к цели.

На основе результатов анализа состояния социальных механизмов (институтов) государственного управления, потенциально ответственных за реализацию стратегической цели, качественно и (или) количественно оценивается степень отклонения соотношения характерных для них параметров (ограничений и стимулов) от среднего состояния и устанавливается их способность решать задачи стратегического планирования установленной направленности в требуемые сроки. Критерием оценки является способность достижения и воспроизводства золотой середины между ограничительными мерами и стимулирующими мероприятиями в соответствующей сфере государственного управления. Ставка в реализации стратегической цели делается на те институты, деятельность которых соответствует направленности стратегических целей и обеспечивает доминирование стимулирующих мер над ограничительными. Одновременно осуществляется ликвидация (реформирование) институтов, функция которых по решению новых задач либо исчерпала себя, либо не соответствует им.

С учетом оценки актуальной и потенциальной (в соответствии с горизонтом стратегического планирования и долгосрочным бюджетным прогнозом) мощности консолидированного бюджета Российской Федерации и параметров консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в парных координатах гомогенность/гетерогенность (централизация/децентрализация) количественно определяется степень отклонения трехуровневой структуры бюджетной системы от среднего состояния. Избыточно доминирующая координата (например, централизация) ограничивается, другая координата

(например, децентрализация) структуры бюджетной системы стимулируется¹.

Социально-политические установки, цели и их направленность, задачи и механизмы реализации государственной политики в соответствующей сфере деятельности на долгосрочную перспективу (определяется горизонтом планирования) закрепляются в утверждаемых президентом Российской Федерации на долгосрочный период документах стратегического планирования путем внесения изменений в действующие документы или разработки новых.

2. Положения документов стратегического планирования, требующие законодательного регулирования, приобретают форму законодательной инициативы, вносятся в парламент, рассматриваются, обсуждаются и оформляются в форме закона как компромиссного решения, обеспечивающего наивысшие условия их успешной реализации.

3. В соответствии с требованиями документов стратегического планирования и нормами федерального законодательства президентом Российской Федерации формируются национальные проекты. Они устанавливают качественные и количественные показатели развития страны на среднесрочную перспективу по всем актуальным направлениям развития общества с учетом минимизации вмешательства в сферу предметов исключительного ведения и полномочий субнациональных властей и недопущения возникновения нефинансируемых федеральных мандатов.

4. Целеустанавливающие положения документов стратегического планирования, качественные и количественные показатели национальных проектов отражаются в отраслевых государственных программах развития как связующем элементе системы стратегического планирования.

Связующая роль государственных программ означает:

- обеспечение встроенности государственных программ в систему документов стратегического планирования;

- учет в государственных программах стратегических целей, включение в программы прогнозных значений показателей социально-экономического развития, отраженных в документах стратегического планирования;

- установление объемов и условий финансового обеспечения государственных программ в соответствии с ограничениями, содержащимися в документах стратегического планирования (долгосрочного бюджетного прогноза);

- доработка государственных программ в направлении определения расчетной зависимости между объемами финансовых ресурсов, направляемых на их реализацию, и значением целевых показателей (индикаторов) развития;

- обсуждение, корректировка и утверждение государственных программ с учетом мер, предусмотренных Федеральным законом «О парламентском контроле», до внесения проекта бюджета в законодательный орган власти (заблаговременное содержательное формирование проекта бюджета до его оформления в виде соответствующего законопроекта);

- формирование проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период на основе государственных программ (справедливо и обратное – адекватное изменение государственных программ в случае наличия объективных финансово-экономических факторов);

- изменение целевых показателей (индикаторов) государственных программ в случае изменений объемов финансовых ресурсов, направляемых на их реализацию.

5. В соответствии с прогнозом социально-экономического развития, бюджетным прогнозом, национальными проектами, основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики и с учетом достижения качественных и количественных показате-

¹ Горизонтальная структура (доходов, расходов и источников восполнения дефицита) бюджетной системы России не рассматривается. Актуальное состояние структуры бюджетной системы в таком аспекте описано в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года.

лей государственных программ формируются положения государственной бюджетной (налоговой, долговой) политики на очередной финансовый год и плановый период. Область применения подобных решений не может и не должна распространяться на сферу компетенции субнациональных органов власти и управления без их предварительного рассмотрения, одобрения и согласия в случае существенного изменения их полномочий и ответственности (отражаются в форме изменений норм федерального законодательства).

6. Положения государственной бюджетной политики реализуются в федеральном бюджетном процессе, процессе формирования и рассмотрения проекта, исполнения и контроля исполнения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Принятие решений, противоречащих федеральному закону о федеральном бюджете, сформированному в рамках консенсуса всех заинтересованных участ-

ников на стадии его подготовки и утверждения, не допускается, поскольку они содержат потенциал доминирования разовых, конъюнктурных решений над стратегическими целями и задачами.

7. Расширение парламентского и гражданского контроля в сфере исполнения документов стратегического планирования предполагает организацию регулярных и публичных отчетов о реализации государственных программ Российской Федерации, национальных проектов и всего комплекса документов стратегического планирования подобно тому, как это предусмотрено в отношении отчетов об исполнении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Желаемой здесь является ситуация, при которой и целеустанавливающие документы, и инструменты достижения стратегических целей детально рассматриваются исходя из результатов их предшествующего исполнения (применения).

Список литературы

1. Александров Н. Н. Генезис ментального хронотопа. – Кн. 1. Генезис представлений о времени. – М. : Изд-во Академии Тринитаризма, 2011.
2. Александров Н. Н. Последний поворот века. – URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0012/001d/00123549.htm>
3. Александров Н. Н. Формула истории. – Кострома : Изд-во КГУ, 2000.
4. Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России) / отв. ред. И. А. Беседин. – 2-е изд., перераб. и доп. – Т. 1. От прошлого к будущему. – Новосибирск : Сибирский хронограф, 1997.
5. Бердяев Н. А. Душа России. Русская идея. – М. : Предприятие «Сказ», 1990.
6. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. : в 3 т. – Т. 3. Время мира. – 2-е изд. / пер. с фр. Л. Е. Куббеля. – М. : Весь мир, 2007.
7. Вяткин В. Б. Хаос и порядок дискретных систем в свете синергетической теории информации // Научный журнал КубГАУ. – 2009. – № 03 (47). – URL: <http://ej.kubagro.ru/2009/03/pdf/08.pdf>
8. Данилевский Н. Я. Россия и Европа / сост., послесл. и коммент. С. А. Вайгачева. – М. : Книга, 1991.
9. Кинг А., Шнайдер Б. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба. – М. : Прогресс, 1991.
10. Ключевский В. О. Сочинения : в 9 т. – Т. 6. Специальные курсы / под ред. В. Л. Янина; послесл. Р. А. Киреевой; коммент. В. Г. Зиминной, Р. А. Киреевой. – М. : Мысль, 1989.
11. Кондратьев Н. Д. Большие циклы экономической конъюнктуры // Проблемы экономической динамики. – М., 1989.

12. Малинецкий Г. Г. Проектирование будущего и междисциплинарные подходы // Проблемы цифровой реальности. – 2018. – № 1. – С. 6–11.
13. Мечников Л. И. Цивилизации и великие исторические реки. – М. : Просвещение, 1998.
14. Модельски Дж., Томпсон У. Волны Кондратьева, развитие мировой экономики и мировая политика // Вопросы экономики. – 1992. – № 10. – С. 49–57.
15. Моисеев Н. Н. Универсум. Информация. Общество. – М. : Устойчивый мир, 2001.
16. 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; № 5. – С. 47–56.
17. Морозов О. В., Васильев М. А. Количественный анализ федеративных государств по показателям структурной неоднородности // Федерализм. – 2018. – № 3 (91). – С. 120–142.
18. Платонов С. Ф. После коммунизма. Книга, не предназначенная для печати. Размышление первое. – URL: <https://public.wikireading.ru/114119>
19. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре : трактаты / пер. с франц. А. Хаютина, В. Алексеева-Попова; послесл. А. Филиппова; коммент. В. Алексеева-Попова, Л. Борщевского. – М. : ТЕРРА-Книжный клуб : Канон-пресс-Ц, 2000.
20. Сороко Э. М. Структурная гармония систем. – Минск : Наука и техника, 1984.
21. Сухонос С. И. Квантовая гармония. – М. : ИД «Народное образование», 2018.
22. Хайек Ф. А. фон. Дорога к рабству / пер. с англ. М. Б. Гнедовского; предисл. акад. Н. Я. Петракова. – М. : Экономика, 1992.
23. Шпенглер О. Закат Европы. – М. : Инфра-М, 1993.
24. Эстерле О. В. Стратегия «золотой середины». – URL: <http://n-t.ru/tp/mr/szs.htm>
25. Яковец Ю. В. Циклы, кризисы, прогнозы. – М., 1999.

References

1. Aleksandrov N. N. Genezis mentalnogo khronotopa [Genesis of the Mental Chronotop]. Book 1. Genezis predstavleniy o vremeni [Genesis of Time Notions]. Moscow, Publishing house of the Academy of Trinitarism, 2011. (In Russ.).
2. Aleksandrov N. N. Posledniy povorot veka [The Last Turn of the Century]. (In Russ.). Available at: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0012/001d/00123549.htm>
3. Aleksandrov N. N. Formula istorii [The Formula of History]. Kostroma, Publishing house of KGU, 2000. (In Russ.).
4. Akhiezer A. S. Rossiya: kritika istoricheskogo opyta (sotsiokulturnaya dinamika Rossii) [Russia: Criticizing Historical Experience (Socio-Cultural Dynamics in Russia)], edited by I. A. Besedin, 2nd edition, revised and amended. Vol. 1. Ot proshlogo k budushchemu [From Past to Future]. Novosibirsk, Sibirskiy khronograf, 1997. (In Russ.).
5. Berdyaev N. A. Dusha Rossii. Russkaya ideya [The Soul of Russia. The Russian Idea]. Moscow, Predpriyatие «Skaz», 1990. (In Russ.).
6. Brodel F. Materialnaya tsivilizatsiya, ekonomika i kapitalizm, XV–XVIII vv. [Material Civilization: Economics and Capitalism, 15–18 Century], in 3 vol. Vol. 3. Vremya mira [The Time of Peace], 2nd edition, translated from French by L. E. Kubbel. Moscow, Ves mir, 2007. (In Russ.).

7. Vyatkin V. B. Khaos i poryadok diskretnykh sistem v svete sinergeticheskoy teorii informatsii [Chaos and Order of Discrete Systems in View of Synergy Theory of Information]. *Nauchnyy zhurnal KubGAU* [Academic Journal KubGAU], 2009, No. 03 (47). (In Russ.). Available at: <http://ej.kubagro.ru/2009/03/pdf/08.pdf>
8. Danilevskiy N. Ya. Rossiya i Evropa [Russia and Europe], compiled, afterword and comments S. A. Vaygachev. Moscow, Kniga, 1991. (In Russ.).
9. King A., Shnayder B. Pervaya globalnaya revolyutsiya. Doklad Rimskogo kluba [The First Global Revolution. The Report of the Rome Club]. Moscow, Progress, 1991. (In Russ.).
10. Klyuchevskiy V. O. Sochineniya [Works], in 9 vol. Vol. 6. Spetsialnye kursy [Special Courses], edited by V. L. Yanin; afterword by P. A. Kireeva; comments by V. G. Zimina, R. A. Kireeva. Moscow, Mysl, 1989. (In Russ.).
11. Kondratev N. D. Bolshie tsikly ekonomicheskoy konyunktury [Big Cycles of Economic Situation]. *Problemy ekonomicheskoy dinamiki* [Issues of Economic Dynamics]. Moscow, 1989. (In Russ.).
12. Malinetskiy G. G. Proektirovanie budushchego i mezhdistsiplinarnye podkhody [Designing the Future and Inter-Disciplinary Approaches]. *Problemy tsifrovoy realnosti* [Issues of Digital Reality], 2018, No. 1, pp. 6–11. (In Russ.).
13. Mechnikov L. I. Tsvivilizatsii i velikie istoricheskie reki [Civilizations and Great Historical Rivers]. Moscow, Education, 1998. (In Russ.).
14. Modelski J., Thomson W. Volny Kondrateva, razvitie mirovoy ekonomiki i mirovaya politika [Kondratiev Waves, Development of Global Economy and World Policy]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economics], 1992, No. 10, pp. 49–57. (In Russ.).
15. Moiseev N. N. Universum. Informatsiya. Obshchestvo [Universum. Information. Society]. Moscow, Sustainable World, 2001. (In Russ.).
16. Morozov O. V., Biryukov A. G., Vasilev M. A. Statistika mezhregionalnykh razlichiy i sostoyanie byudzhetnoy sistemy Rossiyskoy Federatsii [Statistics of Regional Differences and the Condition of Budget System of the Russian Federation]. *Statistika i ekonomika* [Statistics and Economics], 2019, No. 4, pp. 73–89; No. 5, pp. 47–56 (In Russ.).
17. Morozov O. V., Vasilev M. A. Kolichestvennyy analiz federativnykh gosudarstv po pokazatelyam strukturnoy neodnorodnosti [Quantitative Analysis of Federative States by Indicators of Structural Unevenness]. *Federalizm* [Federalism], 2018, No. 3 (91), pp. 120–142.
18. Platonov S. F. Posle kommunizma. Kniga, ne prednaznachennaya dlya pechati. Razmyshlenie pervoe [After Communism. The Book is not Meant for Printing. The First Reflection]. (In Russ.). Available at: <https://public.wikireading.ru/114119>
19. Russo Zh.-Zh. Ob obshchestvennom dogovore, traktaty [About the Public Agreement: Treatises], translated from French by A. Khayutin, V. Alekseev-Popov; afterword by A. Filippov; comments by V. Alekseev-Popov, L. Borshchevskiy. Moscow, TERRA-Knizhnyy klub, Kanon-press-TS, 2000. (In Russ.).
20. Soroko E. M. Strukturnaya garmoniya system [Structural Harmony of Systems]. Minsk, Nauka i tekhnika, 1984. (In Russ.).
21. Sukhonos S. I. Kvantovaya garmoniya [Quantum Harmony]. Moscow, Publishing house 'People's Education', 2018. (In Russ.).
22. Haeck F. A. fon. Doroga k rabstvu [The Road to Slavery], translated from English by M. B. Gnedovskiy; foreward by N. Ya. Petrakov. Moscow, Ekonomika, 1992. (In Russ.).

23. Shpengler O. Zakat Evropy [The Decline of Europe]. Moscow, Infra-M, 1993. (In Russ.).
24. Esterle O. V. Strategiya «zolotoy serediny» [The Strategy of 'Golden Middle']. (In Russ.). Available at: <http://n-t.ru/tp/mr/szs.htm>
25. Yakovets Yu. V. Tsikly, krizisy, prognozy [Cycles, Crises, Forecasts]. Moscow, 1999. (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