

## Экономика

УДК 338.26.01

*Ю.И. Бушенева*

### ДИАГНОСТИЧЕСКАЯ КАРТА КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ ПАТОЛОГИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГНОЗОВ И ПЛАНОВ

Статья посвящена характеристике современного состояния системы прогнозирования и планирования в России. В работе констатируется, что оценка функционирования данной системы проводится слабо, без наличия общепринятых индикаторов, что снижает эффективность реализации прогнозов и планов. Целью исследования явилось формирование определенного набора параметров для определения наличия и проявления патологичности, возникающей в прогнозно-плановой системе. В качестве результата исследования выступило создание универсальной диагностической карты патологий системы прогнозирования и планирования. На основе указанной карты возможна оценка состояния прогнозно-плановой системы по группам патологий; наличие перекоса состояния системы в сторону хаоса или зстоя; степени силы проявления патологий. В ходе исследования была произведена оценка патологий современного состояния указанной системы на федеральном уровне. В результате было определено, что система прогнозирования и планирования имеет средний уровень патологичности, обусловленный превалированием патологий содержания прогноза или плана, а также нарушений взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой, сконцентрированных в зоне хаоса. Основными патологиями выступили: дробность, несоотнесенность, дискретность, нелимитированность, переизбыточность, следование и дублирование. Перспективами исследования является изучение возможностей преодоления выявленных патологий на основе приведения системы прогнозирования и планирования к состоянию «ноль баллов» в универсальной диагностической карте. Практическая значимость полученных результатов определяется возможностью применения указанной карты патологий в государственном социально-экономическом регулировании.

*Ключевые слова:* прогнозирование, планирование, прогнозно-плановая система, патологии, диагностика, оценка, хаос, зстой.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-1-7-16

В современных социально-экономических условиях прогнозирование и планирование продолжают играть важнейшую роль, несмотря на то, что внешняя среда становится все менее предсказуемой и стабильной. Прогнозы и планы дают возможность создать некоторую предсказуемость будущего, направить усилия экономических агентов на достижение выбранных целей, фокусировать ресурсы в рамках определенных приоритетов. Но в процессе осуществления государственного прогнозирования и планирования социально-экономического развития возникает достаточное количество проблемных моментов, которые не позволяют в должной мере достигнуть поставленных целей. Если такие сложности возникают эпизодически, то существенного нарушения функционирования системы прогнозирования и планирования не происходит. Но в том случае, если в возникновении проблем прослеживается некоторая повторяемость или даже закономерность, то следует говорить об устойчивой дисфункциональности прогнозно-плановой деятельности. Пользуясь языком биологии такие дисфункции можно назвать *патологиями* прогнозно-плановой системы, под которыми следует понимать устойчивое отклонение системы от нормального состояния или процесса развития, которое выражается в постоянном недостижении прогнозных показателей или целей плана [1. С. 306-307].

Сущность понятия патологий восходит к органистической теории функционирования государства и общества [2. С. 265-306]. В таком понимании государство представляет собой «этносоциальный, социокультурный и социально-политический организм» [3. С. 17], отношения между частями которого аналогичны отношениям между частями живого существа. Применение термина «патологии» к организациям исследовалось в ряде работ [4-6].

Для формирования прогнозов и планов, которые действительно могли бы приводить экономическую систему к должному результату, необходимо проводить постоянный аудит самих прогнозов и планов, процесса их составления на предмет наличия патологий. В зависимости от того, насколько сильно они проявляются, зависит степень нарушений, которые возникают в прогнозе или плане. В норме в биологическом организме возможно наличие дисфункций в определенной степени. Но при

достижении патологичности определенного уровня происходит нарушение внутреннего равновесия, а переход за опасные границы может привести и к необратимым явлениям (потере устойчивости или разрушению системы).

В рамках функционирования российской системы прогнозирования и планирования регулярная оценка ее функционирования производится крайне слабо без наличия утвержденных индикаторов для такой оценки, что снижает эффективность прогнозно-плановой деятельности. В этой связи актуализируется задача формирования определенного набора параметров для определения наличия и проявления патологичности, возникающей в прогнозно-плановой системе, что и выступило целью представленного исследования.

### Методика исследования

На первоначальном этапе были выделены определенные патологичные состояния системы государственного прогнозирования и планирования, сконцентрированные в двух крайних полюсах – нежелательных состояниях функционирования системы – хаоса и застоя. Патологии были объединены в три группы – это патологии: взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой; субъекта прогнозирования или планирования (индивидуального или коллективного составителя – лица, коллектива лиц, органа власти или государственного механизма, осуществляющего деятельность по составлению прогноза или плана, мониторингу, контролю их исполнения); содержания прогноза или плана (внутреннего наполнения или структуры).

Среди патологий обеспечения взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой (группа 1) необходимо выделить следующие:

1. Частота изменений в прогнозах и планах вслед за изменениями во внешней среде: Динамизм (наличие очень частых изменений) – Костность (слишком редкие перемены).

2. Количество факторов внешней среды, которые нужно учесть в прогнозах и планах: Дробность (значительное количество факторов) – Монотонность (малое количество факторов).

3. Степень воздействия на внешнюю среду: Революционность (стремление существенно изменить внешнюю среду) – Следование (потакание воздействию внешней среды).

4. Скорость изменений в прогнозах и планах вслед за изменениями во внешней среде: Гиперадаптивность (прогнозы и планы быстро меняются) – Неадаптивность (прогнозы и планы долго меняются).

5. Длительность существования положений прогнозов и планов: Непрочность (неустойчивость прогнозных и плановых показателей во времени) – Гиперпрочность (показатели прогнозов и планов используют длительное время).

6. Степень взаимодействия с внешней средой: Сверхоткрытость (чрезмерная открытость создания и содержания прогнозов и планов) – Изолированность (закрытость положений прогнозов и планов, процесса их составления).

7. Соответствие ситуации: Нерелевантность (прогнозы и планы не соответствуют ситуации, неактуальны) – Чрезмерная значимость (прогнозы и планы имеют чрезвычайный характер).

8. Соотношение с потребностями общества, заинтересованных сторон: Несоотнесенность (показатели прогнозов и планов не соотносятся с потребностями) – Гиперсоотнесенность (прогнозы и планы значительно опережают потребности).

Вторая группа включает в себя патологии субъекта прогнозирования или планирования, в рамках нее имеются следующие патологии:

1. Учет интересов заинтересованных сторон: Многосторонность (учет интересов очень большого количества сторон («угодить всем») – Пристрастность (гипертрофированный учет интересов одной из сторон).

2. Анализ полученных ранее результатов и корректировка предыдущих этапов работы: Неитеративность (не производится) – Гиперитеративность (производится чрезмерно).

3. Степень независимости от воли и желания составителя: Необъективность (видимая зависимость прогнозов и планов от субъективных взглядов и идей составителя) – Сверхобъективность (отсутствие мнения составителя в прогнозах и планах).

4. Отчетность: отсутствие отчетности (отсутствие отчетов, сопроводительной документации) – Гиперотчетность (избыточная отчетность).

5. Наличие перерывов: дискретность (прогнозно-плановая работа осуществляется прерывисто, имеются временные промежутки) – Непрерывность (прогнозы и планы составляются постоянно вне зависимости от потребности).

6. Рентабельность: Нерентабельность (полученный практический результат не окупает расходы на формирование прогнозов и планов) – Гиперэкономность (затраты не обеспечивают возможность разработки прогнозов и планов).

7. Качество составления: пренебрежительность (небрежное, невнимательное отношение к составлению и итогу прогнозов и планов) – Перфекционизм (несовершенный результат работы не имеет права на существование).

8. Обоснованность: Необоснованность (прогнозы и планы не подкреплены мнениями экспертов, расчетами, фактами, анализом ключевых трендов) – Гиперобоснованность (имеется избыточное обоснование положений прогнозов и планов).

В рамках третьей группы объединены патологии содержания прогноза или плана:

1. Наличие вариантов: Гипервариантность (количество вариантов будущего в прогнозах и планах избыточно) – Инвариантность (количество вариантов будущего в прогнозах и планах недостаточно).

2. Возможность замера: Неизмеримость (отсутствие в прогнозах и планах качественных или количественных показателей, наличие в них искажений) – Гиперформализация (чрезмерность показателей).

3. Ясность: Неконкретность (неопределенность, нечеткость, неясность, неточность положений прогнозов и планов) – Гиперопределенность (избыточная конкретизация положений).

4. Ограниченность: Нелимитированность (прогнозы и планы рационально не ограничены по показателям временных, финансовых, информационных ресурсов) – Гиперограниченность (прогнозы и планы чрезмерно ограничены в показателях ресурсов).

5. Соответствие научным положениям: Ненаучность (прогнозы и планы вступают в противоречие с общепризнанными теоретическими и практическими знаниями) – Гипернаучность (прогнозы и планы гипертрофировано используют научные положения).

6. Количество прогнозов и планов: Переизбыточность (сформировано излишнее количество прогнозов, планов, показателей) – Недостаточность (количество прогнозов, планов, показателей не позволяет создать полную картину будущего).

7. Тождественность: Неидентичность (положения прогнозов и планов совершенно не связаны с положениями иных прогнозов или планов) – Дублирование (положения прогнозов и планов существенно повторяют друг друга).

8. Практикоориентированность: Непрактичность (прогнозы и планы не имеют прикладного значения) – Отсутствие обобщений (прогнозы и планы не позволяют обобщить практику).

9. Наличие цели: Нецеленаправленность (в прогнозах и планах отсутствует четкая направленность на достижение определенного результата) – Гиперцеленаправленность (имеется преувеличенная важность достижения цели).

10. Постановка целей: Нереалистичность (отсутствие возможности достичь целей и задач прогнозов и планов) – Неамбициозность (наличие излишне заниженных показателей).

11. Системность: Несистемность (недостаток или отсутствие взаимосвязи и единства между параметрами прогнозов и планов) – Гиперсвязанность (чрезмерная связанность, не обеспечивающая необходимой степени свободы).

В дальнейшем производилась оценка патологий в зависимости от стадии приближения к полюсам-антагонистам, что было произведено в числовом выражении согласно следующим характеристикам: 0 – отсутствие патологий (область гармоничных состояний), 1 – патологии проявляются средне (зона риска в обе стороны), 2 – патологии проявляются сильно (зона кризиса у обоих полюсов).

Данные значения дают возможность составить *универсальную диагностическую карту патологий* в содержании и процессе составления социально-экономических прогнозов и планов, при этом ее использование может быть произведено не только на макро-, но и на мезо и микроуровне. В диагностической карте выделяются три группы патологий, внутри себя разделяющиеся на стадии приближения к полюсам-антагонистам, где первой указана патология хаоса, второй – порядка. Предложенная карта дает возможность дать оценку состояния системы прогнозирования и планирования в тот или иной период времени.

Максимальное количество баллов при оценке патологичности составляет 54. В результате суммирования набранных баллов может быть дана оценка состояния системы по трем параметрам.

Первый параметр связан с характеристикой того, к какой в основном группе относятся патологии, к группе: взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой; субъекта прогнозирования или планирования; содержания прогноза или плана.

Второй параметр: наличие перекоса состояния системы в сторону одного из полюсов, здесь возможно три состояния: равенства (патологичность хаоса равна патологичности застоя); преобладания патологий хаоса, что свидетельствует о беспорядке, высоком уровне энтропии в системе прогнозирования и планирования; преобладания патологий застоя, что свидетельствует о «застывшем» состоянии системы прогнозирования и планирования.

Согласно третьему параметру – по степени силы проявления патологий – полученные результаты диагностики системы прогнозирования и планирования можно условно разделить на несколько групп: отсутствие патологий (0) – идеальное, совершенное функционирование системы прогнозирования и планирования; низкий уровень патологичности (от 1 до 14) – имеются незначительные патологии, но они слабо влияют на эффективность достижения прогнозных и плановых показателей; средний уровень патологичности (15-30) – патологии оказывают заметное воздействие на функционирование прогнозно-плановой системы; высокий уровень патологичности (31-46) – патологии существенно оказывают воздействие на прогнозно-плановую систему, коренным образом нарушая ее работу; критический уровень патологичности (47-54) – система прогнозирования и планирования функционирует на пределе своих возможностей, близка к разрушению, построение прогнозов и планов совершенно неэффективно или даже вредно для экономики.

## Результаты исследования

Для составления универсальной диагностической карты патологий системы прогнозирования и планирования была произведена оценка современного состояния указанной системы на федеральном уровне в баллах в рамках трех групп патологий.

За период 2014–2020 гг. система прогнозирования и планирования в России была подвергнута значительной трансформации в результате принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (далее Федеральный закон №172-ФЗ)<sup>1</sup>. Нормативный акт упорядочил формирование прогнозов и планов путем создания системы документов стратегического планирования, упорядочив их составление и определив, совместно с подзаконными актами, требования к качеству документов, что и реализуется на практике (*качество составления, 0*). В данный период исследуемая система подвергалась достаточно частым изменениям как в результате внесения изменений в сам закон, так и в результате принятия Указов Президента РФ о национальных целях развития в 2018, 2020 гг. Но на 2021 г. следует отметить уклон системы прогнозирования и планирования в сторону косности, что связано с «торможением» по вопросу принятия Стратегии долгосрочного социально-экономического развития РФ (*косность, 1 балл*).

В итоге следует отметить наличие существенного временного зазора между окончанием действия Концепции долгосрочного социально-экономического развития<sup>2</sup> (31 декабря 2020 г.) и временем вступления в силу Стратегии социально-экономического развития до 2030 г., которая на начало августа 2021 г. еще не была принята. Возникает ситуация существенного перерыва в принятии важнейшего для экономического развития плана страны (*дискретность, 2*), что сокращает возможности обеспечения целостности прогнозно-плановых документов, определенной в Федеральном законе №172-ФЗ (*несистемность, 1*). Сама же Концепция долгосрочного социально-экономического развития действовала достаточно долго – 12 лет (с 2008 г.), хотя по ряду параметров (ВВП, численность населения и др.) требовала более раннего пересмотра, что следует охарактеризовать как наличие высокого уровня прочности в системе прогнозирования и планирования (*гиперпрочность, 1*).

Одна из причин перерыва в принятии основного планового экономического документа состоит, видимо, в том, что власть столкнулась с необходимостью создать документ, не противоречащий ог-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/fe7140d7cfc6c641ae322fe648d99702d8b2a8f1/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/fe7140d7cfc6c641ae322fe648d99702d8b2a8f1/).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=308069&dst=100020%2C0#05283709167981103>.

ромному количеству уже принятых плановых документов. В настоящее время возникла достаточно большая сложность состыковать всю эту массу, часто не согласованных документов. По оценкам экспертов в настоящее время на контроле органов исполнительной власти всех уровней находится более 50 тыс. документов: «от локальных программ до национальных «дорожных карт» (И. Серебряный, 2021), (*дробность, 2*).

Составление любого документа стратегического планирования подразумевает под собой осуществление расходов на проведение экспертизы, мониторинга, оплату труда составителям, экспертам, информационную поддержку порой на протяжении значительного периода времени. По оценке Министерства экономического развития РФ ежегодные расходы на обеспечение функционирования системы стратегического планирования на всех уровнях власти составляют до 5 млрд. рублей. По оценкам отдельных экспертов на разработку документов стратегического планирования израсходовано более 5 млрд руб.,<sup>3</sup> при этом, согласно утверждению Министерства, достаточно много документов остается «на бумаге» (*нерентабельность, 1*).

На сегодняшний день создан явный избыток документов прогнозирования и планирования, которые при отсутствии единого координационного центра формируют разрозненное множество документов, как регулирующих порядок создания прогнозов и планов, так и определяющих прогнозные и плановые показатели. Множественность документов приводит к путанице между ними, повышает нагрузку на органы публичной власти. Избыток документов прогнозирования и планирования является «болевым точкой» современной системы [7. С.118-123], приводящей к избыточному потреблению подсистемой ресурсов на свое жизнеобеспечение в ущерб целям системы (*переизбыточность, 2*). Возникновение данной ситуации обусловлено в том числе тем, что в системе прогнозно-плановой деятельности отсутствует механизм «просеивания и отделения» нужных прогнозов от ненужных, исполнимых планов от неисполнимых. Подобная ситуация приводит и к значительному дублированию в системе прогнозирования и планирования. Возникают вопросы целесообразности наличия и соотношения таких типов документов, как государственные программы и национальные проекты; стратегии развития макрорегионов и стратегии развития федеральных округов. Кроме того, на федеральном уровне возникает «дихотомия планирования», которая выражается в раздвоенности планирования на декларируемое в соответствии с нормами Федерального закона №172-ФЗ, и «ручное», генерируемое Указами Президента РФ и вытекающими из него документами, в частности, национальными проектами (*дублирование, 2*).

При этом, несмотря на наличие значительного количества документов, они оказывают влияние только на отдельные параметры развития общественно-экономической жизни, не изменяя существенно саму модель хозяйственного развития: сырьевой модели экономики, ориентированной на экспорт энергоресурсов (*следование, 2*).

Формируемые прогнозы и планы не позволяют полностью удовлетворить потребности общества, хозяйствующих субъектов в информации о планируемых изменениях в государственной экономической политике, что связано с относительной закрытостью принятия экономических решений в государстве и изменчивостью самой политики под воздействием внешних факторов. На прогнозируемые или запланированные параметры развития существенное воздействие оказывают неожиданные угрозы, экономические шоки, кризисы, которые полностью меняют представление о тех результатах, которых можно достичь в сложившихся условиях (*несоотнесимость, 2*).

Трансформация содержания прогнозов и планов под воздействием изменений во внешней среде происходит медленно даже в документах, созданных на среднесрочную перспективу. Так, например, если принятие федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг. произведено уже с учетом влияния на российскую экономику последствий пандемии коронавируса, то в целый ряд других документов среднесрочного планирования такие изменения не внесены, например, в Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.<sup>4</sup>, Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу до 2024 г.<sup>5</sup> (*неадаптивность, 1*).

<sup>3</sup> Цифровое стратпланирование. Презентация Министерства экономического развития РФ, 2019. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/338344de157a46036ccb4487629f9eb8/Prez\\_cifrovoe\\_stratplanirovanie.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/338344de157a46036ccb4487629f9eb8/Prez_cifrovoe_stratplanirovanie.pdf).

<sup>4</sup> Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUK9SQtjGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf>.

<sup>5</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya/prognoz\\_so\\_cialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_rf\\_na\\_period\\_do\\_2024\\_goda\\_.html](https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_so_cialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_period_do_2024_goda_.html).

В то же время изменение прогнозов и планов при условии наличия проделанной ранее работы производится в необходимой и достаточной мере, осуществляется полноценный анализ полученных ранее результатов и их корректировка, что можно наблюдать при принятии долгосрочных прогнозов. Так, например, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2030 г., составленный в 2012-2013 гг., по целому ряду параметров продемонстрировал к 2020 г. свою несостоятельность, в частности, в отношении цен на нефть, а сменивший его Прогноз-2036 исправил выявленные недочеты, сформировав картину будущего в большей степени соотносимого с сегодняшним днем (*анализ полученных ранее результатов и корректировка предыдущих этапов работы, 0*).

Но в целом следует отметить, что прогнозы и планы глобально все же формируются в соответствии с актуальными проблемами и запросами экономики и общества, в общем отражая актуальную повестку дня: обеспечение благосостояния населения, инновационного развития экономики, высоких стандартов государственного управления и др. (*соответствие ситуации, 0*), имеют практикоориентированный характер (*0*).

Формируемые в нашей стране прогнозы и планы обладают достаточной степенью открытости в рамках федерального государственного реестра, доступного для общественности и специалистов через государственную автоматизированную систему (ГАС) «Управление»<sup>6</sup>. Здесь имеется возможность принять участие в общественном обсуждении проектов прогнозов и планов. Но сам процесс подготовки прогнозов и планов, а также мониторинг достижения их показателей остаются закрытыми (*изолированность, 1*).

Полнота отчетности по итогам составления прогнозных и плановых документов разнится. В частности, показатели достижения индикаторов государственных программ ежеквартально обновляются на соответствующем портале<sup>7</sup>, Счетная палата РФ проводит постоянный мониторинг реализации национальных проектов.<sup>8</sup> В то же время отчетность по реализации отраслевых стратегий, в которых, как правило, не прописаны бюджетные расходы, не всегда достаточна. Такая ситуация возникает в связи с тем, что мониторинг и распределение ответственности за выполнение стратегий носит узковедомственный характер, не сформирована комплексная управленческая система и своевременное информирование общества. Сама оценка носит несвоевременный нерегулярный характер, без системного аудита противоречий и выявления патологий в процессе и результатах прогнозирования и планирования (*отсутствие отчетности, 1*).

Определенные нарекания вызывает процедура работы с экспертами при формировании государственных экономических прогнозов и планов. Так, состав экспертов часто ограничен сотрудниками органов власти без привлечения представителей научной общественности, бизнеса, гражданского общества. Если же такие эксперты привлекаются, то их деятельность краткосрочна, часто разрознена, лишена полноценного сетевого взаимодействия и возможности согласования широкого круга социальных интересов. Периодически предпринимаются попытки преодоления такой односторонней экспертности, в частности, Министерство экономического развития РФ на базе платформы ГАС «Управление» организовывало проведение опросов общественного мнения и сбора идей о формировании Стратегии–2030 еще в 2017-2018 гг., но особого распространения в обществе участие в данных мероприятиях не получило. Отдельные попытки привлечения общественности осуществляются на различных форумах, конференциях, но вопрос реального учета мнения общественности при принятии прогнозов и планов остается открытым, в том числе и при разработке общенационального плана экономического развития Стратегии–2030 (*пристрастность, 1*), что разрушает и объективность в анализе и подаче данных. В результате прогнозы и планы оказываются в ряде случаев наполнены излишним и несбыточным оптимизмом (*необъективность, 1*) и недостаточным эвристическим потенциалом.

Как результат недостаточного привлечения экспертного сообщества к построению прогнозов и планов сокращается потенциал научности прогнозных и плановых документов, в частности, при прогнозировании и планировании не учитываются положения гомеостатики, теории хаоса, кибернетики, теории катастроф (*ненаучность, 1*).

В целом ряде документов не представлено обоснование прогнозных и плановых индикаторов. Так, например, Ежегодное Послание Президента РФ как ключевой плановый документ с годовым

<sup>6</sup> ГАС Управление. URL: <https://gasu.gov.ru/>.

<sup>7</sup> Портал госпрограмм РФ. URL: <https://programs.gov.ru/>.

<sup>8</sup> Счетная палата публикует промежуточные результаты анализа реализации нацпроектов (по состоянию на ноябрь 2019 г.). URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/9508>.

горизонтом не имеет утвержденных правил разработки, полноценного обоснования заявленных в нем целей и задач. Отраслевые документы имеют недостаточную подкрепленность экономическими оценками и расчетами показателей объема промышленного производства, инвестиций, трудовых ресурсов. В то же время отдельные прогнозы и планы имеют достаточный объем обоснований, в них приведены соответствующие мнения экспертов, расчеты, факты, анализ ключевых трендов (например, Бюджетный прогноз до 2036 г.).

Ситуация в отношении обоснования прогнозов и планов осложняется тем, что по оценкам экспертов в Министерстве экономического развития РФ как основном авторе данных документов недостаточно специалистов, имеющих опыт стратегического планирования, знающих и способных учесть реальное положение дел в промышленности [8] (*необоснованность, 1*).

В отдельных документах имеется описание нескольких сценариев развития, например, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития до 2030 г.<sup>9</sup> было описано 3 варианта, тогда как в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2036 г.<sup>10</sup> прописан только один (базовый) сценарий, также один вариант развития представлен и в Бюджетном прогнозе до 2036 г.<sup>11</sup> (*инвариантность, 1*).

В современных российских прогнозах и планах представлены как качественные, так и количественные показатели, которые позволяют судить о достижении тех или иных целей развития. Так, например, в Ежегодном послании Президента РФ 2021 г. определены следующие количественные параметры развития: «в 12 крупнейших индустриальных центрах страны объем вредных выбросов в атмосферу должен снизиться на 20% к 2024 г.»<sup>12</sup>. Значительное число параметров содержится в государственных программах РФ по различным направлениям. Так, в качестве ожидаемых результатов государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>13</sup> определено то, что должно произойти снижение энергоемкости производства в России до уровня 71,8% в 2024 г. по отношению к базовому 2011 г. за счет использования передовых технологий и современного оборудования (*возможность замера, 0*). Большинство прогнозов и планов позволяют сформировать достаточно полное представление о поставленных целях и задачах, а также приоритетах (*ясность, 0*).

Применение программно-целевого подхода дает возможность достаточно корректно выстраивать цели в отдельных документах. Но в связи с избыточностью прогнозных и плановых решений, дублирование их цели не увязаны в единую систему (*нецеленаправленность, 1*).

Реалистичность поставленных целей в целом ряде случаев также вызывает вопросы, обусловленные слабой связью целевых показателей с фактическими макроэкономическими параметрами. В частности, в соответствии с положениями Концепции социально-экономического развития России одной из целей выступила следующая: «в 2015-2020 гг. Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности, ППС)». В 2008 г. Россия по показателю ВВП по ППС занимала 6 место в мире, в 2020 г. Россия осталась по-прежнему на этом же месте<sup>14</sup>. Следовательно, можно сделать вывод о том, что эта важная цель не реализовалась. Хотя к достоинствам планирования следует отнести то, что ВВП России вырос с 2 трлн долл. США до 4 трлн долл. США. Тогда как в Концепции был запланирован рост ВВП на 64–66% (*нереалистичность, 1*).

<sup>9</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2030 г. URL:

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/#review>.

<sup>10</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2036 г. URL:

<https://www.economy.gov.ru/material/file/a5f3add5deab665b344b47a8786dc902/prognoz2036.pdf>.

<sup>11</sup> Бюджетный прогноз 2036 г. URL:

[https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhethnyy\\_prognoz\\_2036.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhethnyy_prognoz_2036.pdf).

<sup>12</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021. URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_382666/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/).

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 31 марта 2021 г. № 505-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400465435/>.

<sup>14</sup> Валовой внутренний продукт, по паритету покупательной способности (ППС). 2020. URL:

<https://knoema.ru/atlas/ranks/ВВП-по-ППС>.

Возможно, причина такой ситуации отчасти заключается в том, что в большинстве стратегий, планов, например, отраслевого характера, не приведено упоминание о ресурсах и механизмах, необходимых для достижения желаемого состояния. Ситуация осложняется тем, что на определенной территории одновременно реализуется целый ряд разнонаправленных документов, требующих государственного внимания и финансирования (*нелимитированность, 2*).

Результаты анализа в виде карты приведены в таблице.

### Оценка патологий в функционировании системы прогнозирования и планирования в современной России на основе универсальной диагностической карты

№	Полюс А – хаос	2	1	0	1	2	Полюс Б – застой
Патологии взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой							
1.	Динамизм				1		Костность
2.	Дробность	2					Монотонность
3.	Революционность					2	Следование
4.	Гиперадаптивность				1		Неадаптивность
5.	Непрочность				1		Гиперпрочность
6.	Сверхоткрытость				1		Изолированность
7.	Нерелевантность			0			Чрезмерная значимость
8.	Несоотнесимость	2					Гиперсоотнесимость
	Итого патологий в группе				10		
Патологии субъекта прогнозирования или планирования							
1.	Многосторонность				1		Пристрастность
2.	Неитеративность				0		Гиперитеративность
3.	Необъективность		1				Сверхобъективность
4.	Отсутствие отчетности		1				Гиперотчетность
5.	Дискретность	2					Непрерывность
6.	Нерентабельность		1				Гиперэкономность
7.	Пренебрежительность				0		Перфекционизм
8.	Необоснованность		1				Гиперобоснованность
	Итого патологий в группе				7		
Патологии содержания прогноза или плана							
1.	Гипервариативность				1		Инвариантность
2.	Неизмеримость				0		Гиперформализация
3.	Неконкретность				0		Гиперопределенность
4.	Нелимитированность	2					Гиперограниченность
5.	Ненаучность		1				Гипернаучность
6.	Переизбыточность	2					Недостаточность
7.	Неидентичность					2	Дублирование
8.	Непрактичность				0		Отсутствие обобщений
9.	Нецеленаправленность		1				Гиперцеленаправленность
10.	Нереалистичность		1				Неамбициозность
11.	Несистемность		1				Гиперсвязанность
	Итого патологий в группе				11		
	Итого Полюс А – хаос	18				10	Итого Полюс Б – порядок
	Общее количество баллов						28 (max 54)

В основном в системе российского прогнозирования и планирования на федеральном уровне представлены патологии содержания прогноза или плана (11 баллов), а также патологии взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой (10 баллов).

Результаты диагностики показали, что в системе отмечается преобладание патологий хаоса (18 баллов по сравнению с 10 полюса застоя). Такие результаты свидетельствуют о перекосе системы прогнозирования и планирования в сторону беспорядка и высокого уровня энтропии. Основными патологиями хаоса явились дробность, несоотнесимость, дискретность, нелимитированность, переизбыточность. Основными патологиями полюса застоя выступили следование и дублирование.

По степени силы проявления патологий полученные результаты диагностики системы российского прогнозирования и планирования можно отнести к среднему уровню патологичности, что означает: патологии оказывают заметное воздействие на функционирование прогнозно-плановой системы (28 баллов). Но количество баллов достаточно высоко и в связи с этим при отсутствии мер по преодолению выявленных патологий существует значительная вероятность перехода в зону высокого уровня патологичности.

### Заключение

В результате проведенного исследования была сформирована универсальная диагностическая карта патологий современной системы прогнозирования и планирования, отличающаяся возможностью оценки состояния прогнозно-плановой системы по группам патологий, преобладанию патологий хаоса или застоя, уровню патологичности.

Проанализировав при помощи универсальной диагностической карты патологии современной системы прогнозирования и планирования, было установлено, что в российской системе отмечается средний уровень патологичности, обусловленный превалярованием патологий содержания прогноза или плана, а также взаимосвязи прогноза или плана с внешней средой, сконцентрированных в зоне хаоса.

Патологичность системы прогнозирования и планирования в России обусловлена влиянием следующих факторов:

- патология «дробность» (значительное количество разрозненных прогнозных и плановых документов, которые нужно учесть при составлении прогнозов и планов более высокого уровня);
- патология «несоотнесенность» (показатели прогнозов и планов не соотносятся с потребностями общества, заинтересованных сторон);
- патология «дискретность» (прогнозно-плановая работа осуществляется прерывисто, имеются временные промежутки без прогнозов и планов);
- патология «нелимитированность» (прогнозы и планы рационально не ограничены по показателям временных, финансовых, информационных ресурсов);
- патология «переизбыточность» (сформировано излишнее количество прогнозов, планов, показателей);
- патология «следование» (потакание воздействию внешней среды, отсутствие запланированных глубинных изменений);
- патология «дублирование» (положения прогнозов и планов существенно повторяют друг друга).

Перспективами данного исследования является изучение возможностей преодоления выявленных патологий на основе приведения системы прогнозирования и планирования к состоянию «ноль баллов». При формировании рекомендаций по преодолению патологичности надо учесть, что в первую очередь целесообразно преодолеть те из них, которые в наибольшей степени оказывают негативное воздействие на разработку и реализацию прогнозов и планов и направляют их в сторону хаоса. Важным направлением могло бы стать осуществление оценки патологичности на основании анализа, проведенного при помощи цифровых технологий, а также на основе использования зарубежного опыта.

Применение универсальной диагностической карты патологий современной системы прогнозирования и планирования может иметь хорошие перспективы применения в практике государственного управления для оценки и корректировки создания прогнозов и планов.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бушенева Ю.И. Диагностика патологий в социально-экономических прогнозах и планах // XXIII Царскосельские чтения. Материалы междунар. науч. конф. Санкт-Петербург, 23-24 апреля 2019 г. / отв. ред. А.А. Беляева. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2019. С. 306-309.
2. Спенсер Г. Социальный организм // Г. Спенсер. Опыты научные, политические и философские. Минск: Современный литератор, 1999. С. 265-306.
3. Грачев Н.И. Функции государства как социально-политического организма // Вестн. Саратовской гос. юрид. академии. 2017. № 1. С.16-27.
4. Пригожин А.И. Дезорганизация: причины, виды, преодоление. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. 402 с.

5. Цветков А.Н. Оценка патологичности менеджмента // Вестн. ИНЖЭКОНа. Серия «Экономика». 2013. № 1. С. 95-101.
6. Плешакова Е.Ю. Патологии менеджмента современных организаций // Эффективное антикризисное управление. 2016. №6. С. 72-75.
7. Лебедев К.Н. Множественность документов и периодичность стратегического планирования как главные проблемы системы государственного управления социально-экономическим развитием страны // Экономико-правовые аспекты реализации стратегии модернизации России: поиск модели эффективного социоэкономического развития / Сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Сочи, 2016. С. 118-123.
8. Серебряный И. Стратегия 2030: как ни садись... Интервью с профессором Института экономики РАН О. Сухаревым. 2021. URL: <https://expert-ru.turbopages.org/expert.ru/s/2021/05/17/strategiya-2030-kak-ni-sadis/>.

Поступила в редакцию 01.11.2021

Бушенева Юлия Ивановна, кандидат политических наук, доцент кафедры экономики и управления  
ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина»  
196605, Россия, г. Санкт-Петербург, Петербургское шоссе, 10  
E-mail: busheneva@yandex.ru

*Yu.I. Busheneva*

#### **DIAGNOSTIC CARD AS A TOOL FOR ASSESSING THE PATHOLOGIES OF STATE FORECASTS AND PLANS**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-1-7-16

The article is devoted to the characteristics of the current state of the forecasting and planning system in Russia. The paper states that the assessment of the functioning of this system is carried out poorly, without the presence of generally accepted indicators, which reduces the effectiveness of the implementation of forecasts and plans. The aim of the study was to form a certain set of parameters to determine the presence and manifestation of pathology that occurs in the predictive-planned system. The result of the study was the creation of a universal diagnostic map of pathologies of the forecasting and planning system. On the basis of this map, it is possible to assess the state of the predictive-planning system by groups of pathologies; the presence of a skew of the state of the system towards chaos or stagnation; the degree of strength of manifestation of pathologies. In the course of the study, the pathologies of the current state of this system were assessed at the federal level. As a result, it was determined that the forecasting and planning system has an average level of pathology due to the prevalence of pathologies in the content of the forecast or plan, as well as violations of the relationship between the forecast or plan and the external environment, concentrated in the chaos zone. The main pathologies were: fractionality, incompatibility, discreteness, unlimited, redundancy, adherence and duplication. The research prospects are to study the possibilities of overcoming the identified pathologies on the basis of bringing the forecasting and planning system to the state of «zero points» in the universal diagnostic chart. The practical significance of the results obtained is determined by the possibility of using the indicated pathology map in state socio-economic regulation.

*Keywords:* forecasting, planning, predictive-planning system, pathologies, diagnostics, assessment, chaos, stagnation.

Received 01.11.2021

Busheneva Yu.I., Candidate of Political Science, Associate Professor  
at Department of Economics and Management  
Pushkin Leningrad State University  
Peterburgskoe highway, 10, Saint Petersburg, Russia, 196605  
E-mail: busheneva@yandex.ru