

# Введение

## 1. НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ: ИНТЕРЕС К ДОЛГОСРОЧНЫМ ОРИЕНТИРАМ

**В**ажнейшей особенностью экономического и политического развития России нескольких последних лет является возобновление интереса к долгосрочным проблемам. В первое посткоммунистическое десятилетие эта тематика по понятным причинам полностью исчезла из повестки экономико-политических дискуссий: в центре внимания стояли острые текущие проблемы преодоления кризиса, создания базовых институтов государственной власти, которых Россия почти полностью лишилась после распада СССР. Обретение политической и экономической стабильности сделало вопрос о стратегии вновь актуальным.

**В**первые в посткоммунистической России В. Путин в конце 1999 года, будучи председателем Правительства, поставил вопрос о необходимости разработки Стратегии социально-экономического развития, охватывающей примерно десятилетний период. Разработанная к лету 2000 года Стратегия была положена в основу программной деятельности Правительства России на протяжении последующих лет, оставаясь ориентиром вплоть до настоящего времени.

**П**озднее в посланиях Президента РФ Федеральному собранию был сформулирован ряд ключевых задач долгосрочного характера, которые легли в ос-

нову деятельности органов исполнительной власти: удвоение ВВП за десять лет, ликвидация бедности и модернизация Вооруженных сил. Эти задачи носят комплексный характер и не сводятся только к экономическим, социальным или военным: для их решения необходимо осуществление масштабных усилий по модернизации всех сторон и секторов современного российского общества.

**Р**асширение временных горизонтов все более входит в современную российскую экономическую и политическую жизнь. Правительство разрабатывает среднесрочные программы развития страны и своей деятельности на три-четыре года. В последнее время на повестку дня встал вопрос о подготовке проекта трехлетнего бюджета, коррелируемого с соответствующими прогнозом и действующей среднесрочной программой. Ведется интенсивная работа по повышению эффективности бюджетных расходов, в основе которой – выявление системы среднесрочных целевых ориентиров деятельности министерств и ведомств, направленных на обеспечение высокого качества жизни граждан и повышение конкурентоспособности российской экономики.

**Э**ти целевые ориентиры опираются на разработанную в Правительстве Российской Федерации систему целей, включающую четыре принципиально важные группы:

- повышение уровня и качества жизни населения;
- повышение уровня национальной безопасности;

- обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста;
- создание потенциала для будущего развития.

Параллельно несколько ведущих российских исследовательских центров и общественных объединений стали активно заниматься вопросами долгосрочного развития. Среди них Институт мировой экономики и международных отношений РАН, Институт экономики переходного периода, Институт экономики РАН, «Клуб 2015» (объединение предпринимателей и менеджеров) и другие. Важный материал для дискуссий предложила тогда же Программа развития ООН, выпустив уникальный в своем роде материал, посвященный Целям развития тысячелетия (Вставка 1).

Все перечисленные факторы однозначно свидетельствовали: действительно, пришло время заняться долгосрочными проблемами развития страны. Поэтому надо отдать должное российской группе Программы развития ООН, предложившей «National Human Development Report 2005» посвятить целям и приоритетам развития России до 2015 года. Этот временной рубеж становится все более интересным и для исследователей, и для предпринимателей. Он является достаточно отдаленным, чтобы соответствующие разработки формировали основу выработки предпринимательской стратегии, и одновременно вполне реалистичным, чтобы при обсуждении тенденций развития страны не попасть на просторы беспочвенных фантазий.

Другой особенностью данного доклада является достаточно существен-

#### **Вставка 1. Цели ООН в области развития на пороге тысячелетия**

Система индикаторов «Цели развития тысячелетия (ЦРТ)» (Millennium Development Goals) предложена ООН для оценки эффективности действий по реализации политики развития человеческого потенциала в разных странах. Все 189 государств - членов ООН взяли на себя обязательство достичь этих целей к 2015 г. Система ЦРТ имеет трехуровневую конфигурацию. В ней выделены 8 важнейших целей развития, для каждой из которых указаны более конкретные задачи, в том числе измеряемые количественно. Затем для каждой из 18 конкретных задач разработан набор статистических индикаторов – всего их 48. Существенной особенностью системы ЦРТ и ее отличием от многих других международных и страновых систем индикаторов является введение временного периода (1990-2015 гг.) и конкретных цифр изменения показателей задач – их уменьшения или увеличения за этот период.

Приоритеты ЦРТ основаны на концепции развития человеческого потенциала, но их выбор, а затем и формулирование конкретных целей отражают представления о значимости и остроте тех или иных социальных проблем. Структура целей и задач выглядит следующим образом:

##### **Цель 1. Сокращение крайней бедности и голода**

Задача 1. Сократить вдвое за 1990-2015 гг. долю населения с доходами ниже 1 долл. США (ППС) в день.

Задача 2. Сократить вдвое за 1990-2015 гг. долю населения, страдающего от голода.

##### **Цель 2. Достижение всеобщего начального образования.**

Задача 3. Обеспечить к 2015 г. для всех детей (мальчиков и девочек) возможность закончить полный курс начальной школы.

##### **Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин**

Задача 4. Исключить гендерное неравенство в начальном и среднем образовании в основном к 2005 г. и на всех уровнях образования, включая высшее, не позже 2015 г.

##### **Цель 4. Снижение детской смертности**

Задача 5. Сократить на две трети смертность детей в возрасте до 5 лет за 1990-2015 гг.

##### **Цель 5. Улучшение здоровья матерей**

Задача 6. Сократить на три четверти за 1990-2015 гг. показатель материнской смертности

##### **Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями**

Задача 7. Остановить рост заболеваемости СПИДом к 2015 г. и добиться снижения его распространения.

Задача 8. Остановить к 2015 году рост заболеваний малярией и другими основными болезнями и добиться снижения их распространения.

##### **Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости**

Задача 9. Включить принципы устойчивого развития в национальную политику и программы, сократить потери природных ресурсов.

Задача 10. К 2015 г. уменьшить вдвое долю населения, не имеющего устойчивого доступа к чистой питьевой воде.

Задача 11. К 2020 г. достичь существенного улучшения жизни не менее чем 100 млн. жителей трущоб.

##### **Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития**

Задача 12. Развивать открытую, регулируемую, предсказуемую, недискриминационную систему торговли и финансов. Цель включает обязательства по эффективному управлению и развитию, снижению бедности – как на национальном, так и на международном уровнях.

Задача 13. Удовлетворять особые потребности наименее развитых стран.

Задача 14. Удовлетворять особые потребности стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся стран.

Задача 15. Содействовать разрешению долговых проблем развивающихся стран с помощью национальных и международных усилий для достижения долгосрочной долговой устойчивости.

Задача 16. В кооперации с развивающимися странами развивать и внедрять стратегии обеспечения достойной и продуктивной работы для молодежи.

Задача 17. В кооперации с фармацевтическими компаниями обеспечить доступ к основным лекарствам в развивающихся странах.

Задача 18. В кооперации с частным сектором сделать доступными достижения новых технологий, особенно в сфере информации и коммуникаций.

## Введение

ная модификация задач и показателей ЦРТ для России, так как изначально они в значительной степени предназначались для развивающихся стран. Здесь скорее

### Введение в систему государственного регулирования целей и задач в явном виде не просто повышает эффективность государственных расходов, а становится серьезным стимулом перестройки механизмов и институтов ответственного государства.

можно говорить о так называемой системе ЦРТ+, которая, при сохранении общей концепции ЦРТ, корректируется и адаптируется к особенностям страны. Такой подход использован, например, Польшей и Таиландом.

Как будет показано ниже, политика модернизации существенно отличается в отношении стран, находящихся на разном уровне социально-экономического развития. Аграрные и урбанистические общества, посткоммунистические и поставторитарные страны, государства Азии, Африки, Латинской Америки или бывшего СССР требуют отнюдь не одинаковых действий для преодоления отсталости. Да и само понятие «отсталость» для них существенно отличается. Однако этот тезис не должен преуменьшать значимость ключевой идеи – формулирования Целей развития тысячелетия и выработки принципиальных направлений их достижения. ЦРТ являются удачным методологическим приемом, позволяющим объединить интеллектуальные и политические усилия различных стран и международных организаций для решения ряда острых проблем, которые стоят перед миром в начале нового тысячелетия.

Обращаясь к ЦРТ, следует прежде всего принять сам принцип, заложенный в их формирование. Речь идет о желательности и целесообразности выработки набора критериальных точек, ориентиров, по которым можно было бы оценивать уровень развития, а также направление и эффективность осуществляемой в данной стране социальной и экономической политики.

Таким образом, представляют ценность как абсолютные величины, так и динамика предлагаемых индикаторов. Абсолютные значения позволяют проводить межстрановой анализ, определять уровень развития данной страны. Не менее важна и динамика отдельных показателей, позволяющая оценивать эффективность деятельности властей. Достижение этих целей может быть использовано и при выработке мер по повышению эффективности бюджетных расходов, при разработке системы бюджетирования, ориентированного на результат, работа над которой активно ведется в настоящее время в России.

Введение в систему государственного регулирования целей и задач в явном виде не просто повышает эффективность государственных расходов, а становится серьезным стимулом перестройки механизмов и институтов ответственного государства. Появляется мотив для активного формирования нового диалога общества и государства по выбору приоритетов и траекторий развития, а это, в свою очередь, не может не способствовать будущему развитию гражданского общества, повышению демократизации страны. И хотя цепочка таких стимулов проявляется с немалой инерцией, общий тренд, несомненно, является положительным.

## 2. РОССИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Признавая важность разработки долгосрочных прогнозов и возможных сценариев социально-экономического развития той или иной страны, необходимо учитывать ряд важных обстоятельств, влияющих на характер и реализм получаемого в результате документа. Во-первых, уровень социально-экономического развития страны, о которой идет речь. Во-вторых, характер решаемых данной страной задач. Поясним, что означают эти обстоятельства применительно к современной России.

Несомненно, что долгосрочной задачей развития любой современной страны является модернизация. Однако это слишком широкое понятие, мало что говорящее о специфических проблемах развития данной страны. В современном мире существует, по крайней мере, два больших класса задач, описываемых термином «модернизация», но предполагающих качественно различные действия национальных правительств, необходимые для их решения. Одна группа объединяет страны с низким уровнем социально-экономического развития, в которых доминирует аграрный сектор. Последнее является не только экономической характеристикой страны, но и дает представление о ее политических, социальных и культурных институтах. Другая группа стран характеризуется высоким уровнем экономического развития, поголовной грамотностью населения и наличием в основном современных экономических и политических институтов.

Понятно, что политика модернизации в первом и во втором случаях суще-

ственнейшим образом отличается. В первом случае речь должна идти об осуществлении индустриализации и постепенной урбанизации, то есть о формировании базовых институтов, характерных для современного экономического роста. Во втором случае мы сталкиваемся с вызовами постиндустриального мира, с задачами трансформации индустриальной структуры экономики (да и политической жизни) в постиндустриальную.

Смешение этих двух подходов может только дезориентировать – как исследователей, так и политиков. Это особенно важно принимать во внимание

**Россия рубежа XX-XXI веков – это страна, решающая задачи структурной трансформации индустриального общества в постиндустриальное.**

при формировании Целей развития тысячелетия – документа, действительно указывающего на некоторые важные проблемы социально-экономического развития различных стран. Признавая важность выработки ЦРТ, никогда нельзя забывать, что различие проблем слабо-развитых стран (Африки, некоторых регионов Азии и Латинской Америки) и стран посткоммунистических носит не только количественный, но главное – качественный характер. Скажем, в обоих случаях можно говорить о кризисе образования или здравоохранения, о бедности (или нищете) широких слоев населения. Однако необходимо помнить, что это – совсем разный уровень проблем и совсем разная бедность. И, соответственно, для их решения требуется совершенно различный набор действий.

Впрочем, различие типов модернизационной социально-экономической

политики не означает невозможности формирования общих принципов (направлений) деятельности властей, нацеленных на ускоренное поступательное развитие страны, решающей задачи модернизации. Цели развития тысячелетия как раз и задают общую методологическую рамку такой политики.

Обращаясь к современной России, мы должны видеть специфику этой страны как с точки зрения характера стоящих перед ней задач, так и способов их разрешения. Говоря здесь о специфике, мы менее всего хотим быть понятыми в том традиционном смысле,

**Таким образом, характер структурных проблем, с которыми столкнулась Россия в последней четверти XX века и которые продолжают играть здесь определяющую роль, сопоставим с проблемами наиболее развитых стран Запада. Однако несмотря на достигнутый в СССР уровень социально-экономического развития, соответствующий среднеразвитой стране, здесь осталось еще немало проблем, характерных для стран с гораздо более низким уровнем. В особой мере это касается состояния политических институтов и уровня благосостояния народа.**

что, мол, существуют некоторые национальные, культурные или религиозные особенности, которые делают Россию не похожей на другие страны. Нет, речь идет об особенностях, отражающих уровень социально-экономического развития страны и накопленный за последние десятилетия опыт решения проблемы технологического и структурного характера.

Россия рубежа XX-XXI веков – это страна, решающая задачи структурной трансформации индустриального общества в постиндустриальное. Именно кризис индустриального общества лежал в основе негативных тенденций развития СССР последних 10-15 лет его существования. Этот кризис был сродни тяжелому трансформационному кризису современных стран Запада, через который они прошли в 1970-е годы, когда в них закладывались основы будущего постиндустриального рынка. СССР не смог (и не захотел по причине изобилия нефтедолларов) начать серьезные структурные реформы, что завершилось крахом всей коммунистической системы. Но структурные проблемы остались, и именно они будут играть доминирующую роль при обсуждении, выработке и осуществлении экономической политики современной России на протяжении, по крайней мере, следующего десятилетия.

Таким образом, характер структурных проблем, с которыми столкнулась Россия в последней четверти XX века и которые продолжают играть здесь определяющую роль, сопоставим с проблемами наиболее развитых стран Запада. Однако это только одна сторона вопроса. Существует и другая сторона, которая осложняет и запутывает ситуацию. Несмотря на достигнутый в СССР уровень социально-экономического развития, соответствующий среднеразвитой стране, здесь осталось еще немало проблем, характерных для стран с гораздо более низким уровнем. В особой мере это касается состояния политических институтов и уровня благосостояния народа.

Довольно развитая индустриальная экономическая система основывалась на архаичной системе политических и экономических институтов. В СССР на

момент его распада не было институтов политической демократии, включая независимое судопроизводство и гражданское общество, легальной и, главное, – легитимной частной собственности, традиций независимой прессы и многого другого, без чего современное постиндустриальное общество просто немыслимо. Иными словами, Россия столкнулась с вызовами постиндустриального общества, будучи подготовлена к ним в технологическом, но не в институциональном отношении.

**М**ежду тем, современная постиндустриальная система требует не только развитых технологий и образованных кадров, но и адекватных политических и общественных институтов. В отличие от индустриальной системы, не существует прецедентов постиндустриального общества при отсутствии политической демократии в полном смысле этого слова (то есть включая соответствующее состояние политической и судебной систем).

**Б**ыло бы неверно сводить все проблемы к политическим или технологическим. Пространственная дифференциация России заставляет более внимательно отнестись и к тем проблемам преодоления отсталости, на которых акцентируется внимание в рамках ЦРТ. При том, что в социально-экономическом отношении Россия находится на среднем уровне развития, для ряда наших регионов актуальными оказываются те разделы ЦРТ, которые выработывались применительно к бедным странам и регионам планеты. Борьба с крайней бедностью, снижение уровня смертности (особенно детской), доступность школьного образования, преодоление застойного социального неравенства, молодежная безработица,

участие женщин в экономической и политической жизни, распространение СПИДа, туберкулеза и других заболеваний – все эти проблемы остро стоят не только в отдаленных странах «третьего мира», но и в ряде субъектов Российской Федерации. К этому надо добавить вопросы

**Борьба с крайней бедностью, снижение уровня смертности (особенно детской), доступность школьного образования, преодоление застойного социального неравенства, молодежная безработица, участие женщин в экономической и политической жизни, распространение СПИДа, туберкулеза и других заболеваний – все эти проблемы остро стоят не только в отдаленных странах «третьего мира», но и в ряде субъектов Российской Федерации.**

устойчивого экологического развития, развития телекоммуникации и связи, транспортной инфраструктуры. Все эти вопросы раскрываются в предлагаемом читателю Докладе, и без их решения бессмысленно ставить амбициозные задачи – будь то удвоение ВВП или формирование современной постиндустриальной экономики.

**Т**аким образом, фундаментальной задачей России является переплетение задач трех типов – технико-экономических, гуманитарных (развитие человеческого капитала) и политических. Сложность же их переплетения состоит в объективно различной скорости. Задачи технологического и экономического характера при всей их трудности решаются достаточно быстро – можно разработать и принять необходимое экономическое законодательство, привлечь иностранных инвесторов в сектора высоких технологий. Но это будут в лучшем слу-



чае лишь островки в море социально-экономической нестабильности.

Гораздо труднее обеспечить решение гуманитарных и политических проблем. Устойчивое развитие бизнеса требует политической определенности, включая неукоснительность соблюдения закона, гарантии личной безопасности и безопасности собственности, эффективность и справедливость системы правоприменения (суда и правопорядка). А эти задачи невозможно решить путем принятия соответствующих законов – здесь важно накопление опыта и традиций. Причем никогда нельзя заранее сказать, сколько времени потребуется для превращения коррумпированной системы в справедливую и эффективную.

С столь же сложной проблемой является и развитие человеческого капитала. Строго говоря, здесь надо говорить о двух группах проблем. С одной стороны, это проблемы, описанные в ЦРТ как характер-

### **Проблема развития образования и здравоохранения состоит в необходимости трансформации принципов организации этих секторов применительно к вызовам современного общества, то есть общества стареющего и одновременно предъявляющего все более высокие требования к качеству человеческого капитала.**

ные для бедных стран, связанные с распространенностью инфекционных заболеваний, наличием регионов застойной бедности и низкой продолжительностью жизни. С другой стороны, это кризис систем здравоохранения и образования, многие проблемы которого характерны и для наиболее развитых стран современного мира.

Все признают ключевую важность модернизации образования и здравоохранения, а также наличие в России долгосрочных традиций их развития, однако не всегда понимают, что их кризис имеет не столько финансовую, сколько структурную природу. Дело не в том, что государство вкладывает недостаточно финансовых ресурсов в развитие образования и здравоохранения (к этому можно добавить науку и другие сферы, также связанные с развитием человеческого потенциала). Проблема состоит в необходимости трансформации принципов организации этих секторов применительно к вызовам современного общества, то есть общества стареющего и одновременно предъявляющего все более высокие требования к качеству человеческого капитала. В этих условиях простое увеличение финансирования соответствующих секторов не даст должного результата. Необходима глубокая структурная реформа, ориентированная на повышение эффективности их функционирования, на создание институтов, адекватных современному этапу развития страны и мира.

Существует и еще одно специфическое обстоятельство модернизации гуманитарных секторов – отсутствие позитивного международного опыта. Российские проблемы развития социальной сферы не уникальны, они лишь наиболее остро высвечены системным кризисом советской системы. Аналогичные по сути проблемы стоят перед большинством развитых стран мира, поскольку принципы организации социальных секторов везде были сформированы на стадии становления индустриального общества. Похоже, нам предстоит стать пионерами в определении путей их решения. И только время покажет, как мы справимся с этой задачей.

### 3. ДОЛГОСРОЧНАЯ СТРАТЕГИЯ В УСЛОВИЯХ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

При выработке стратегии устойчивого (а применительно к России – и ускоренного) развития в постиндустриальном мире необходимо принимать во внимание специфику этой системы координат.

В дискуссиях, которые ведутся вокруг проблем современной российской модернизации, нередко приходится сталкиваться с призывами «опереться на опыт ускоренной индустриализации 1930-х годов», то есть выделить отраслевые приоритеты и мобилизовать усилия государства и общества на решение встающих здесь проблем. Такой подход вполне понятен, он имеет глубокие традиции в отечественной экономической и политической истории. Однако попытка осуществить его на практике была бы чревата тяжелыми потерями и, в конечном счете, – поражением.

Механизм догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации. Специфика постиндустриальной системы создает и дополнительные трудности для анализа. Ведь происходит очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального. Во-первых, резкое повышение динамики технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов экономического и технологического прогнозов. Во-вторых, практически безграничный

рост потребностей и, соответственно, резкое расширение возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Тем самым многократно увеличиваются масштабы экономики, и одновременно она резко индивидуализируется (можно

**Индивидуализация обуславливает важность децентрализации. По мере того, как на первый план выходят наука и возможности ее практического применения в экономической и социальной жизни, снижаются возможности экономии на масштабах, а затем – и созидательный потенциал централизации.**

сказать, приватизируется): как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными<sup>1</sup>, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

Сказанное означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20-30 лет и при их достижении действительно войти в ряды передовых стран (что и сделала в XIX веке Германия, а затем Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир технологически ушел далеко



вперед. Причем ушел в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался, потому что главными в наступающую эпоху являются не железки (пусть даже и из области высоких технологий), а информационные потоки. Злоупотребление государства пресловутым стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека), которая может привести лишь к консервации отставания.

**Д**ействительно, как генералы всегда готовятся к сражениям прошлой войны, так и структурные прогнозы всегда ориентируются на опыт прошлого, на опыт тех, кого принято считать «передовиками». Это имело определенный смысл на этапе индустриализации, когда представления о прогрессивности хозяйственной структуры и отраслевых приоритетах оставались неизменными, по крайней мере, на протяжении нескольких десятилетий.

**Т**ем самым проблема выявления сравнительных преимуществ страны становится гораздо более значимой, чем в условиях индустриализации. Вновь, как и на ранних стадиях современного экономического роста, необходимо отказаться от заранее заданных и предопределенных секторов прорыва и ориентироваться на выявление факторов, наиболее значимых для данной страны при данных обстоятельствах.

**И**ндивидуализация обуславливает также важность децентрализации. Если для индустриального общества важнейшей характеристикой была экономия на масштабах, то в постиндустри-

альном мире ее роль все более сокращается. Разумеется, там, где остается массовое типовое производство, сохраняются и экономия на масштабах, и роль крупнейших централизованных фирм. Но по мере того, как на первый план выходят наука и возможности ее практического применения в экономической и социальной жизни, снижаются возможности экономии на масштабах, а затем – и созидательный потенциал централизации.

**Н**а место концентрации ресурсов на приоритетных направлениях в качестве важнейшей функции государства приходит обеспечение условий для того, чтобы экономические агенты (фирмы) максимально точно улавливали направления развития производительных сил и учитывали эти вызовы в своей хозяйственной деятельности. Адаптивность хозяйственной системы становится гораздо более важным условием успеха, чем способность к мобилизации материальных и людских ресурсов, что было предметом особой гордости СССР.

**О**беспечение адаптивности общества предполагает раскрытие творческой активности всех агентов и вряд ли достижимо при подавлении их инициативы – как экономической, так и политической. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Иными словами, необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп советских времен, можно сказать, что свобода превращается в непосредственную производительную силу общества.

Особенности постиндустриальной эпохи объясняют и тот расцвет либерализма, который происходит вот уже примерно четверть века. Расцвет, который Ф. Фукуяма романтически провозгласил «концом истории»<sup>2</sup>. Дело здесь, разумеется, не в абсолютном и окончательном торжестве либерализма, а в том, что нынешний уровень развития производительных сил и соответствующие ему модели успешных модернизаций опираются в основном или на либеральную экономическую политику (как в развитых странах Запада), или несут в себе тенденцию к либерализации (как в быстро растущих странах Юго-Восточной Азии). Аналогично обстоит дело и в современной России: какими бы ни были лозунги и декларации российских правительств, начиная с 1992 года, все они основывали свои действия на принципах экономического либерализма. Особенно показательно правительство Е. Примакова, которое, несмотря на жесткую антилиберальную риторику, в своей экономической политике осуществляло рекомендации либеральных экономистов, причем в некоторых случаях (например, в области бюджетной и денежной политики) даже более жестко и последовательно, чем находившиеся ранее у власти правые либералы. (Точно так же в эпоху торжества развитого индустриализма первой половины XX века не только большевики, но и практически все правительства дореволюционной России, да и все правительства западных стран активно исповедовали идеи централизации и дирижизма).

Таким образом, можно выделить следующие важные аспекты экономической политики, которые надо принимать во внимание в условиях постиндустриальной фазы модернизации. Понятно, что они имеют непосредственное отношение и к современной России.

**Во-первых**, отказ от промышленной политики в традиционном значении этого слова, то есть от попыток определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Политика не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Такие подходы означали бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка их практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее способность своевременно корректировать отраслевую структуру, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

**Во-вторых**, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Адаптивность гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

**В-третьих**, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяет высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна

## Введение

иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, нежели у наиболее передовых стран мира. В этом состоит существенное отличие современного мира от индустриальной эпохи, когда дого-

### Приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий капитал.

няющие страны должны были концентрировать в бюджете гораздо больше ресурсов, чем страны – пионеры индустриализации.

**В-четвертых**, приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий капитал. Прежде всего это относится к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее, по-

### Открытость экономики важна, в том числе, как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации экономической и политической жизни страны. Именно на постиндустриальный прорыв должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства.

мимо гуманитарной составляющей, может иметь значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX века.

**В-пятых**, приоритетное внимание государство должно уделять повышению эффективности функционирования институтов политической демократии и правоприменения. Экономическая политика не даст должного результата и даже самое лучшее экономическое законодательство останется пустым звуком, если не будет сильных и уважаемых судов, принимающих справедливые решения; пользующихся доверием общества органов правопорядка, обеспечивающих реализацию принятых законов и судебных решений; средств массовой информации, обеспечивающих общественный контроль за деятельностью институтов государственной власти. Экономическая активность государства и его участие в финансировании хозяйственных проектов будут лишь неэффективным расходованием средств, если судебная и правоохранительная системы не находятся на должном уровне. Она (экономическая активность государства) является и безнравственной, если недофинансированными остаются отрасли социальной сферы.

**В-шестых**, снижение административных барьеров на пути предпринимательской активности. Отчасти это покрывается предыдущим пунктом (повышение эффективности функционирования правоприменительной системы), но необходимы и специальные меры по дерегулированию. Кстати, барьеры, с которыми приходится сталкиваться бизнесу, не являются принципиально новыми для современной России. Практически все проблемы, на которые бизнес жалуется в настоящее время (административный произвол, коррупция, сложность создания фирмы и др.), были широко распространены и сто лет назад. Во всяком случае, в записке С.Ю. Витте императору Ни-

колаю II перечисляются барьеры входа, хорошо известные и в наши дни. (За одним, пожалуй, исключением: Витте видит серьезное препятствие для развития бизнеса в сохранении черты оседлости и предлагает ее устранить, что, действительно, было в XX веке сделано)<sup>3</sup>.

**В**-седьмых, обеспечение достаточно-го уровня открытости экономики. Причем внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокую переработку продукции традиционного экспорта. Открытость экономики важна и как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации экономической и политической жизни страны. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены перегово-

ры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства.

**Э**ти проблемы задают лишь общую базу выработки политики успешной модернизации, являются необходимым, но отнюдь не достаточным условием прорыва. Каждый успешный модернизационный проект уникален, то есть предполагает способность политических лидеров и интеллектуальной элиты найти те ключевые решения, которые обеспечат искомый прорыв в данной стране и в данную эпоху<sup>4</sup>. Все эти меры плохо поддаются теоретическому анализу и прогнозу. Именно поэтому искусство экономической политики было и остается ключевым моментом при выработке стратегии рывка – индустриального или постиндустриального. Только экономические историки будущего могут четко и окончательно сказать, почему у одной страны модернизационный проект оказался успешным, а у другой – провальным.

<sup>1</sup> «По некоторым оценкам, современное массовое производство в развитых странах составляет уже не более трети всей продукции, остальное приходится на мелкосерийные изделия (от 10 до 2000 штук), ориентированные на вкусы того или иного контингента покупателей, причем значительно сокращается цикл изготовления» (Глобальное сообщество: Новая система координат. – СПб.: Алтейя, 2000. – С. 170).

<sup>2</sup> Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. – М.: Ермак, 2004.

<sup>3</sup> Витте С.Ю. О положении нашей промышленности. Верноподданнейший доклад министра финансов // Историк-марксист. – 1932. – № 2/3. – С. 131-139.

<sup>4</sup> Выявление точных рецептов ускоренного экономического развития было весьма затруднительно даже в индустриальную эпоху. Одним из ярких примеров в этом отношении является история индустриализации России и Испании в XIX веке. В обеих странах железнодорожное строительство рассматривалось как центральное звено индустриализации, развитие которого стимулирует рост других секторах национальной экономики. Однако результаты обеих стран существенно различались. В России железнодорожное строительство действительно привело к росту промышленности, возникновению новых крупных предприятий и целых отраслей. Железнодорожное строительство в Испании стимулировало промышленный рост... во Франции, что стало результатом близости двух стран в совокупности с некоторыми другими особенностями экономико-политической жизни. Разумеется, все это вряд ли могло быть спрогнозировано в начале индустриализации, хотя постфактум кажется вполне очевидным.

## **ВСТАВКА 2.**

### **Задачи целевого планирования**

С весны 2004 года Правительство Российской Федерации начало осуществлять реформу бюджетного процесса, направленную на повышение ответственности бюджетополучателей и внедрение программно-целевых методов в сфере государственных финансов.

Краеугольные камни этой реформы:

- переход к скользящему трехлетнему бюджетному планированию и конкуренция программ в рамках среднесрочного периода;
- повышение самостоятельности бюджетополучателей в определении политики расходов в обмен на рост их ответственности за достижение результатов в решении задач и декларированных целей;
- повышение прозрачности исполнения бюджетных программ благодаря развитию общественного диалога о выборе целей и приоритетов развития, рост финансовой дисциплины в государстве.

Такая система должна связать систему целей государства с целями и задачами министерств и ведомств; их, в свою очередь, – с бюджетными программами, а программы – с денежными ресурсами. При всей простоте этой логики каждый из перечисленных этапов сопряжен с огромным количеством содержательных и технических проблем.

### **1) Выбор целей развития и целевых показателей**

Исходным пунктом определения задач для всех субъектов бюджетного планирования (далее – СБП) становится система целей правительства, в которой зафиксированы идеальные долгосрочные и среднесрочные результаты развития страны. Система целей построена как многоуровневое «дерево целей» (таблица), в котором сведены воедино цели, сформулированные в различных программных документах (в частности, в Посланиях Президента страны), и цели, зафиксированные в международных документах и обязательствах России, связанные с пониманием ее роли в мировом развитии. Среди них одно из важнейших мест занимают Цели развития тысячелетия.

### **1. Повышение уровня и качества жизни населения**

- 1.1. Повышение уровня материальной обеспеченности населения
- 1.2. Повышение уровня здоровья и безопасности условий жизни населения
- 1.3. Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие
- 1.4. Обеспечение продуктивной занятости населения и достойных условий труда
- 1.5. Повышение уровня удовлетворения потребностей в образовании
- 1.6. Обеспечение прав и свобод граждан

### **2. Повышение уровня национальной безопасности**

- 2.1. Сдерживание военных и военно-политических угроз безопасности и интересам России
- 2.2. Обеспечение политических и экономиче-

- ских интересов России в мирное время
- 2.3. Обеспечение готовности осуществления силовых операций в мирное время
- 2.4. Снижение рисков и возможного ущерба от террористических угроз

### **3. Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста**

- 3.1. Развитие свободных и конкурентных рынков
- 3.2. Обеспечение макроэкономической стабильности
- 3.3. Обеспечение гарантий собственности и защиты контрактов (исполнения договорных обязательств)
- 3.4. Создание условий ускоренного экономического роста в отсталых и депрессивных регионах
- 3.5. Повышение конкурентоспособности российской экономики
- 3.6. Повышение конкурентоспособности российских предприятий

### **4. Создание потенциала для будущего развития**

- 4.1. Развитие научного потенциала
- 4.2. Развитие потенциала инфраструктуры
- 4.3. Воспроизводство и развитие потенциала трудовых ресурсов
- 4.4. Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов
- 4.5. Развитие потенциала государственного управления
- 4.6. Развитие культурного и духовного потенциала (как основы целостности, устойчивости и динамичного развития страны)
- 4.7. Ускорение социокультурной модернизации (жизненных ценностей, мотивации, стереотипов и др.)
- 4.8. Развитие потенциала международных связей

Очевидно, что главной проблемой в достижении любых целей являются ресурсные ограничения. Для России эта тема сейчас особенно актуальна, поэтому на выбранную систему целей так или иначе будут накладываться выбранные приоритеты. Существенно при этом учитывать, что сами цели зависят друг от друга – прогресс по одним из них может способствовать прогрессу по другим или, наоборот, его тормозить. Так, развитие сельского хозяйства в депрессивных регионах Северного Кавказа сокращает социальную базу терроризма, а снижение бедности заметно меняет мотивацию к рождению детей.

Цели и задачи СБП должны привязываться к перечисленным приоритетам, и в совокупности быть необходимыми и достаточными для достижения выбранных приоритетных целей.

### **2) Задачи министерств и ведомств**

В отличие от целей, демонстрирующих желаемое будущее, задачи СБП должны очерчивать достижимый результат. Одна из главных трудностей здесь – комплексный, межведомственный характер большинства задач. Решение каждой из них зависит не только и не столько от самого СБП, сколько от усилий других ведомств. Поэтому важнейшими задачами становятся перераспределение функций

между ведомствами, организация межведомственной кооперации, их взаимодействие. Механизмы подобного взаимодействия еще только предстоит строить и отлаживать, но принципиально важно, чтобы этот процесс был тесно согласован с проводимой в настоящее время административной реформой.

### **3) Экспертиза программ и их конкуренция**

Внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, означает, что государственные расходы теперь будут распределяться не от достигнутого уровня, т.е. базируясь на прошлогодних пропорциях, а исходя из сопоставления ожидаемых результатов федеральных целевых либо ведомственных программ. Выбор между конкретными социальными, экологическими, технологическими или иными результатами будет все равно требовать политической воли, но существенно повышается его обоснованность и прозрачность. Все это ставит в повестку дня не только проверку финансовой обоснованности программ, но и проведение их операционного аудита, оценку и сравнение альтернативных путей достижения сопоставимых результатов.

### **4) Инвестиции в реформы**

Переход к трехлетнему бюджетному планированию обозначил новый круг задач в процедурах формирования бюджета. Если в рамках годового цикла доходы очень слабо зави-

сят от расходов, то на трехлетнем горизонте такие связи уже нельзя не учитывать. Если в первом году трехлетнего периода произвести расходы на улучшение медицинского обслуживания, то в третьем может относительно снизиться число инвалидов; расходы на проведение социальных или экономических реформ могут привести к снижению социальных издержек, созданию рабочих мест, росту налоговой базы. В трехлетний бюджет уже можно и нужно закладывать идеологию реформ как инвестиционных проектов и вариантов структурных маневров бюджетными ресурсами в среднесрочной перспективе.

### **5) Общественный диалог и внешний аудит государственных ведомств**

Ответственное государство может строиться только в требовательном обществе, поэтому успех бюджетной реформы в полной мере зависит от того, насколько детальным и конструктивным станет диалог институтов гражданского общества, организаций бизнеса и властных структур. Уже сегодня нужен не только мониторинг, повышающий прозрачность действий и результатов работы министерств и ведомств, но и внешний аудит целей, задач, показателей, программ субъектов бюджетного планирования. Цели исполнительной власти должны формулироваться обществом в демократичных процедурах, тогда успехи в их достижении будут становиться все весомее и весомее.