

Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования

---

---

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

*Материалы постоянно действующего  
научного семинара*

Выпуск № 5

Москва  
Научный эксперт  
2007

**Научный руководитель семинара: В.И. Якунин**, кандидат политических наук

**Соруководители семинара:**

**А.И. Соловьев**, доктор политических наук, профессор

**С.С. Сулакшин**, доктор физико-математических наук,  
доктор политических наук, профессор

**Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара/Под ред. В. И. Якунина; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Выпуск № 5. М.: Научный эксперт, 2007. — 160 с.**

*Наш адрес:  
107078, Россия, г. Москва,  
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5  
Тел./факс: (495) 981-57-03,  
981-57-04, 981-57-09  
E-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru)  
Internet: [www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)*

- © Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- © Научный эксперт, 2007

## Содержание

<i>Тема семинара: «Бюджетирование по результатам: преимущества и риски»</i> .....	5
<i>Доклад</i>	
<b>Л. И. Якобсон.</b> Бюджетирование по результатам: преимущества и риски.....	5
<i>Вопросы к докладчику и ответы</i>	
<i>Выступления</i>	
<b>А. В. Клименко.</b> О нормативных моделях управления по результатам .....	36
<b>Б. Н. Порфирьев.</b> Система индикаторов: кому она должна служить?.....	39
<b>Н. М. Казанцев.</b> Бюджетное планирование по результатам: юридический аспект .....	42
<b>В. А. Рубанов.</b> Государственное целеполагание и учет иерархии ценностей .....	51
<b>А. И. Соловьев.</b> Бюджетирование — процесс политический .....	57
<i>Заключительное слово докладчика</i>	
<i>Тема семинара: «О возможных подходах к корректировке российской экономической политики»</i> .....	62
<i>Доклад</i>	
<b>С. Н. Сильвестров.</b> О возможных подходах к корректировке российской экономической политики .....	62

**Приложения**

<i>Приложение 1.</i> .....	101
<i>Приложение 2.</i> Оценка результативности и эффективности ранее проводимой государственной экономической политики России .....	102

**Вопросы к докладчику и ответы**

**Выступления**

<b>Г. Б. Клейнер.</b> Двигаться в инновационном направлении .....	131
<b>В. В. Перская.</b> Необходима смена экономической идеологии развития страны.....	134
<b>Б. Н. Порфирьев.</b> Социальные приоритеты общества и борьба за финансовые ресурсы .....	137
<b>С. С. Сулакшин.</b> Формирование экономической политики: 150 задач и одно ключевое звено .....	139
<b>В. А. Гамза.</b> О финансовой дистрофии российской экономики .....	143

## Тема семинара:

«Бюджетирование по результатам: преимущества и риски»

Доклад

### БЮДЖЕТИРОВАНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ

*Л. И. Якобсон, доктор экономических наук*

#### От содержания ресурсных комплексов к стимулированию эффективности и качества

Бюджетирование по результатам составляет, наряду с переходом к среднесрочному бюджетному планированию, ключевую идею проводимой ныне бюджетной реформы. Ее актуальность очевидна: по оценке экспертов, при острой нехватке бюджетных средств эффективность их использования на 25–30% ниже оптимального уровня<sup>1</sup>. Россия стремится на равных конкурировать с Западом в социальной и оборонной сферах. Между тем, например, бюджетные расходы на образование составляют в нашей стране менее 4% ВВП, тогда как для стран ОЭСР типичны значения этого показателя в диапазоне 4,5–6%<sup>2</sup>. Государственные и муниципальные расходы на здравоохранение не достигают даже 3% ВВП при типичных для стран ОЭСР значениях 6% и более<sup>3</sup>. При этом величина ВВП на душу населения в России по паритету покупательной способности кратно ниже, чем в большинстве других индустриально развитых

---

<sup>1</sup> Бремя государства и экономическая политика/Под ред. Е. Г. Ясина. М.: Экспертный институт, 2002.

<sup>2</sup> Индикаторы образования. Статистический сборник. М.: Минобрнауки России, 2006, с. 114.

<sup>3</sup> Российское здравоохранение: как выйти из кризиса. М.: ГУ-ВШЭ, 2006, с. 10–11.

странах<sup>4</sup>. Сочетание невысоких расходов с низким уровнем эффективности заведомо неприемлемо.

Реформа началась на базе наметившегося консенсуса по вопросу, еще недавно порождавшему острейшие споры в экспертном сообществе и государственном аппарате: следует ли предпослать кардинальное повышение эффективности увеличению бюджетных расходов либо действовать в обратном порядке. В принципе, победила точка зрения, с конца 1990-х годов настойчиво предлагавшаяся специалистами ГУ-ВШЭ: необходима синхронизация обоих процессов, их тесная содержательная и техническая взаимосвязка. Однако на практике оптимальная взаимосвязка пока не достигнута. Происходящий после 1999 г. значительный, хотя и недостаточный, рост бюджетных расходов не сопровождается адекватным повышением качества работы бюджетного сектора. Разумеется, это во многом предопределено задержками в модернизации институтов, специфических для каждой из его отраслей. Но есть и общая проблема, а именно продолжающееся доминирование архаичного принципа пассивного финансирования «на содержание» объектов бюджетной сферы вместо *активного стимулирования* эффективности и качества их *работы*.

В советское время данный подход был напрямую связан с догмой о «непроизводительной сфере», к которой не применимы понятия «продукция», «результат», «эффективность» и к которой якобы относятся образование, здравоохранение, оборона и т. п. В 1990-е годы подход потерял идеологическое оправдание, но, сохраняясь скорее по инерции, сыграл определенную позитивную роль. Дело в том, что он отчасти препятствовал уменьшению финансирования ниже уровня выживания учреждений. Именно «подстраховочное» действие данного подхода побуждает ряд специалистов защищать его и сегодня, имея

---

<sup>4</sup> Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2006, с. 783.

в виду, прежде всего, партикулярные интересы учреждений, в которых они работают. Однако теперь, когда, пусть скромное, улучшение финансирования, по сути, снимает с повестки дня проблему выживания бюджетной сферы, на первый план объективно выходят задачи стимулирования эффективности и качества. Другой вопрос, что увязку расходов с результатами не следует понимать слишком прямолинейно и осуществлять шаблонно, о чем пойдет речь ниже.

Переориентация бюджетного процесса на обеспечение высокой эффективности расходов выступает одним из лейтмотивов Бюджетных посланий Президента Российской Федерации, начиная с 2001 г. В 2004 г. была принята соответствующая Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах (Постановление Правительства РФ от 22.05.2004. № 249). Весной 2006 г. в ее развитие Минфином России предложены поправки в Бюджетный кодекс (проект размещен на сайте [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)). В настоящее время как в экспертном сообществе, так и в государственном аппарате идет острая полемика по поводу этих предложений. Не вдаваясь в детали споров, сосредоточим внимание на принципиальной дилемме, связанной с внедрением бюджетирования по результатам. Оно призвано обеспечивать, с одной стороны, *согласованность* усилий всех звеньев публичной власти, а с другой — рациональное *разделение* труда в распределении общественных ресурсов, иными словами, в выработке (а не только реализации) социально-экономической политики. Эти требования сегодня довольно жестко конкурируют друг с другом.

Сказанное не означает, что они исключают друг друга. Более того, в контексте первого этапа бюджетной реформы эти требования практически совпадали, поскольку предстояло преодолеть «худший тип бюджетной автономии — автономии неформальной, без четких правил, полномочий

и ответственности»<sup>5</sup>. Соответственно, смысл этапа сводился к изживанию *крайней* несогласованности и *заведомой* нерациональности. Во многом это удалось, что и сделало актуальным уже не просто «наведение элементарного порядка», а его оптимизацию.

Разумеется, и на первом этапе происходило не абстрактное упорядочение, а введение конкретных правил, зафиксированных, в частности, принятыми в 2003 году законами о разграничении полномочий и соответствующими поправками к Налоговому и Бюджетному кодексам. Фактическое содержание этих правил, однако, модифицируются как за счет корректировок законодательства (например, Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ), так и под влиянием параллельно идущих реформ, структурных и организационных изменений, а главное — практики, нередко расходящейся с замыслами. Соответственно, ключевое значение приобретают критерии конкретных условий выбора, сравнительные преимущества и недостатки вариантов, совместимость подходов и т. п.

Если не замечать ограничений информационного и поведенческого характера, выбор кажется само собой разумеющимся. Надо сначала централизованно обеспечить увязку бюджетных расходов с широким кругом индикаторов результативности на уровне отраслей и регионов, а затем «разверстать» задания, т. е. дезагрегировать показатели расходов и результатов вплоть до уровня учреждений. Фактически эта идея присутствует в названной Концепции реформирования бюджетного процесса, в соответствии с которой федеральные ведомства в последние годы представляют доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы), на базе которых готовится Сводный доклад Правительства. Исходя из Концепции, ключевое место в ДРОНДах занимают показатели конечных

---

<sup>5</sup> *Лаэров А.М.* Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005, стр. 11.



социально-экономических результатов (например, многочисленные индикаторы экономического роста, уровня жизни и состояния здоровья населения и т. п.), которые в перспективе должны стать непосредственной основой для распределения бюджетных средств между ведомствами и стимулирования их персонала.

Однако количественные значения подобных показателей, как правило, отражают совокупный эффект деятельности не отдельного ведомства, а целого ряда федеральных, региональных и местных органов, а нередко усилия частного сектора и даже поведения населения. Следовательно, роль «рабочих инструментов» государственного управления способны непосредственно выполнять не столько сами индикаторы конечных результатов, сколько оценки *вкладов в их изменения*, генерируемых конкретными звеньями бюджетной сферы и государственного аппарата (соответствующие частные производные индикаторов). Характерно, например, что в последнее время в Правительстве РФ стали рассматривать доклады губернаторов с акцентом на показатели вклада регионов в достижение целей федеральной исполнительной власти. В своем предельном выражении данная логика снимает обозначенную выше дилемму, предполагая абсолютную априорную согласованность при разделении труда лишь *в исполнении, а не в целеполагании*. Известно, однако, что именно такая логика лежала в основе планового хозяйства, которое столкнулось с непреодолимыми трудностями.

Ныне общепризнано, что трудности были в значительной степени связаны с проблемой *мягких бюджетных ограничений* (МБО)<sup>6</sup>. Сопоставление мягких и жестких ограничений — один из краеугольных камней современной

---

<sup>6</sup> См., например, Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений/Вопросы экономики, 2004. № 11, 12.

экономической теории бюджетной децентрализации<sup>7</sup>. Преодоление МБО принято считать главным результатом завершившегося этапа бюджетной реформы<sup>8</sup>. Это побуждает коротко очертить природу данного феномена.

### **Бюджетные ограничения, децентрализация и федерализм**

Понятие МБО, впервые введенные применительно к социалистическим предприятиям, в настоящее время применяется к довольно широкому кругу феноменов. Между собой их роднит, во-первых, принадлежность к «семейству» так называемых *недостовверных обязательств* (обязательств, не внушающих доверия)<sup>9</sup> и, во-вторых, специфическая природа недостовверности, определяемая сочетанием информационной асимметрии со слабой разграниченностью сфер ответственности. Один из примеров — пересмотр строительных смет в сторону увеличения, когда подрядчик — не частное предприятие, вынужденное выполнить контракт либо заплатить неустойку, если не предусмотренные заранее обстоятельства ведут к повышению издержек, а организация, подведомственная госоргану, запланировавшему стройку и в свою очередь ответственному перед вышестоящими органами за ее своевременное завершение. Обычной практикой при таких условиях было регулярное давление снизу-вверх в пользу «втягивания» в ресурсно несбалансированные проекты: если проект начат, те, кто его одобрили, будут вынуждены выделять дополнительные ресурсы для завершения, иначе им пришлось бы отвечать перед собственным начальством.

---

<sup>7</sup> См. Oates. Toward a second generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 2005, 12.

<sup>8</sup> Лавров А.М. Цит. соч., стр. 13.

<sup>9</sup> Dewatripount M., Maskin E. Credit and efficiency in centralized and decentralized economies. *Review of Economic Studies*, 1995, vol. 62:4; Шаститко А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях // Вопросы экономики, 2006, 4.

Если отношения между двумя субъектами строятся не «по горизонтали» (покупатель — поставщик), а «по вертикали» (целое — часть, отец — несовершеннолетний сын), причем «отец» непосредственно отвечает за «сына», но не способен его полностью контролировать, вероятно чрезмерно рискованное поведение «сына», вовлекающее «отца» в экономически и/или репутационно разорительные ситуации. Эта тенденция может быть блокирована либо глубокой привязанностью «сына» к «отцу», либо сильнейшим страхом наказания в случае неудачи. Применительно к государству этому соответствует либо исключительная преданность функционеров лидеру, либо атмосфера террора, т. е. именно те два фактора, различные сочетания которых обеспечивали эффективность советской системы на протяжении ряда десятилетий и исчезновение которых предопределили ее крушение.

Можно ли, не слишком полагаясь на указанные факторы, удовлетворительно решать проблему мягких бюджетных ограничений в сферах непосредственной государственной ответственности, где сугубо «горизонтальные» отношения рыночного типа неприменимы? Ответ на этот вопрос дает, в частности, опыт современного Китая, на который регулярно ссылаются в современной теоретической литературе о МБО.<sup>10</sup> Суть подхода — в наделении территориальных властей значительной автономией в области экономической и социальной политики. Регионы выступают по отношению к центральной власти в роли «совершеннолетних детей», безусловно признающих авторитет «отца», но строящих свою жизнь в общем самостоятельно, хотя и не отступая от одобренных им принци-

---

<sup>10</sup> Например, *Qian Y., Roland G.* Federalism and soft budget constraints//*American Economic Review*, 1998, vol. 88 № 5; *Jin H., Qian Y., Weingarst B.R.* Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style//*Journal of Public Economics*, 2005, 89; *Qian Y. et al.* Why is China different from Eastern Europe? Perspectives from organizational theory//*European Economic Review*, 1999, vol. 43, p. 1085–1094.

пов. Характерно, например, то, как в настоящее время в Китае проходит внедрение управления и бюджетирования по результатам. Эта работа ведется по инициативе и при поддержке центральной власти, но в практическом плане — *только* на региональном и субрегиональном уровнях. При этом регионы поощряются самостоятельно строить собственные системы. Таким образом, создана основа для «естественного отбора», на базе которого центр впоследствии, по-видимому, примет соответствующие решения, в том числе о переносе элементов накопленного опыта на свой уровень.

Коль скоро центр ограничивает свое участие в принятии важных решений и ответственность за их последствия, поощряя конкуренцию территориальных властей, налицо существенные элементы *экономического федерализма*. Если рассматривать федерализм с экономической точки зрения, Китай в указанном аспекте — в большей мере федерация, чем Россия и тем более СССР, хотя в юридическом плане соотношение обратное.

В современном Китае ответственность государства перед гражданами за качество их повседневной жизни замыкается в основном на субнациональном уровне. Отсюда возможность устанавливать жесткие бюджетные ограничения для территорий при четкой ответственности их властей перед центром главным образом за лимитированный круг преимущественно экономических параметров. Здесь имеет место сочетание федерализма с централизованным управлением по результатам, которое достигается «размежеванием полей»: условно говоря, федерализм в социальной политике плюс централизованное управление по результатам в политике экономического роста. В данном случае налицо не «минимизация государства», а четкое разграничение ролей и сфер ответственности внутри него. Оно, в принципе, тем актуальнее, чем *больше* совокупное государственное вмешательство в социально-экономичес-

кую жизнь; «минимальное государство» в федерализме не нуждается.

В то время как федерализм предполагает последовательное разграничение функций при *селективной ответственности* властей разных уровней, управление по результатам — всего лишь техника *селективного оперирования информацией*. Она пригодна как для решения многих внутренних задач на любом уровне, так и для межуровневого контроля. В условиях демократии федерализм (вертикальное разделение властей) означает, что граждане, генерируя цели государства, по одним его функциям адресуются все вместе к центральной власти, а по другим — выступают структурировано, в форме территориальных общностей, которые автономно формируют цели субнациональных властей. Что же касается управления по результатам, то его инструментарий применим и в тех случаях, когда территориальные общности граждан — не субъекты политики, а лишь объекты заботы, которая организуется «сверху-вниз». Именно такому (отнюдь не единственно возможному) варианту системы государственного управления как *общественно-политического* феномена соответствует, казалось бы, сугубо *техническая* идея единой иерархии показателей результативности как основы распределения средств консолидированного бюджета.

### **Мягкие социальные обязательства**

Китайский опыт непосредственно не применим к России, поскольку в нашей стране проводится масштабная общенациональная социальная политика (другой вопрос — мера ее эффективности и справедливости). Именно социальное развитие различными своими аспектами более всего относится к предметам совместного ведения властей разного уровня. В данных условиях, на первый взгляд, обеспечению согласованности должен быть отдан

бесспорный приоритет перед разделением функций, даже если за это приходится платить определенными потерями эффективности, порождаемыми МБО. Следует, однако, приглядеться к существенной особенности формирования и реализации социальной политики, напрямую связанной с характером применяемых индикаторов. В результате мы убедимся, что некоторое взаимное дистанцирование властей разных уровней требуется, чтобы изжить специфический тип недостоверных обязательств, унаследованный современной Россией от СССР.

Речь идет о феномене мягких социальных обязательств (МСО)<sup>11</sup>. В последние десятилетия советского периода он по-своему уравнивал тенденцию к МБО, что в определенной мере сдерживало расточительность, зато усугубляло проблемы структурной неэффективности. Основным противовесом мягких бюджетных ограничений выступала нечеткость обязательств государства, особенно в социальной области, допускавшая их ситуативные модификации, в том числе по решению чиновников среднего уровня. В результате удавалось сочетать амбициозность и формальную эгалитарность социальной политики со способностью адаптировать ее к ресурсным возможностям, в том числе к их территориальной дифференциации.

Ключевое значение имели *способы выражения* основных социальных обязательств. Они ограничивались, с одной стороны, весьма общими вербальными установками, с другой — индикаторами, преимущественно акцентировавшими принципиальную *доступность* тех или иных благ и услуг, но не их качество. Например, в здравоохранении это были показатели обеспеченности больничными койками, врачами и т. п., тогда как реальная квалификация персонала, наличие современного оборудования, качество медикаментов и т. п., а также очередность доступа к доро-

---

<sup>11</sup> Подробнее см. *Якобсон Л.И.* Социальная политика: коридоры возможностей//Общественные науки и современность, 2006, № 2.

гостоящим процедурам и многое другое зависело от индивидуальных решений довольно широкого круга должностных лиц в центре и на местах. В итоге достигалась общедоступность бесплатной медицинской помощи (несомненно, реальное и очень ценное благо), однако качество ее глубоко и непрозрачно дифференцировалось.

Соответственно, при нехватке средств можно было не только добавлять их ради «завершения строительства», но и просто вводить «дом без удобств» — при наличии ресурсов оказать высококачественную услугу, при нехватке *под тем же названием* предоставлять примитивную. С точки зрения темы доклада, важно подчеркнуть, что именно характер применявшихся плановых и оценочных показателей (по терминологии Госплана — представительных характеристик) оставлял простор для варьирования качества, как намеренного, так и стихийного.

В итоге происходила не только произвольная дифференциация социальных прав, но и трансформация экономических достижений территорий и предприятий в локальные улучшения условий жизни их жителей и работников. Причем даже для центральной власти этот процесс не был вполне прозрачен и контролируем, т. е. сдерживание МБО достигалось за счет своего рода полустихийной федерализации. Связь социального развития территории с ее экономическим развитием, отчасти преодолевая логику сверхцентрализации, во многом определяла усилия территориальных партийных и советских органов и местных элит. Однако на ее основе формировалась огромная территориальная дифференциация фактических социальных прав граждан, что противоречило их формальному равенству.

Кардинальные общественно-политические изменения 1990-х годов не привели к исчезновению мягкости социальных обязательств. Привычность МСО позволила сочетать резкое снижение финансирования социальной сферы

не только с сохранением, но и с расширением номинальных социальных прав, которое в тот период выступало полем борьбы законодательной и исполнительной власти. Это достигалось за счет все большей подмены реальных социальных гарантий формальными, декларативными, что вело к нарастанию диспропорций и безответственности. Номинальная доступность многих видов услуг не снижалась и даже росла при падении качества. Начавшийся в 2000-е годы рост социальных расходов мог дать приемлемую отдачу лишь при условии преодоления МСО. На решение этой проблемы были во многом нацелены разграничение полномочий и монетизация льгот. Однако их скомпрометировали крупные тактические ошибки.

История монетизации, в том числе пересмотра заданных в ее начале нереалистичных бюджетных ограничений для регионов, заставляет усомниться в упомянутом в начале статьи тезисе, будто МБО уже устранены в ходе бюджетной реформы. Каждый пересмотр порождает ожидания новых пересмотров и различные формы борьбы за них. Практики, предполагающие мягкость ограничений, теперь не имеют непосредственной опоры в законодательстве (что, конечно, имеет позитивное значение), но не исчезли, а скорее модифицировались.

### **Переход к бюджетированию по результатам и изживание «мягкости»: взаимоподдержка или взаимное ограничение?**

Дискуссия о перспективах совершенствования индикаторов обычно фокусируется на технике их построения, гораздо меньше касаясь специфики порождаемых ими стимулов. Это объяснимо, если иметь в виду перспективу создания идеальных индикаторов: тогда бюджетирование на их основе автоматически окажется безупречным, а стимулы — правильно ориентированными, что избавило бы от необходимости их обособленного обсуждения. Идеал,



однако, недостижим, о чем свидетельствует зарубежный опыт, доказывая вместе с тем возможность вполне рационального бюджетирования по результатам, если проявлять осмотрительность.

Существует обширная литература, посвященная оптимизации управленческих действий *в условиях несовершенства индикаторов*<sup>12</sup>. Это доминирующая тема современной западной литературы по управлению и бюджетированию по результатам, поскольку в странах, накопивших практический опыт их применения, надежда на бесконечное техническое совершенствование показателей давно считается иллюзорной. Вместе с тем общепризнана бесперспективность попыток строить систему управления «под доступные показатели»; напротив, необходимо подбирать и конструировать показатели под *конкретную систему управления*, точнее под ее подсистемы и задачи.

Из огромного набора полезных, но всегда несовершенных инструментов количественного анализа, который постоянно пополняют статистики, социологи и другие специалисты, практика государственного управления отбирает в свой «ящик с инструментами» то, что наиболее адекватно решаемым проблемам и условиям места и времени. В свою очередь содержащиеся в «ящике» инструменты бессмысленно рассматривать с абстрактных позиций; при разных акцентах в политике для оценки одного и того же явления могут пригодиться разные инструменты. Более того, содержимое «ящика» никогда не вытеснит «ручную работу» (неформализованное управление), без которой невозможно ни охватить то, что не отражается доступными показателями, ни — что не менее важно — проверить и зачастую скорректировать подсказываемые индикаторами решения.

---

<sup>12</sup> См., напр.: *Де Брюйн Х.* Управление по результатам в государственном секторе. М.: ИКСИ, 2005; *Классики теории государственного управления: американская школа.* М.: Изд-во МГУ, 2003, стр. 696–713.

Следует оговориться, что используемые в русских переводах термины «управление по результатам» и «бюджетирование по результатам» отчасти вводят в заблуждение относительно предмета литературы, о которой идет речь. Так, в практической плоскости вопрос о прямой увязке ресурсов и стимулов со значениями индикаторов почти никогда не ставится применительно к конечным результатам (outcomes), а в отношении непосредственных результатах (outputs) он рассматривается реже, чем применительно к «исполнению» (performance), что примерно соответствует выражению «качество работы». Именно «исполнение» обычно трансформировалось в «результат» в русских версиях публикаций по рассматриваемой тематике, которые, в свою очередь, задали образцы терминологии для недавно появившихся официальных документов. В последнее время ряд зарубежных авторов, оценивая меру фактически сделанного, предпочитают писать о бюджетировании даже не «на базе исполнения» (performance-based budgeting), а лишь «с учетом исполнения» (performance-informed budgeting)<sup>13</sup>. Однако это не умаляет значения соответствующих инноваций и их пользу.

Разумеется, располагать оценками вкладов в конечные результаты, *если* они достаточно корректны, лучше, чем оценивать лишь непосредственные результаты, а точное измерение последних — лучше, чем учет всего лишь характеристик процессов. Но чтобы признать инновации реальными и ощутить их эффект, не обязательна всесторонняя увязка бюджета государства с конечными результатами. Достаточно перехода, пусть частичного и постепенного, от обеспечения воспроизводства *ресурсных комплексов* к активному бюджетному *управлению деятельностью* с использованием индикаторов ее соответствия *рациональным формализованным требованиям*.

---

<sup>13</sup> Peters B.G. and Pierre J. (eds.) Handbook of public administration. London: SAGE, 2003, p. 402–403.

Вернемся, однако, к специфическим проблемам, с которыми мы рискуем столкнуться, пытаясь максималистски применять централизованное бюджетирование по результатам в государстве и обществе, где мягкость бюджетных ограничений традиционно уравнивалась мягкостью социальных обязательств. Поскольку функционирование МСО во многом опиралось на характер применяемых индикаторов, их кардинальное улучшение, по-видимому, выведет из строя привычные механизмы сдерживания МБО. Под улучшением в данном случае понимается не достижение идеала и даже необязательно прямое, пусть несовершенное, отражение конечных результатов, а любое существенное продвижение в оценке реального качества работы. Само по себе блокирование механизмов МСО означало бы важный позитивный сдвиг. Но если он произойдет синхронно с резким усилением фактической меры централизации, вероятно обострение проблемы МБО.

Допустим, что в стране создана единая иерархия бюджетирования по результатам, опирающаяся на систему индикаторов, удовлетворительно отражающих качественную сторону функционирования всех звеньев бюджетного сектора. В этом случае всякий существенный локальный сбой непосредственно включал бы механизмы апелляции к центральным властям. В силу заведомого несовершенства отечественного чиновничества сбои, вероятно, были бы частыми, а вливания дополнительных ресурсов не всегда давали бы надлежащую отдачу. Разумеется, чем надежнее индикаторы, тем более контролируема бюрократия, но гипотеза об ее безупречности гораздо сильнее допущения о прорыве в технике разработки индикаторов. Кроме того, усиление «вертикального» подхода к распределению ресурсов означает относительное ослабление роли локальных, в том числе неконтролируемых из центра, увязок экономических достижений с социальным развитием, которые срабатывали даже в советское время. Это означа-

ло бы разрушение полезных механизмов самонастройки и локализации проблем, а также полную концентрацию ответственности за социальное положение территорий на уровне центральной власти. Между тем ее уязвимость в данном отношении и без того крайне велика.

Ведь наша страна, наряду с Китаем и Индией, резко выделяется из ряда даже очень крупных государств по исторически сложившемуся территориальному разнообразию экономических и социальных условий и, более того, образов жизни населения. Внешним, далеко не исчерпывающим подлинную глубину разнообразия выражением социально-экономической дифференциации выступают статистические показатели. Например, валовой региональный продукт на душу населения различается по субъектам Российской Федерации в 43 раза, средняя величина доходов населения (с поправкой на уровень цен) — в 12 раз, а инвестиции на душу населения — в 149 раз, причем инвестиции в целом «работают» на увеличение, а не на уменьшение территориального неравенства. Если же анализировать дифференциацию в разрезе муниципалитетов, она оказывается многократно выше, чем в разрезе регионов.

Безусловно, необходима более действенная политика преодоления неравенства. Нетерпимо, например, что прямо установленные государством территориальные программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи фактически реализуются в существенно разной степени: их финансовое обеспечение разграничивается по регионам от 45 до 112%. Вместе с тем одно дело — сдерживание и постепенное сокращение территориальной дифференциации, другое — ее кардинальное уменьшение за одно-два десятилетия (например, до пределов, характерных для США, ФРГ или Канады, которые, объективно меньше России нуждаясь в экономическом федерализме, его отнюдь не сворачивают).

Для резкого сокращения дифференциации потребовались бы перераспределительные процессы в объемах, не совместимых с развитием «очагов роста» отечественной экономики. В каждом из этих очагов есть свои острые социальные проблемы. К тому же их конкурентами в глобальной экономике выступают не столько дотируемые территории России, сколько ведущие индустриальные центры Запада, где обеспечиваются пока гораздо лучшие условия воспроизводства человеческого капитала. Преодоление отставания от глобальных конкурентов не менее актуально, чем уменьшение территориальных различий внутри Российской Федерации.

Кроме того, как отмечено выше, территориальную дифференциацию не следует понимать слишком «плоско»: это не просто несовпадение значений количественных показателей, а зачастую не во всем схожие *образы жизни локальных общностей*. Унификация в таких обстоятельствах может наталкиваться на ограничения не только ресурсного, но и институционального и культурного характера. Бесспорно, и такие ограничения не следует абсолютизировать. Необходима продуманная политика нарастающей социально-культурной интеграции российского общества, но по природе своей это процесс весьма долгосрочный, не терпящий искусственного форсирования, и его ключевым измерением является скорее культурное, чем бюджетно-распределительное.

Соответственно, в обозримой перспективе нереалистично было бы ослаблять связку «локальное экономическое развитие — локальные жизненные условия», равно как и возможности территориальных общностей по-своему распоряжаться доступными им ресурсами социального развития. В течение долгого времени нам понадобится развивать, а не ограничивать институты экономического федерализма. Но это значит, что за территориальными властями должна быть закреплена существенная автоно-

мия в *целеполагании* относительно использования немалой части бюджетных ресурсов. Эта часть вряд ли должна достигать 50% (цифра, в свое время по сути, произвольно выбранная для нормативного установления доли субфедеральных бюджетов), зато территории должны быть по-настоящему самостоятельны в использовании данных средств.

В таком случае непосредственное бюджетирование на федеральном уровне не следует напрямую увязывать с максимально широкой совокупностью конечных социально-экономических результатов (различными аспектами уровня и образа жизни населения, а также состояния экономики), даже если бы это было технически возможно. Ведь речь идет о конечных результатах функционирования всего государства и общества, а не только федеральных структур. Разумеется, эти структуры играют особую роль, неся прямую ответственность за ключевые параметры безопасности и благополучия общества. Но справляться с этой задачей они способны лишь постольку, поскольку избегают чрезмерного вмешательства в проблемы, за которые могут и должны нести ответственность региональные и местные власти непосредственно перед населением территорий. Такой подход — не дань абстрактной идее децентрализации, а объективное условие эффективности и устойчивости власти в большой стране с беспрецедентным разнообразием экономических, социальных и культурных условий.

\*\*\*

Начальный этап перехода к бюджетированию по результатам породил иллюзию, будто сугубо техническими мерами можно обеспечить рациональное распределение и использование общественных ресурсов, полностью детерминированное «сверху вниз». Форсирование такого рода попыток чревато ощутимыми потерями. Уже появились

признаки того, что региональные власти в некоторой степени перемещают акценты в своей работе с самостоятельной идентификации и решения проблем территорий на обеспечение выигрышных значений тех показателей, которые используются в системе докладов федеральных органов исполнительной власти. В перспективе — вероятная актуализация проблемы мягких бюджетных ограничений. Это, в свою очередь, потребует заново искать уравнивающие механизмы, что способно помешать начавшемуся процессу изживания мягких социальных обязательств государства. В итоге под угрозой может оказаться и сам процесс совершенствования индикаторов результативности, обнажающий «мягкость».

Между тем, в принципе, бюджетирование по результатам — исключительно полезный инструмент, которым целесообразно оснастить систему государственного управления. Следует, однако, помнить, что по природе своей эта система — не техническое устройство, а совокупность общественных взаимодействий. Технологические инновации, какими являются, в частности, управление и бюджетирование по результатам, способны облегчить, ускорить, сделать более рациональными и прозрачными те взаимодействия, которым они адекватны. Однако они вряд ли пригодны, чтобы резко изменить назначение и характер взаимодействий.

В практическом плане из сказанного вытекает следующее. Целесообразно максимально поощрять, как это делается в Китае, разнообразные инициативы региональных и муниципальных властей по развитию бюджетирования по результатам в отношении *закрепленных за ними функций и средств*. В наших условиях есть основания идти и дальше. Имеется в виду широкое использование бюджетирования по результатам и качеству работы как *внутреннего инструментария* различных *федеральных программ*, от национальных проектов

до ФЦП и ведомственных программ. Такой подход заложен в названной выше Концепции реформирования бюджетного процесса. Однако в Концепции и еще более в последующей практике сделан чрезмерный упор на быстрое расширение охвата программами всевозможных расходов ведомств.

Верно, что расходование бюджетов программ должно ориентироваться на достижение конкретных результатов, оцениваемых соответствующими показателями. Но верно и другое — полноценная программа предполагает вполне адекватную оценку своих ожидаемых и фактических результатов, что на сегодня достижимо далеко не для всех направлений общественных расходов. Если ресурсы предназначены для достижения цели, недостаточно надежно поддающейся операциональному выражению, не следует спешить с полномасштабным применением программного подхода. Иначе в лучшем случае получится бесполезная имитация, а в худшем — вредная переориентация работы с реальной, пусть не вполне формализовано выраженной цели на неадекватные индикаторы. Такое нередко имело место в практике планового хозяйства.

С учетом высказанных соображений целесообразно, непременно продолжая начатую работу над ДРОНДами и сводными докладами федерального правительства, более четко позиционировать их как инструменты *стратегического планирования*, а не *непосредственного бюджетирования*. Это, однако, не предполагает исключения из докладов ресурсных аспектов, в том числе бюджетных коррелятов стратегических проектировок (рекомендации об их исключении в последнее время высказывались). Без ресурсной составляющей стратегическое планирование, по сути, потеряло бы смысл. Однако в отличие от непосредственного бюджетирования для него адекватен укрупненный и индикативный характер.



## Вопросы к докладчику и ответы

### Вопрос (С. П. Перегудов):

Доклад оставляет ощущение, что вы с кем-то спорите. Хотелось бы выяснить, с кем идет спор, в частности в плане политическом.

### Ответ:

Я выбрал тему, по которой сейчас ведется довольно оживленная, я бы даже сказал, жесткая полемика, как в экспертной среде, так и в государственном аппарате. На первый взгляд, обсуждаемые проблемы кажутся едва ли не техническими. Однако на самом деле речь идет о роли и характере индикативного планирования, с одной стороны, и собственно бюджетных методов воздействия на экономику, — с другой. Еще один сюжет, имеющий прямое отношение к обсуждаемой сегодня теме, — поиск разумной меры централизации и, соответственно, децентрализации в выработке и осуществлении экономической и социальной политики. Наконец, тема затрагивает деликатные вопросы, касающиеся разграничения федеральных ведомств и их относительного влияния. Конечно, у всех этих вопросов множество аспектов, и выбранная мною тема касается лишь некоторых. Но она представляет собой не обособленный предмет самодостаточных академических штудий, а своего рода срез узловых проблем государственного воздействия на экономику. Потому я и предложил ее нашему семинару.

Ну а вопрос о том, с кем я спорю персонально, наверное, не самый важный. Такие люди есть, в том числе достаточно известные, но наши разногласия не имеют личного характера. Если коротко, — я много лет спорил с теми, кто недооценивает возможности, связанные с планированием, бюджетированием и стимулированием результативности в государственном управлении и социальной сфере, — этот спор отнюдь не окончен. Но в последние пару лет прихо-

дится еще больше спорить с теми, кто такие возможности переоценивает. Однако дискуссии эти при всей жесткости, как правило, вполне товарищеские.

**Вопрос (Б. Н. Порфирьев):**

Говоря о бюджетной сфере в целом, вы коснулись проблемы совершенства и несовершенства индикаторов. С вашей точки зрения, есть ли проблема выбора отдельных областей этих бюджетных сфер или это ко всем сферам применимо? А может быть, есть сферы, к которым изложенные вами принципы не очень подходят?

**Ответ:**

Заданный вами вопрос довольно интенсивно обсуждается в научной среде. Безусловно, возможности применения индикаторов в разных сферах и отраслях далеко не одинаковы. Но, пожалуй, нет ни одной сферы, где эти возможности безграничны, и нет ни одной, где бы они вовсе отсутствовали.

Тут, правда, нужна оговорка. В спорах о перспективах использования индикаторов нередко дает о себе знать взаимное недопонимание, вызванное, помимо прочего, трудностями перевода. Я писал об этом в статье, препринт которой раздал, а сейчас скажу коротко. Термины «управление по результатам», «бюджетирование по результатам» появились у нас под влиянием зарубежного опыта и зарубежной литературы. Иногда даже приходится слышать, что, дескать, у нас эти подходы не применимы, поскольку являются специфически западными.

Но на Западе как раз редко говорят и пишут в этом контексте о «результатах». Скажем, по-английски то, что мы сейчас обсуждаем, обычно называют «performance budgeting». В ряде случаев используют и термин «result oriented budgeting», но это частный случай «performance budgeting», а именно, тот случай, когда удастся построить

адекватные показатели результативности, понимаемой буквально. Такое действительно не для каждого вида деятельности возможно.

Но планировать, финансово обеспечивать и стимулировать performance можно и нужно практически всюду. Наиболее близкий термин в русском языке — «качество работы», «качество исполнения». Переход к финансированию качества работы от пассивного содержания объектов — реальный и очень нужный шаг вперед. Например, в здравоохранении — это шаг от пассивного содержания медицинских учреждений к стимулированию качественного лечения, пусть при этом его конечные результаты остаются во многом «за кадром». Дело в том, что эти результаты слишком сильно зависят от внешних обстоятельств, от всего комплекса условий жизни людей.

А в сфере государственного управления performance management and budgeting — это прежде всего обеспечение четкой работы по конкретным регламентам. Скажем, сегодня все жалуются, с одной стороны, на то, что у нас слишком много чиновников, а с другой — на медлительность госаппарата и большие очереди в присутственных местах.

Ничего не изменится, пока госорганы финансируются «по головам» служащих, без учета их реальной загруженности и качества организации работы. Надо переходить к финансированию типовых действий чиновников, предварительно оптимизировав их состав и пронормировав параметры. Только тогда, с одной стороны, пропадет стимул раздувать численность, а с другой — появится реальная основа контроля качества. Это самый настоящий performance management and budgeting, хотя оценка конечных результатов деятельности госаппарата достаточно проблематична.

Итак, подход применим достаточно широко, но с разной степенью глубины.

**Вопрос (Б. Н. Порфирьев):**

Есть ли у руководящих органов четкое различие ориентации на конечный результат с одной стороны, и на промежуточный, — с другой. Исполнение бюджета как такового, как наметили — такое понимание есть?

**Ответ:**

Безусловно, есть такое ощущение и понимание. Но есть и стремление перейти к прямому управлению результативностью повсюду и непременно прямо из центра. Мы же вообще максималисты, это отдельный сюжет, касающийся многих реформ. Именно максимализм, нетерпение, попытки действовать по единым схемам скомпрометировали многие, в принципе, плодотворные начинания. Вот меня спрашивали, с кем я спорю, подразумевая, видимо, некоторую эмоциональность выступления. В данном случае за эмоциональностью стояла не реакция на тех или иных людей, а как раз боязнь дискредитации нужного дела.

**Вопрос (Б. Н. Порфирьев):**

Складывается впечатление, что за стремлением выработать все эти индикаторы — работа очень полезная и нужная — теряется сама целевая ориентация бюджетных ассигнований. Поясню свою мысль. Вот, скажем, берем такую чувствительную область, как здравоохранение — один из национальных проектов. Вот есть определенные целевые точки и можно их разверстать. А правильно ли, грубо говоря, разверстали эти точки. Теряется вовлеченность за этим этапом. Как вы к этому относитесь?

**Ответ:**

Не надо только считать меня шеф-поваром, знающим все секреты. Как бы то ни было, на вопрос попытаюсь ответить.

Здравоохранение — в данном случае очень хороший пример. Дело в том, что в этой отрасли, в отличие от целого ряда других, конечные результаты, в принципе, довольно хорошо измеримы. Некоторые индикаторы всем известны, прежде всего, средняя ожидаемая продолжительность жизни населения, младенческая смертность и больничная летальность. Есть и более сложные показатели — например, QUALY (средняя продолжительность жизни, неотягощенной болезнями). Для многих других сфер, подобрать индикаторы конечных результатов труднее.

Но недостаточно располагать индикаторами. Вопрос в том, как их правильно применить. Одно дело — стратегическое планирование. Там нужно ставить задачи именно в терминах конечных результатов. Тем самым мы фиксируем рубежи, к которым стремимся, скажем, увеличить среднюю продолжительность жизни на три года. Но если мы попытаемся напрямую привязывать деньги к такого рода показателям, сразу попадем в сложную ситуацию. Ведь насколько увеличение средней продолжительности жизни зависит от усилий медиков, — это большой вопрос. Исследователи им давно занимаются, сложные расчеты делаются, и все равно мы с уверенностью ответить не можем. Ведь усилия медиков накладываются на условия жизни пациентов, их собственное отношение к своему здоровью, экологическую ситуацию и многое другое.

Надо ли финансировать Минздравсоцразвития и, тем более, конкретные больницы, напрямую ориентируясь на индикаторы продолжительности жизни? Как минимум мы к этому не готовы. А вот выстраивать конкретный сценарий развития здравоохранения в рамках стратегического планирования такие индикаторы безусловно помогают. В то же время для больниц уместно вводить performance management and budgeting, используя разнообразные характеристики качества работы.

Но в вашем вопросе был и другой пласт. Понимаете, одно дело методические подходы, о которых можно спорить: этот подход лучше или другой. Это как о законах спорить — хороший закон или плохой. Но есть и иная сторона дела — применение закона или подхода. Бьет милиционер морду или нет? Используются ли кем-то установленные полномочия или методика для решения личных проблем? К сожалению, в нашей жизни от таких вопросов не всегда можно отвлечься. Но применительно к обсуждаемой сегодня теме они, по-моему, не слишком значимы.

**Вопрос (Н. М. Казанцев):**

Как вы считаете, меры финансового контроля за выполнением бюджета по конечным результатам должны быть более жесткие, более развитые, чем имеются сейчас? Достаточно ли у Счетной палаты с ее методиками сил, чтобы контролировать выполнение бюджета с точки зрения конечных результатов? Или надо создавать новый дополнительный орган Минфину, который бы занимался этим специально?

**Ответ:**

Первое. Достаточно ли возможностей Счетной палаты? В той мере, в которой вообще технически здесь можно что-то проконтролировать, я считаю, что достаточно. Я, в общем, неплохо знаком с работой Счетной палаты. У нее немалый по численности и вполне квалифицированный аппарат. К тому же С. В. Степашин — давний и убежденный сторонник использования индикаторов результативности и качества в бюджетном процессе. При этом, как Вы, очевидно, знаете, как раз для Степашина и Счетной палаты в целом не характерен тот максимализм, размашистость, которых я опасаясь.

Счетная палата в последние годы стала внедрять так называемый аудит эффективности. Проверять не только

формальное соответствие фактических расходов запланированным, но также реально достигаемые результаты. В этом направлении уже сделаны кое-какие серьезные шаги.

Я знаю о примерах аудита эффективности в двух отраслях: здравоохранении и образовании. Не могу сказать, что они идеальны. Но налицо несомненное продвижение к оценке не просто правомерности тех или иных расходов, а их экономической и социальной целесообразности.

**Вопрос (Б. К. Коломиец):**

Вы говорите о создании автономии, об автономизации налогового бюджета. И в связи с этим такой вопрос: в 1991 году в марте был принят закон, который это вводил в СССР. Вскоре СССР не стало.

**Ответ:**

В 1991 году происходило не разграничение полномочий, а силовое разрушение единства бюджетной системы. Для экономиста это явный симптом разрушения государства. Единство бюджетной системы — даже не условие, а неотъемлемый признак жизнеспособности государства.

Но единство бюджетной системы отнюдь не равнозначно абсолютной централизации. Прямой аналог — единство правовой системы, которое вовсе не разрушается наличием законов субъектов федерации или, скажем, штатов США, провинций в Канаде и т. п. Принципиальное значение имеет верховенство общенациональных законов, но при этом все крупные жизнеспособные федерации сознательно заботятся о том, чтобы оставить довольно широкий простор для разнообразного субфедерального законодательства. Иными словами, федеральные законы не должны быть «каждой дырке затычкой». Соответственно, регионы и муниципалитеты получают широкие возможности самостоятельно мобилизовывать и расходовать ресурсы для реализации

их законодательства. И это не дань абстрактной идее децентрализации.

В экономической теории федерализма строго доказано, что при разумной мере бюджетной автономии территорий повышается устойчивость государства в целом, его способность реагировать на конкретные запросы граждан и локализовывать шоки. Какая мера разумна? Это зависит от экономических, социальных, исторических и даже географических обстоятельств. Но одно ясно: полная централизация в большой стране не эффективна. Не только в США и Канаде, но и в развивающейся Индии и социалистическом Китае больше реальной бюджетной автономии, чем у нас. Хотя и централизация, конечно, лучше, чем продавливавшаяся в 1991 году схема, по которой республики собирались оставлять у себя все налоги и как бы «платить» центру за услуги, которые пожелают у него получить. Это, конечно, нонсенс, если не сказать жестче.

**Вопрос (А. И. Соловьев):**

Как вам кажется, экономическая индексация качества деятельности управляющего имеет какие-то проблемы?

**Ответ:**

Как видно из того, что я говорил, — я за оценки качества. Но в то же время исхожу из того, что в каждый момент времени есть пределы адекватности оценок. Пределы подвижны, но вряд ли когда-либо исчезнут. Пожалуй, главное, что я пытаюсь в данной связи сказать: не следует действовать по принципу «или все, или ничего». Практичные решения всегда компромиссны, во всяком случае, в той области, о которой сейчас идет речь. Есть другая точка зрения, когда говорят: раз не все удастся точно измерить, давайте оставим все, как есть. Я не сторонник такой точки зрения. Я за то, чтобы видеть пределы, но подходить к



этим пределам как можно ближе. И, конечно, расширять их по мере сил.

**А. И. Соловьев:**

Понятно, что специфика национальной системы играет первостепенную роль — качество здесь приоритетный показатель. Если взять проблему, о которой вы говорили, что в некоторых областях нельзя эти показатели вычислить, значит, они вычисляются либо по общелогической национальной схеме, либо под давлением каких-то партнеров государства. Ну, к примеру, сколько стоит жизнь солдата в Чечне? Можно действовать по принципу «сколько не дай», можно ориентироваться на какие-то среднестатистические мировые стандарты, либо исходить из возможностей бюджета, который выделен на ту или иную сферу. У нас общественное мнение и бизнес-сообщество не имеют возможности настаивать на своих вариантах развития событий. Может быть, это как раз такой вопрос, который связан с реальной оценкой качества госаппарата?

**Ответ:**

Для начала я хочу вступить за тех, кто, может быть, слишком смело внедряет индикаторы или рассчитывает на их быстрое внедрение. Во-первых, индикаторы результативности далеко не всегда денежные. Не ставят вопрос, сколько стоит жизнь солдата, а скорее наоборот, пытаются найти рациональные пути сбережения жизней. Например, один из самых активных и симпатичных мне сторонников максимального внедрения индикаторов часто ссылается вот на какой пример. Надо разработать комплекс мер, направленных на то, чтобы на дорогах меньше гибли, и бюджетировать дорожное строительство и другие меры так, чтобы как можно больше снизить смертность. Это, бесспорно, благородное стремление, но проблема в том,

что связку между деньгами и достижениями в сохранении жизни довольно трудно проследить.

А что касается давления, я не готов ответить на вопрос. Дело в том, что в настоящее время, как я упоминал в докладе, используются в основном лишь те показатели, которые и без того собирает статистика. А этот набор скуден и не приспособлен для целей бюджетирования. Так что пока вопрос не в том, кого послушали, а чьим мнением пренебрегли, а скорее в попытке получить сразу и даром то, что требует специальной проработки. Поступили по принципу — «на безрыбье и рак рыба». Хороших показателей нет — возьмем пока те, что есть, а потом будем улучшать. Но на следующем этапе вопрос, который был вами поставлен, может оказаться актуальным.

**Вопрос (В. А. Рубанов):**

Проблема достаточно острая, и касается она всех сфер. Я занимаюсь вопросами информационного обеспечения, достаточно знаком с людьми, которые занимаются информатизацией. Сейчас острая проблема сложилась в системе классификаторов. Как я понял, эта проблема касается не только России, но и других государств. Она стоит перед всеми. Поэтому вопрос — насколько вы оцениваете возможность использования зарубежного опыта для того, чтобы нам разрабатывать свои системы классификаторов? Не является ли это проблемой, которую надо решать как фундаментальную техническую задачу?

**Ответ:**

Я с вами абсолютно согласен. Конкретно в классификаторах я явно разбираюсь меньше вас, но ощущаю здесь узкие места. Вообще, некоторые сдвиги здесь есть, но они не достаточны. Теперь, если говорить об информатизации, то и в этом вопросе, на мой взгляд, вы правы.

У нас есть огромные недоиспользованные резервы информатизации, по этому пути надо двигаться. И вместе с тем необходимо сознавать, что как бы мы ни задействовали эти резервы и вообще как бы технически ни улучшали работу госаппарата, мы никогда не избавимся от необходимости думать и совесть иметь. Кстати говоря, один из мотивов максимализма во внедрении формализованных методов — это как раз стремление преодолеть коррупцию. Поверьте, я лично наблюдал это, и озабоченность многих высших чиновников борьбой с разворыванием государственных средств — не просто слова. Есть реальное стремление бороться, и внедрение формализованных методов выглядит очень привлекательным средством борьбы. Только легче сделать формализованный отчет по простому проекту, не затрагивающему сложные социальные проблемы, чем по комплексной программе с многообразными и подчас противоречивыми социальными составляющими.

В общем, я в панацеи не верю, а потому не верю и в идеальные решения, особенно чисто технологические. И компьютер нужен, и думать нужно, и совесть непременно нужна. А вот что касается зарубежного опыта, по классификаторам я его не очень знаю, этим специально не занимался, а в части бюджетирования по результатам я с ним знаком и считаю очень полезным. Люди уже набили шишки в других странах, так что у нас есть шанс набить меньше. Мое поколение помнит имя Роберта Макнамары, был такой министр обороны США во время вьетнамской войны. Он первым стал внедрять управление и бюджетирование по результатам. Представляете, сколько шишек за сорок лет набито. Есть позитивный опыт, есть негативный. Я, в частности, ссылаюсь в статье на книжку Де Брюйна, которая недавно вышла на русском языке. Она просто написана и информативна. Если кому-то тема интересна, можно эту книжку почитать.

## Выступления

### О НОРМАТИВНЫХ МОДЕЛЯХ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ

*А. В. Клименко, кандидат экономических наук*

Развитие систем управления по результатам как идея и направление реформ в общественном секторе ни у кого не вызывает возражений. Однако это именно идея, общий вектор желаемых изменений, а не конкретный план действий, который раскладывается на известные и стандартные задачи и этапы действий. В мировой практике вариантов воплощения этой идеи в конкретных моделях управления имеется ровно столько же, сколько стран ее реализовавших, т. е. у каждой страны — своя модель.

Параметры конкретной национальной модели (моделей) управления по результатам зависят от состояния гражданского общества и развития демократии, структуры государства и правительства, бюрократических традиций и потенциала бюрократии, многих других факторов. В соответствии с этими условиями можно выделить два полюса, две различные модели управления по результатам, между которыми расположено множество реальных моделей, осуществленных в различных странах.

Первая — **нормативная** — модель предполагает определение показателей результативности и процедур их планирования, контроля и стимулирования в рамках исполнительной власти. Участие законодателей и гражданского общества в процессе целеполагания минимально. Наиболее ярким примером воплощения такой модели является социалистическое планирование. Централизованная система планов составлялась, как говорилось, «сверху-вниз» и «снизу-вверх» бюрократической вертикали в попытках

достичь сбалансированности между интересами исполнителей и целями высшего руководства, не подотчетного обществу. По сути, эта модель реализовывала процесс бюрократического торга между уровнями исполнительной власти. Аналогичный торг происходит между уровнями управления в частной корпорации. Вот почему данная модель связывается с корпоративным государством, командным стилем руководства.

Нормативная модель может быть вполне успешной при решении узкоспециализированных, очевидно приоритетных задач. Именно такие задачи решает для себя частная компания, планируя захват определенного рынка, снижение издержек производства определенного продукта, создание новой услуги. Столь же специализированные, хотя и более комплексные задачи, могут решаться на уровне государства, как это было в СССР (создание оборонного комплекса, химизация сельского хозяйства, космическая программа, проч.) и в других странах при реализации национальных программ. Специализированные задачи не требуют широкого обсуждения. Для их решения необходимо вовлечение специалистов, а не общества. Но это говорит и об уровне данных задач. Чем уже задача, тем меньше потребности в общественном диалоге о путях ее решения, тем целесообразнее нормативная модель ее решения. Однако верно и обратное.

Вторая модель результативного управления — **переговорная** — предполагает демократические процедуры принятия решений и вовлечение гражданского общества на каждом из этапов определения и контроля результатов деятельности исполнительной власти. Она пригодна для решения общенациональных, комплексных задач, затрагивающих интересы множества общественных групп, имеющих неочевидные и масштабные побочные эффекты. Для этой модели критично разделение властей, обеспечение представительства интересов, конструктивная вовлеченность различных групп интересов в процесс принятия

решений, их исполнение и контроль результатов. Как ни странно, для этой модели, в отличие от нормативной, не столь важно, насколько исчерпывающими и качественными являются показатели результативности, установленные в планах и программах. Эти показатели являются лишь одним элементом «диалога управления», публичного контракта, индикатором, а не условием его выполнения.

Нормативная модель результативного управления кажется «технологически» более эффективной, т. к. не требует затрат времени и усилий на кажущиеся непродуктивными переговоры и «голосование» среди неспециалистов. Однако ее применение за пределами узкоспециализированных задач неизбежно приводит к нарушению баланса интересов, дискриминационным решениям, социально-экономической неэффективности. Социалистическое планирование было вполне «технологичным» и с успехом решало отдельные масштабные задачи, но, в конце концов, привело экономику и страну к кризису, причем не потому, что не хватало специалистов, а потому, что система планирования была вне диалога с обществом, а планы все больше расходились с насущными потребностями страны. Несмотря на все признаки ориентированности на результат, данная модель, примененная на уровне экономики в целом, неизбежно порождает дефицит (Я. Корнаи) и неконкурентоспособность (Л. Мизес, Ф. Хайек, М. Ротбард).

Вместе с тем это не означает, что нормативные модели управления по результатам не могут быть эффективны в общественном секторе. Многие бюджетные программы, среди которых в международной практике были вполне успешные, управляются на основе именно таких моделей. Однако показатели результатов для таких программ, распределение ассигнований между ними, т. е. условия более высокого уровня, должны задаваться на основе переговорной модели.

К сожалению, в России в последнее время идея управления по результатам облекается в форму исключительно нор-

мативной модели, вне зависимости от того, какого уровня задача решается. План развития отрасли, сформулированный в ДРОНДе, программа развития региона или сводный план правительства, — все эти задачи высокого уровня явно для переговорной модели, но решать их пытаются на основе нормативной модели, не предполагающей диалога заинтересованных сторон вне исполнительной власти.

Идет поиск «лучших» показателей результатов для отраслей и регионов, разрабатываются методики оценки ведомств и региональных администраций. Все это напоминает опыты 30–40-летней давности с хозрасчетом в плановой экономике. Эти опыты не были успешными, в том числе потому, что нормативная модель, в отличие от переговорной, не работает без жесткой системы стимулирования или жестких бюджетов (Я. Корнаи). Как и в прошлые времена, нынешние показатели не имеют отношения к установлению бюджета или оценки его исполнения, к системе стимулирования. Многие специалисты воспринимают участие в подготовке такого рода докладов как ненужную работу. Отчасти это происходит потому, что за основу взята модель не соответствующая решаемым задачам. Использование более адекватной переговорной модели, в рамках которой устанавливается бюджет, требует реальной демократизации принятия более широкого спектра решений, более серьезной экспертной поддержки законодательных органов и бóльшую их вовлеченность в определении целей для исполнительной власти.

## **СИСТЕМА ИНДИКАТОРОВ: КОМУ ОНА ДОЛЖНА СЛУЖИТЬ?**

***Б. Н. Порфирьев, доктор экономических наук***

Сегодняшний доклад очень интересен. Во-первых, важной является тема. Во-вторых, я разделяю осторожную

позицию докладчика в отношении рассмотренной системы индикаторов, которая, безусловно, должна быть реализована. Еще Д. И. Менделеев говорил, что наука начинается там, где можно что-то измерить. А он знал, что говорил, так как был не только величайшим химиком, но и создателем отечественной системы меры весов. Действительно, учитывая большое количество подводных камней, нельзя ни в коем случае из-за этих подводных камней отказываться от оценок результативности работы в социальном секторе. Нужно постепенно к этому двигаться.

Что еще обращает на себя внимание? Предыдущий выступавший говорил о том, что если мы будем уделять основное внимание индикаторам, и оставлять в стороне вопросы, связанные со стимулами, институтами, правовыми рамками, то мы далеко не уйдем. Солидарен с этим, но хотел бы добавить: помимо сказанного нужно четко понять, в чем состоит конечный результат, к которому мы стремимся. В чем он выражается? При всей огромной значимости индикаторы — не цель, а средство.

Далее, докладчик полагает, что стремление дойти «до конца» в развитии системы индикаторов связано с душевным порывом наших чиновников все до конца постичь, измерить и разложить на показатели. Мне представляется, за стремлением разработать массу индикаторов кроется желание закрыть, неважно по какой причине, понимание истинного результата — для чего и на что все нацелено. В вопросе я упоминал здравоохранение, и докладчик сказал, что здесь есть немало показателей, достаточно характерных, которые могут претендовать на роль некоего конечного результата. Но в докладе справедливо замечено, что на самом деле эти индикаторы являются конечным результатом деятельности не только, скажем, работников сферы здравоохранения, и тем более медицины в чистом виде. Тогда возникает логичный вопрос: есть ли какие-то результаты и соответствующие им показатели, которые характеризовали бы деятель-



ность собственно в сфере здравоохранения и собственно в медицине? Окинув мысленным взором наше отечественное здравоохранение, увидим, что оно выстроено по элитарным признакам, ориентировано, прежде всего, на обеспечение интересов и лечение тех заболеваний, которые относятся к довольно узкому слою населения. Во всяком случае, бюджет ориентирован именно так. Профессиональные медики признают это. В частности, бывший министр здравоохранения и один из крупнейших отечественных ученых-гематологов Андрей Иванович Воробьев говорил о том, что то, что построили его гематологический центр, считает важным и нужным делом для гематологии, но как министр он против этого. Потому что все-таки основные массовые заболевания, которые могли бы сохранить жизнь, увеличить количество нормально прожитых лет по-человечески, эти базовые показатели требуют совершенно других целей и совершенно других финансовых потоков и их распределений.

Рука не поднимется бросить камень в экономиста или статистика, который ведет поиск наилучших индикаторов или других инструментов и механизмов для реализации этой цели. Однако экономист или статистик один не может это сделать — нужен профессионал в сфере отечественного здравоохранения, понимающий приоритеты, которые выбираются сегодня с такими серьезными ошибками, что все это ведет к известным печальным последствиям, касающихся состояния здоровья людей.

Когда проводилось большое исследование стратегических рисков России совместными усилиями специалистов отечественных силовых структур и ученых РАН, выяснилось, что первым в ряду этих рисков стоит нерациональный выбор лицами, принимающими государственные решения, приоритетов развития страны. Нерациональный выбор этих целей, т. е. конечных результатов, к которым мы должны идти и обеспечивать соответствующее бюджетное финансирование, приводит к неверному выбору индикаторов, в том числе важ-

нейших, которые должны определять эффективность достижения этих целей. Очень важно, чтобы за задачей выбора индикаторов, которую ведут профессионалы в своей области, не потерялся этот важнейший аспект. Мне кажется, эта работа должна идти постоянно в каком-то таком симбиозе и в духе прямых и обратных связей. Должны у России быть органы стратегического планирования, которые задавали бы базовые цели. Научная работа, которая ведется здесь, в Центре, нацелена на то, чтобы помочь в определении базовых ценностей и целей развития страны, которые должны раскрывать, во имя чего все делается? К чему это приведет?

Коснусь еще одной конкретной сферы деятельности. Докладчик говорил о работе над показателями, связанными с безопасностью дорожного движения. О том, что связь между затратными деньгами и результатами слабо просматривается. Мне кажется, что проблема в другом. Беда заключается в том, что тот, кому положено заниматься безопасностью дорожного движения, исходит не из критерия снижения количества погибших в ДТП людей, а из критериев интересов самих работников ГИБДД и удобства движения автомобилей с мигалками. Если бы минимизация потерь в виде сокращения продолжительности жизни и ухудшения здоровья людей действительно была бы целевым критерием, то смею думать, эту проблему мы бы решили, как ее решает весь цивилизованный мир.

## **БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ: ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

***Н. М. Казанцев, доктор юридических наук, кандидат  
экономических наук***

Доклад Л. И. Якобсона реализует определенное академическое отношение к проблеме, он гармонизирует скла-

дывающиеся взаимодействия в связи с бюджетированием, и это, конечно, выражает его научно-теорическое отношение к рассматриваемому предмету.

Бюджетная реформа в настоящее время осуществляется наряду и параллельно с традиционной практикой. С одной стороны, начинается, мало-помалу, бюджетное планирование и финансирование по результатам, с другой стороны, продолжается привычное управление затратами и по затратам от достигнутого. Они в российской практике друг с другом сцеплены таким образом, что деформируют каждый другого. Их отношения надо гармонизировать, однако эта гармонизация может иметь и отрицательные последствия. Почему? Потому что она влечет привычную для наших нынешних реформ недоработанность, недоделанность правовых норм. Эти недорегулированность, неполнота норм, недовыполненность действий по ним давно уже стали хронической болезнью российской политики и правовой практики.

Можно многое в связи с правовыми недоделками сказать про административную реформу. Государственно-гражданскую службу создавали. В итоге создали недоделок, который ничего общего не имеет с западной системой гражданской службы, потому что там гражданская служба — это статусное состояние чиновника, а не контрактное. Причем этот статус гражданского служащего незыблем и неумалюем перед усмотрением вышестоящих начальников этого чиновника вплоть до министра, возглавляющего ведомство прохождения службы этим лицом. До деформирующих реформ Николая II гражданская служба в царской России отличалась этими же качествами, что госслужба в передовых тогда европейских странах. Ныне установленная гражданская служба продолжает порочную советскую традицию наемной службы в том государственном органе, в котором работает служащий и введенного Николаем II права усмотрительного

увольнения руководителями государственных органов служащих в них чиновников.

А цивилизация с ее гражданской службой, т. е. *civil service*, можно сказать, службой цивилизации, делает наоборот. В тех странах, в которых есть контрактные служащие государственных органов, они вовсе не являются чиновниками. Чиновники по своему статусу — это представители государства по предмету их должностных полномочий, причем даже в отношениях с собственными министрами, возглавляющими государственные органы места службы, выступают в нерушимой роли представителя административной власти государства. Министр не вправе ни ликвидировать должности чиновников, ни уволить их своим приказом, только через административный суд или трибунал — органы, не зависящие от правительства. Должностные оклады чиновников устанавливаются *законом о бюджете* в разрезе каждого государственного органа и всех тех должностей индивидуально, которые замещены лицами, имеющими статус чиновников. Таких насчитывается до трети от персонала ведомства. Премирование производится исключительно главой государства индивидуальным именованным актом для соответствующего чиновника с указанием его личного конкретного достижения.

В тех странах, где заключаются контракты, они заключаются гражданскими служащими, не являющимися чиновниками, и заключаются всегда с иным государственным органом, но ни как не тем, который является местом прохождения службы, и, следовательно, не с тем лицом, у которого состоит в подчинении гражданский служащий.

У нас же наоборот, какому лицу, руководителю государственного органа места службы подчиняется гражданский служащий, тот и является для этого служащего представителем государства в контракте. Результат — полная дисциплинарная и политическая, личная подконтрольность гражданских служащих, которая есть непреодолимое

основание для коррумпирования подчиненных. Западный мир делает наоборот, он дает полномочия подчиненному гражданскому служащему контролировать законность юридически значимых действий министра, возглавляющего государственный орган его службы и иных начальствующих в нем лиц.

Коснемся административной реформы. Сейчас создаются административные регламенты государственных органов исполнительной власти. Этот институт будет также сформирован пробельно и институционно неполно. Эта регламентация процедур, исполняемых в органах государственной власти, также будет недоделанной. Из-за того, что не реализован нормальный подход западной цивилизации — не принят закон об административной процедуре, и не созданы административные суды, в которых оспариваются незаконные процедуры, совершенные по делам граждан и иных лиц, а также иных государственных органов, нежели орган производства, а также незаконные действия чиновников. В этих судах, предусмотренных Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», могут и должны оспариваться и квалифицироваться незаконные процедуры действий или бездействия, совершенные должностными лицами органов государственной власти, вина которых будет доказываться и квалифицироваться в этих судах. На основании их решений может последовать привлечение к административной или уголовной ответственности виновных лиц. Опять-таки недоработанная реформа и недорегулированные отношения.

С бюджетированием и ориентированием финансирования на результаты — то же самое. Главное здесь оценка тех результатов, которые были получены посредством расходования государственных бюджетных средств. Поскольку показатели, которые экономисты могут придумать, содержательно всегда ограничены, то и отчасти права та сто-

рона, которая говорит, что нельзя полностью все сваливать на оценку по показателям, нужная общая правовая оценка, и отчасти права другая, которая утверждает, что надо стараться изобретать такие показатели, которые бы позволяли монетарно измерять достигнутые результаты финансирования. Но спор о достоинствах одних показателей над другими — бесконечен и безвыходен.

Но выход есть, потому что есть формирование показателя и производство оценки не только по экономическому методу, но и по юридическому. Вот я — частично экономист, частично и даже в большей степени — юрист. Юридический подход — другой. Он состоит не в том, чтобы изобрести новый показатель, а в том, чтобы установить правовую процедуру, по которой различные представители государственных органов и общественных организаций будут договариваться и создавать этот показатель в конкретной форме применительно к задачам оценки эффективности деятельности конкретного государственного органа. Конечно, будут создавать не один, а столько, сколько выработают по процедуре, установленной юридически. А затем создать отдельные процедуры контроля и оценки достижения этих показателей, а также оценки деятельности органа по исполнению установленным ему полномочий, в которой могут участвовать также и другие государственные органы, равные, выше- и нижестоящие, вплоть до административных судов, которые всегда органы государства или трибуналов, в процессах которых участвуют также и общественные организации, как в Великобритании. В административных трибуналах по каждому делу граждан или иных лиц против данного оцениваемого государственного органа будут производить оценку его деятельность общественные организации соответствующих отраслевых специалистов. Так, для здравоохранения будут врачи определять, судить, насколько хорошо, полно и эффективно свои функции исполнило уполномоченное

министерство. Граждане и практикующие врачи смогут оценить, насколько министерство здравоохранения выполнило те показатели, которые были заложены в бюджете. Очень важно, чтобы целевые показатели оценки эффективности деятельности каждого государственного органа как главного распорядителя бюджетных средств были устанавливаемы по соответствующим статьям финансирования в федеральном законе о федеральном бюджете.

Инженеры и их профессиональные саморегулируемые организации будут судить о выполнении показателей промышленных ведомств. И так каждое профессиональное административное сообщество — административно-правовые союзы с управляющим органом, с внутренними актами, им принимаемыми, выступают средствами и агентами финансового управления по результатам деятельности государственных органов исполнительной власти. Они будут принимать решения — выполнил государственный орган или не выполнил.

Однако пока что ничего этого идущая реформа повышения эффективности бюджетных расходов не предусматривает.

У нас нет названных институтов, у нас нет стороны, которая будет контролировать исполнение показателей в бюджете, и у нас слабый финансовый контроль не только для задач бюджетирования, но и для традиционных методов. Если посмотреть зарубежный опыт, то можно убедиться, что финансовый контроль исполнения бюджета в условиях бюджетирования должен быть ужесточен. Должен быть расширен состав персонала контролирующих служб и контроль доходов и расходов государственных должностных лиц. Должны быть определены законом санкции к руководителям за недостижение целевых показателей эффективности государственных органов и применяться посредством соответствующих процессуальных действий. Этого пока у нас также не предусматривается.

Поэтому здесь действительно много недоделок и противоречий, но какие-то выходы из ситуации есть. С другой стороны, если мы посмотрим на то, что делается, ведь сейчас не только Минфин России сделал проект нового бюджетного кодекса, сделал его еще и Минэкономразвития России, причем сделал не с нуля и не по своей собственной концепции, а посредством переделки, переиначивания проекта Минфина. Он похож на проект Минфина, но в выгодных власти полномочиях там стремятся вычеркнуть Минфин и поставить Минэкономразвития. Минфин, конечно, делает обратное. Это говорит об амбициях каждого, но Минэкономразвития вторгается в компетенцию Минфина России, что отнюдь не свидетельствует о квалификации первого.

Дефектно и то и другое, оба проекта по внесению изменений в Бюджетный кодекс РФ не устанавливают целевых показателей оценки конечных результатов деятельности государственных органов власти для их потребителей — граждан России. Оба проекта развинчивают правоохранные и контрольные механизмы в финансовой системе России. А в чем слабость бюджетирования, ориентированного на результат с точки зрения американцев, которые используют эти методы наряду с традиционными с 60-х годов? В низкой устойчивости против коррупции! Самое слабое место бюджетирования, ориентированного на результат, — слабость противодействия коррупции. Бюджетирование, ориентированное на результат, предоставляет больше возможностей для расхищения бюджета, нежели это дает стандартный метод.

Политические цели никогда не сводятся к тем предметам и методам, которые непосредственно осуществляются, они всегда ориентированы на новые возможности и новые последствия от применения таких методов. Если бюджетирование создает больше вероятных возможностей для расхищения бюджетных средств, то не в этом ли его смысл,



тем более, что сами целевые показатели ни регулирующим бюджетирование Бюджетным кодексом, ни федеральным законом о федеральном бюджете не будут устанавливаться? Каждый распоряжающийся бюджетными деньгами будет сам себе устанавливать эти показатели и их контролировать. Это сродни тому, как если бы каждый подсудимый был бы уполномочен законом сам себе быть судьей в уголовном процессе.

Россия здесь опять идет по пути такого реформирования, которое будет усугублять существующее положение вещей. И это уже вопрос нашей цивилизации, с моей точки зрения. Почему нам не удастся ни формулировать, ни достигать целевых показателей эффективности? А потому, что в нашей стране — ни в СССР, ни сейчас — практически никогда не формулировали цели как цели, достижение или недостижение которых можно точно оценить. Традиция формулировать цели в виде функций, исполняемых, а следовательно, и достигаемых вечно и постоянно.

Целевой подход и формулирование целей с жесткими результатами и сроками — он не развит. Если для гендирекции КАМАЗа, еще только на начальной стадии формирования проекта комплекса КАМАЗа, за 10 лет до конца строительства было построено дерево целей и была определена высшая цель: в 1974 г. выпустить 40 тыс. грузовиков. Цель не была достигнута, сделали 1 грузовик, собрали его лабораторным путем, но хотя бы его сделали. О чем это говорит? О том, что в нашей стране нет культуры, отсутствует формулирование целей как целей. Они подменяются функциями, причем таким образом, чтобы нельзя было проконтролировать и привести к ответственности за их неисполнение.

В связи с совершенствованием разграничения полномочий пунктом 4 статьи 15 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. №258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации была

внесена статья 26<sup>3-2</sup> «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» в Федеральный закон от 6 декабря 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Пунктом 1 названной статьи установлено, что перечень показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации. Это также традиция, полномочия, которые избегает брать на себя законодатель или правительство, берет Президент России. Более того, пунктом 2 названной статьи предусмотрены доклады высших должностных лиц субъектов Российской Федерации Президенту Российской Федерации о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Следует ожидать, что этот же порядок контроля за эффективностью бюджетных расходов будет установлен также и для федеральных органов государственной власти.

Но остается другая проблема неполноты российского публичного права — это проблема ответственности. Она тоже очень существенна, потому что у нас ни за нынешний период времени, ни за советский так и не сформирована система привлечения к ответственности политиков, которые возглавляют государственные органы, и чиновников, которые исполняли свои обязанности неполно, неэффективно или корыстно, корумпированно. Хотя нынешний кодекс об административных правонарушениях предусматривает начальные меры, но, увы, это не реализуется.

Поэтому здесь рекомендуется такой подход: первое — разработка и проектирование процедур выработки показателей и процедур контроля за этими показателями. Но разработка таких процедур — это метод достаточно

сложный, и он требует систематических научных исследований. Федеральная власть должна организовать такое дело. И второе — законодательное регулирование и установление безусловной ответственности за те показатели, которые сформированы. Неважно, насколько они хороши. Здесь применяется метод, который сформулировал еще Иван Александрович Ильин. Он сказал, что есть точка зрения порочного правосознания. Законы плохи, поэтому их необязательно исполнять. А другой императив правильного правосознания — как бы ни были плохи законы, их надо свято соблюдать и бороться за принятие новых, лучших. По мере применения мер ответственности за достижение результатов по целевым показателям, показатели будут совершенствоваться, особенно, если в этом будут участвовать структуры гражданского общества и другие государственные органы, исполняющие полномочия по функциям, смежным с оцениваемым государственным органом.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ И УЧЕТ ИЕРАРХИИ ЦЕННОСТЕЙ

*В. А. Рубанов, главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН*

Я полагаю, что тема, которая сегодня поднята, носит не столько экономический, сколько организационно-политический характер.

Мне в последнее время приходится взаимодействовать со структурами, решающими задачи оборонно-промышленного комплекса. Хочу сказать, что ситуация в плане организации управления там достаточно сложная. И связана она с непониманием исполнителями целей и задач вооруженных сил, а также с отсутствием конструктивно

построенной и эффективно функционирующей системы целеполагания. Оборонные комплексы и системы военного назначения часто не связываются с государственными стратегиями и доктринами. Нередко элементы общей системы нашей обороны и безопасности функционируют и развиваются по инерции, уходящей корнями в советский период, хотя политика государства и военная доктрина претерпели существенные изменения. Но в системе целеполагания и ее влияния на тактический уровень исполнителей это не находит должного отражения.

По факту получается, что не субъекты высших уровней управления своими волевыми усилиями и организационно-управленческими мерами включают элементы и комплексы в действующие государственные стратегии, а исполнители, осуществляющие материально-техническое обеспечение военной деятельности государства воспроизводят свою внутреннюю логику, свое понимание ситуации, ставя перед фактом высшие уровни управления. С констатации данного обстоятельства я хочу выразить свою позицию по представленному нам докладу.

Бюджетирование по результату — это задача исключительной государственной важности. По вопросу бюджетирования, ориентированного на результат, существует мировой опыт. Он, конечно, должен быть тщательно изучен. И такой опыт, насколько я понимаю, изучается и используется в России. Об этом свидетельствует сам факт теоретических исследований и практических мер перехода к бюджетированию по результатам. Однако свое внимание мы концентрируем на экономических и организационно-технических вопросах, в то время как наши основные проблемы лежат в области целеполагания и обеспечения системных связей целей субъекта управления с предметно-практической деятельностью исполнителей.

Совершенных систем бюджетирования по результатам нигде в мире пока не создано. Однако в странах Запада

реализация целей и достижение соответствующих этим целям показателей осуществляется не административно-бюрократическим образом, а в режиме диалога между всеми акторами процесса: государством и обществом; исполнительной и законодательной властью; властью и бизнесом; бизнесом и гражданами. В результате развитых каналов отрицательной обратной связи достижение целей субъекта наполняется социальным смыслом и корректируется практикой. Возможные ошибки целеполагания и его искаженного толкования при такой схеме выявляются и в значительной мере устраняются.

У нас и ситуация в стране другая, и ментальность у сотрудников иная, и система властной вертикали не имеет сильного встроенного механизма самообучения и самокорректировки. У нас сложилась система с положительной обратной связью, имеющая тенденцию к накоплению ошибок и повышению напряжения до уровня саморазрушения. И тем не менее конструктивная постановка целей с определением показателей, адекватных этим целям и свойствам объекта управления, может существенным образом повысить качество государственной деятельности.

Разработка показателей является важнейшей задачей стратегического уровня. Именно к постановке и решению данной задачи должны быть приложены усилия государственной власти. Честный анализ указывает на то, что исполнительная власть действует сегодня по невнятным и непонятым показателям. Поэтому бюджетирование, ориентированное на их достижение, может иметь еще более негативные последствия, чем слабо управляемый процесс. Эти сложности, помноженные на коррупцию и благоприятные условия для ее воспроизводства, приводят к парадоксальной ситуации. Мы пытаемся сегодня управлять процессами по показателям, которые нередко ведут нас в обратную сторону от стратегических целей и государственных интересов. А мы с помощью управления

на основе неадекватных показателей эти процессы еще и усиливаем.

Приведу пример из практики военно-промышленного комплекса. В его составе находится значительное количество мобилизационных мощностей. Государство хочет влиять на их состояние и динамику. Но вот существует, к примеру, такой принципиальный экономический вопрос: мобилизационные мощности предприятия — это актив или пассив? Полагаю, что для государства как субъекта решения военных задач в конфликтных ситуациях с непредсказуемыми потребностями в ресурсах — это актив. Но для предприятия — это обременение: мобилизационные мощности, так как они не могут быть введены в хозяйственный оборот по определению, но расходов на поддержку в пригодном состоянии требуют. Вот именно эту реальность необходимо учитывать и отражать в соответствующих показателях. Ведь содержание мобилизационных мощностей — это услуга, оказываемая предприятием государству. И именно как ценная услуга она должна быть соответствующим образом оплачена государством. Должны быть компенсированы затраты на содержание мобилизационных мощностей, мощности выведены из-под налогообложения, а трудовой коллектив поощрен прибылью. В противном случае мы закладываем смысловые ошибки в бюджет, а процесс бюджетирования по результатам уклоняется от целей и смыслов государственного управления оборонно-промышленным комплексом.

Мне кажется, что для перехода к бюджетированию по результатам должны быть приложены большие усилия государства к тому, чтобы определиться в вопросах целеполагания и формирования адекватной системы показателей. Государственное целеполагание должно носить ценностный характер с опорой на традицию, мораль и потребности общества. Но, с другой стороны, государственные цели и формируемые для управления показатели необходимо

привязывать и к пониманию исторического времени, в котором мы живем.

Выше я приводил пример того, как неочевидна ситуация с определением активов и пассивов в системе материальных ценностей. В случаях же со сферой высоких технологий задача еще более усложняется. Сегодня ставится задача наращивания и эффективного использования интеллектуального потенциала. Как управлять этим процессом? Какие показатели нужны для адекватного выражения данной цели и как управлять достижением выбранных показателей? Очевидно, что для управления интеллектуальным потенциалом необходимо отталкиваться от человеческого фактора. Но возьмем, к примеру, показатели миграции населения и процедуры их сопоставления. Простое сопоставление показателей въезжающих в Россию и покидающих ее лиц не может быть использовано для решения данной конкретной задачи. Прирост может идти за счет некалифицированной рабочей силы при сохранении негативных тенденций «утечки мозгов». Именно поэтому решение вопроса о том, что считать за ценности и их иерархию является наиболее принципиальным вопросом государственного целеполагания. Показатель, декларируемый государством и обращенный к обществу, — это в любом случае ценностный показатель. Вместе с тем он должен быть экономически обоснован, юридически оформлен и политически продекларирован. Без этого трудно рассчитывать на общественную поддержку.

В постановке и решении проблемы постиндустриальной трансформации российской экономики может быть использован положительный западный опыт. Практика соединения рынка с интеллектуальным творчеством привела к практике социально-экономической опоры на творческую личность с отражением этого фактора в системе показателей. Так, если выдающийся профессионал приходит в западную высокотехнологичную компанию, то капитали-

зация компании существенно возрастает, а при его уходе — опускается. В экономике знаний главным нематериальным активом на Западе считаются не основные фонды и даже не патенты, а контракты с выдающимися людьми. Мы же политически декларируем переход к экономике знаний и государственную поддержку высоких технологий, но продолжаем основывать практику управления на традиционных измерениях материальных активов, которые имеют малое отношение к процессу производства и реализации интеллектуального потенциала. Полагаю, что с министерства образования и науки необходимо спрашивать не за количество закупленных за нефтедоллары и поставленных в школы и вузы компьютеров. Необходимо спрашивать за снижение потока выезжающих из России специалистов и стимулировать возвращение в страну покинувших ее «мозгов». Процесс бюджетирования и управления для решения задачи перехода к экономике знаний необходимо выстраивать вокруг такого рода показателей, которые наиболее адекватно отражают суть, состояние и динамику ее основных производительных сил.

У нас же в системе управления продолжает преобладать традиция доминирования и наращивания показателей материальной мощи. Я недавно был на конференции, где обсуждалась стратегия построения информационного общества в России. Возражение вызывает сам термин. Ведь в технологически развитых странах создается не информационное общество, а инфраструктура для его информационного развития. Важным является и правильный выбор стратегий технологического развития с учетом проявившихся глобальных тенденций. Сегодня, к примеру, мир переходит к киберинфраструктуре, обеспечивающей пользователям получение из сети не только информации, но также вычислительных мощностей и программных средств их обработки в соответствии с индивидуальными задачами и потребностями. Для информатизации общества на новых



технологических принципах приоритетное значение имеют параметры национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры, а не количество дорогих персональных компьютеров, на смену которым идут дешевые интернет-коммуникаторы. Мы же продолжаем пытаться выразить цели движения к информационному обществу в количестве персональных компьютеров на душу населения и темпах их прироста на десять лет вперед. А вот Китай уже построил национальную грид-систему, рассчитанную на 280 000 000 студентов и школьников, что существенно сократило саму необходимость в персональных компьютерах как таковых.

Это примеры того, насколько важное стратегическое значение имеют вопросы ценностного целеполагания и смыслового наполнения показателей для бюджетирования по результатам. Для такого целеполагания нередко оказываются неадекватными традиционные показатели статистического ведомства. Поэтому переход к бюджетированию по результатам требует ясного осознания целей и смыслов развития страны и их конструктивного выражения в показателях, соответствующих национальным интересам и политике государства.

## БЮДЖЕТИРОВАНИЕ — ПРОЦЕСС ПОЛИТИЧЕСКИЙ

*А. И. Соловьев, доктор политических наук*

Идеи, высказанные докладчиком, связаны со стратегией дальнейшего повышения уровня рационализации системы государственного управления. Если же развернуть эту тематику в направлении реалий российского государства, то тогда следует обратить внимание на два типа проблем. Во-первых, надо подчеркнуть значение политического компонента государственного управления. Здесь

уже говорилось — и я поддерживаю эту мысль — о том, что коридоры возможностей для администрирования, управления задаются политиками. При этом в государстве, как и в компании, если приходит руководитель, который способен перспективно и современно мыслить, то капитализация и корпоративной, и государственной систем управления поднимается. Это понятно. Но в тех условия, в которых оказалось наше общество и при которых население практически исключается из выбора такого рода лиц, политический потенциал государства ослабевает. Соответственно понижаются и возможности всех иных политических взаимодействий, включая отношения между группировками правящего класса.

Не будем забывать, что бюджетирование — это все-таки процесс политический и все показатели, о которых говорил докладчик (и которые в принципе можно как-то рационально встроить в эту стратегию), завязаны на понимании того, как договорятся между собой представители тех или иных групп относительно распределения финансовых средств. Есть и иной аспект политического форматирования административно-управленческих процессов: политические решения могут полностью заменить собой рациональные оценки результатов управленческой деятельности. Поэтому при таком положении дел ни наличие таких показателей (о которых говорилось в докладе), ни степень их реализации не способны выступать показателем эффективности управленческих структур. Так что наличие всех этих показателей «мягких бюджетных ограничений» в принципе так или иначе зависит от политического контекста государственного управления. Мне кажется, трудно представить себе создание такой архитектуры управления государством, которая бы не то что устраняла такие политические инструменты управления, но — сегодня, конечно, — делала бы их более публичными, а потому предсказуемыми.

Другой момент связан с иным, тоже универсальным российским аспектом: у любого нашего управленца, бюрократа, существует и своя задача в исполнении бюджетных показателей. Ему надо часть денег увести, реализуя то ли корпоративный, то ли личный интерес. Так что, эти нормативные критерии его управленческой деятельности будут в данном случае прикрытием такой стратегии, т. е. они будут содержательно деформироваться еще на предварительных стадиях, до того, как быть включенными в программные оболочки. Не надо забывать и о том, что там, где государство вмешивается в общественные процессы, оно так или иначе несет ответственность чуть ли не за все, что там происходит. Все равно с него спросят. Поэтому государственные чиновники четкие показатели работы, а следовательно, и ответственности, склонны занижать, дабы снизить уровень применения санкций.

Ну, и в заключение еще об одной проблеме. Включение таких показателей ставит проблему выбора критериев. Действительно, что нам нужно — лечить от гриппа или от пьянства, или создавать инфраструктуру для лечения сложных болезней? Да и определившись с такими показателями, можно испытать фиаско. К примеру, в наших футболистов сколько ни вкладывай денег, они все равно игры, соответствующей среднестатистическим мировым стандартам, не показывают.

Так что подобный инструмент рационализации управленческой деятельности носит, с одной стороны, исключительно общий характер (предполагающий необходимость маркирования предельных показателей каких-то направлений и показателей деятельности государства), а с другой, в наших, отечественных условиях мало применимый (как уже говорилось, из-за «разгула» элитарно-политических факторов и персональных стратегий госаппарата) характер. Одним словом, на мой взгляд, докладчик поднял вопрос о важных показателях рационализации управленческой

деятельности в государстве, но тем не менее малоприменимых в современных российских условиях инструментах целеполагания.

### **Заключительное слово докладчика**

Мне бы хотелось подчеркнуть, что дискуссия была интересной и есть желание прокомментировать. Например, очень уместно поставлен вопрос об опасности недоделанных форм, застывании в прыжке, конкретных сюжетах с административной реформой, реформой государственной службы. Но я хочу сознательно остановить. Хотелось бы только показать две вещи. Во-первых, еще раз подчеркнуть, что все делают, о чем здесь говорилось, не злодеи. Аргументация, которую приходится слышать в пользу тотального введения бюджетирования по результатам, совпадает с мнением инициаторов такой системы и тех, кого я слышу здесь. Скажем, Алексей Головков, ответственный секретарь правительственной комиссии по результативности бюджетных расходов, оперирует практически теми же словами: разворуют, будут не то делать. Пример с академиком Воробьевым очень показательный. Академик в качестве министра хочет одного, а в качестве академика — другого. Аргументация Головкова сводится к тому, что давайте четко определим позиции: поставим цели, зафиксируем состояние той или иной ситуации и не будем позволять растаскивать деньги направо и налево. Понятно, что утянут те, кто сильнее. Приведу пример: я был еще студентом, и спецкурс нам читал ныне покойный профессор Попов. До работы в вузе он долго возглавлял экономическое управление Минздрава. Так вот, он на основе своего опыта объяснял, что соотношение врачей и медсестер в СССР плохое: много врачей и мало медсестер. С тех пор и по сей день это соотношение только ухудшалось. Все эти годы ухудшалось. Почему? Потому что представительной

характеристикой был такой показатель, как численность врачей. Отчитывались за численность врачей. Медвузам готовить врачей было интереснее, чем медсестер. Само по себе стремление перейти от таких показателей к конечному результату — благородно. Еще раз хочу подчеркнуть: в основе благородное стремление. Другое дело, что это может обернуться увеличением коррупции. В основном я об этом и говорил. Вторая проблема, которую тоже хотелось бы выделить. Она доминировала в обсуждении. В своем выступлении я не имел возможности об этом сказать обстоятельно. Социально-экономические проблемы — не технические. Это проблемы широко понимаемого диалога внутри власти, власти и общества. Их не может подменить никакой показатель. Вот вопрос не в том, что кто-то не понимает значимость и цели целеполагания, а в том, что целеполагание нельзя подменить игрой в цифры. Даже самое лучшее целеполагание есть совместные действия общества, они предполагают доверие, ответственность, не только уголовную или административную. А ответственность в широком смысле, определенную культуру. При одном состоянии культуры и согласия показатели могут работать лучше, при другом — хуже. Вот в чем проблема. Отсюда не следует думать, что без повышения общей культуры мы свои проблемы решим. Показатели — это подпорка, костыль. А надо учиться ходить прямо.

## Тема семинара:

«О возможных подходах к корректировке  
российской экономической политики»

Доклад

### О ВОЗМОЖНЫХ ПОДХОДАХ К КОРРЕКТИРОВКЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

*С.Н. Сильвестров, доктор экономических наук*

Процессы формирования и реализации экономической политики государства занимают центральное положение в согласовании целей, направлений и темпов преобразования политической и экономической систем. Это особенно четко проявляется в переходных состояниях общественного развития. Последовательность и эффективность экономической политики детерминируется действием разнообразных факторов.

Будучи атрибутом политической власти и способом ее осуществления в хозяйственной сфере, она формируется на пересечении экономики и политики, определяется социальной структурой общества, подвержена корректирующему воздействию целей, интересов, ценностных ориентаций субъектов и организаций, принимающих решения, зависит от состояния общественного сознания, уровня политической культуры, структуры власти (отношения между законодательной и исполнительной властью различного уровня, правительством и союзами предпринимателей и наемных работников, гражданскими объединениями,

политическими партиями) и распределения сил внутри иерархии власти.

### **Общие условия и факторы**

1. В процессе перехода к открытому гражданскому обществу, в котором существуют многообразные формы для проявления и комбинирования различных групповых и индивидуальных экономических интересов, экономическая политика приобретает качественно новые черты.

В ходе рыночных реформ переход от политической рациональности к экономической выявляет расхождения в интересах разнообразных экономических и социальных групп, происходит их политическая и организационно-правовая институционализация. Экономическая политика в новых условиях представляет, оформляет и согласовывает интересы различных общественных и политических сил. В ней должны концентрироваться основные идеи и предложения, воплощаться концепции, способствующие экономическому прогрессу общества. По сути, это уже «плюралистическая» экономическая политика, являющаяся основой и результатом общественного согласия. Она же — условие легитимации политической власти в сфере экономики. В ней в обобщенном виде представлены политические платформы и представления различных партий, правительства, парламентских органов, профсоюзов, организаций самоуправления, общественных и хозяйственных организаций и объединений. При этом крайне важно выстроить ясные правовые основы, регламентирующие взаимоотношения между лицами, принимающими решения, бюрократическим аппаратом и представителями лоббистских групп.

В свою очередь процессы реализации, обеспечивающие успешность экономической политики, должны опираться на предсказуемую и понятную систему макроэкономического регулирования и, возможно, в ряде случаев на жесткие методы социального управления. Подобный под-

ход к формированию и реализации экономической политики обеспечивает и закрепляет легитимность действий политической власти в экономической сфере.

2. Экономическая политика зависит от типа хозяйственной системы и «модели» экономического развития. Тип хозяйственной системы определяется экономической доктриной, принятой в стране, охватывающей нормы и фундаментальные принципы хозяйствования, отношение к различным формам собственности, соотношение экономических и административных методов регулирования, организационную структуру и правовые отношения.

В российской экономике сложилась экспортно-сырьевая модель развития, под которую подстраивается и деформируется вся система хозяйствования. Консервативный и инерционный характер российской экономической политики не способен обеспечить стратегический поворот к модели инновационного развития, основанной на использовании интеллектуального потенциала страны<sup>1</sup>.

В середине 90-х годов специалисты Всемирного банка выступили с концепцией национального богатства, образуемого из трех форм капитала: «воспроизводимого человеком», «природного» и «человеческого». Причем они предложили единую методологию оценки таких элементов и опублико-

---

<sup>1</sup> Экономический рост, увеличение уровня доходов и потребления, умеренная инфляция, профицит бюджета, накопление золотовалютных резервов, формирование стабилизационного фонда и монетизация экономики прямым или косвенным образом являются следствием благоприятной внешней конъюнктуры для экспортно-сырьевой модели развития российской экономики. Однако все риски для устойчивого и долговременного роста при консервации подобной модели сохраняются, а воздействие на условия их смягчения со стороны российского Правительства предельно ограничено. Из года в год поддерживаемая ориентация экономической политики государства на наиболее сдержанный инерционный сценарий социально-экономического развития страны ни в какой мере не отвечает требованиям Президента Российской Федерации активно использовать все источники экономического роста и обеспечить конкурентоспособность российской экономики, содержащиеся в его Посланиях Федеральному Собранию.



вали экспериментальные оценки почти по 150 странам. В основе их концепции лежит допущение, что воспроизводство национального богатства как единого комплекса указанных элементов полностью обновляется за четверть века при ежегодном выбытии 4% из накопленных элементов<sup>2</sup>.

При таком подходе национальное богатство можно рассматривать как капитал, охватывающий различные активы, от рационального управления портфелем которых зависит экономическая и социальная эффективность национальной экономики. В этом случае для государственного управленческого аппарата развитие — это процесс управления портфелем ресурсов. Это реальная основа для проведения эффективной экономической политики. Вопрос в том, что входит в этот портфель.

В действующей модели экономического развития России материальной основой и исходной точкой экономического развития является совокупность естественных ресурсов, их использование с безвозвратным изъятием или на многократно повторяющейся основе. Доля природных ресурсов, попадающих под категорию «материальные непроектируемые активы», составляет, по некоторым оценкам, до 95% всей стоимости учитываемого национального богатства России, а оставшиеся 5% — основной капитал (основные фонды), материальные оборотные средства, домашнее имущество населения и нематериальные произведенные и непроектируемые активы<sup>3</sup>. Потенциал национального богатства, его

---

<sup>2</sup> Оценка накопления всех элементов производится по «истинным инвестициям», в среднемировых ценах в долларах США по текущим ценам на конец периода, т. е. по их восстановительной стоимости за вычетом износа. Тем самым для всех стран получаются единообразные оценки наличия имеющихся ресурсов, которые можно использовать для устойчивого развития стран в будущем.

<sup>3</sup> Если к упомянутым природным ресурсам добавить из состава основных фондов рабочий и продуктивный скот, многолетние сельскохозяйственные насаждения и т. п., агрегированную разведку полезных ископаемых из состава нематериальных активов (нематериальных основных фондов), а также лицензии и иные правовые документы на пользование

структура, эффективность использования, воспроизводимость и увеличение определяют меру устойчивости и качества экономического и социального развития. Сложность структуры элементов национального богатства определяет изменчивость и множественность факторов, влияющих на эффективность регулирования его состояния и роста. Факторы эти выходят далеко за рамки природно-материальных или экономических условий, они охватывают также широкий круг социальных явлений, традиций, качество институтов и их политики, ментальность населения и мотивацию человеческого поведения и многое другое.

При всех существенных трудностях и пробелах углубления наших знаний о взаимосвязях между результатами экономической политики, социально-экономического развития и уровнем и структурой богатства государства помогают международные сопоставления (см. приложение). Несмотря на то что структура богатства может в какой-то степени определять варианты развития конкретной страны, качество развития зависит, прежде всего, от того, как богатство изменяется с течением времени. Природные ресурсы могут преобразовываться в другие формы ресурсов, естественно, при условии эффективного инвестирования ресурсной ренты.

Эта проблема в российской практике налогово-бюджетного регулирования воспроизводства национального богатства находится на периферии внимания, что ведет к устойчивому истощению невозпроизводимых источников развития и снижению качества структуры богатства<sup>4</sup>.

---

природными активами (из состава нематериальных произведенных активов), то указанная выше доля природно-ресурсной составляющей в стоимости национального богатства России возрастет на еще большую величину.

<sup>4</sup> Прогнозный потенциал российских запасов полезных ископаемых оценивается более чем в 140 трлн долл. По объемам речного стока Россия занимает второе место в мире после Бразилии. Обеспеченность пахотными землями (на душу населения) больше среднемировой в 7 раз, запасами древесины — в 14 раз. По оценкам Мирового совета по энергии, на территории нашей страны сосредоточено около 60% ми-

3. Инструментарий макроэкономической политики не может ограничиваться только обеспечением финансовой стабилизации, он должен создавать условия для качественно нового устойчивого экономического роста, выхода на мировые рынки передовых технологий, для диверсификации структуры экономики и экспортного потенциала и формирования национальной инновационной системы.

Преобладающей формой богатства в мире являются нематериальные активы — людские ресурсы и качество государственных и негосударственных учреждений. Более того, доля произведенных активов в совокупном богатстве фактически неизменна по всем доходным группам, однако в странах со средними уровнями доходов капиталоемкость продукции немного выше. С ростом доходов доля природных ресурсов обычно сокращается, а нематериальных активов растет. Богатые страны богаты, главным образом, благодаря высокой квалификации и навыкам своего населения, а также качеству учреждений, обеспечивающих экономическую деятельность.

---

ровых запасов невозобновляемых природных ресурсов, в том числе 20% запасов нефти, 35% газа, 12% угля. Значительны запасы золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов. Эффективное использование этого колоссального природно-ресурсного потенциала в общенациональных интересах может стать надежной основой для обеспечения широкой системы социальных гарантий и роста общественного благосостояния.

Большинство государств изымает сверхприбыль от использования природных ресурсов в свой бюджет и тратит на общенациональные цели. В экономической теории эта сверхприбыль, не зависящая от деятельности предприятий и получаемая за счет уникальных свойств эксплуатируемых природных ресурсов, называется природной рентой. По оценке Комитета по защите прав граждан на общенациональные природные ресурсы, ежегодный объем природной ренты, образующейся только при эксплуатации российских месторождений углеводородов и металлических руд, а также гидроэнергетических ресурсов, при нынешней ценовой конъюнктуре составляет более 60 млрд долл.. В том числе в нефтегазовом комплексе ежегодный объем природной ренты в 2000–2005 гг. оценивается в 35–50 млрд долл., в металлургическом комплексе — в 3–7 млрд долл.

Исходя из такой целевой установки, управление национальным богатством в интересах развития включает в равной мере как сохранение и воспроизводство естественных ресурсов, так и заботу об увеличении значения нематериальных активов в его структуре.

Основная часть богатства страны связана с выгодами от нематериальных активов. По своей структуре они включают в себя все те ресурсы, которые не учитываются в расчетных оценках богатства. Это нередко такие нематериальные ресурсы, как навыки и ноу-хау, материализованные в рабочей силе. Они включают в себя также и социальный капитал, то есть доверие к институтам власти, терпимость и партнерство среди людей в обществе и их способность работать сообща на достижение общих целей.

Выгода включает в себя также все элементы управления, способствующие повышению производительности труда. Так, если, к примеру, в стране действуют исключительно эффективная судебная система, четко закрепленные права собственности и эффективная система управления, то в результате наблюдается более значительное совокупное богатство и, соответственно, большие выгоды от нематериальных активов.

В развитых странах на людские ресурсы и законность приходится самая большая доля выгод. Инвестиции в образование, в поддержание функционирования судебной системы и в политику, направленную на привлечение средств из-за рубежа, являются важнейшими средствами увеличения доли нематериальных компонентов совокупного богатства.

По мере роста национального богатства страны относительная значимость произведенных и нематериальных активов по отношению к природным ресурсам растет. Так, процесс развития ведет, прежде всего, к росту в современных отраслях производства и услуг, которые в значительной степени зависят от неосязаемых форм богатства.

Однако с ростом доходов объем природных ресурсов в расчете на человека, не снижается, особенно применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Все-таки земля и иные природные ресурсы играют в реальности ключевую роль в обеспечении устойчивого производства доходов.

В отличие от России для стран, удерживающих лидерство в мировой экономике и политике, инновационная модель экономического развития характеризуется следующими чертами:

- прогнозированием и определением стратегий своего экономического и технологического развития на долгосрочную перспективу не менее чем на 15–20 лет;
- участием в формировании единого мирового научно-технического пространства и рынка высокотехнологичных товаров и услуг с ограниченным кругом участников. Объем мирового рынка наукоемкой продукции, по оценкам, составляет 2,5–2,7 трлн долл. США;
- закреплением на рынке высокотехнологичной продукции на основе определенной технологической специализации (отражающей развитие критических технологий в данной стране);
- формированием глобальных механизмов получения и перераспределения ренты от монополии на знание и высокие технологии. Россия в результате экспорта сырьевой продукции и импорта продукции более высокой степени переработки, закрепленная в качестве чистого донора произведенной добавленной стоимости, теряет в результате неблагоприятных условий торговли десятки миллиардов долларов;
- формирование национальных инновационных систем, интегрированных на международном уровне. Такие системы охватывают весь комплекс институтов, обеспечивающих инновацию, развитие и распределение новых технологий.

- активной государственной поддержкой всех условий, способствующих повышению качества людских ресурсов;
- тесным сотрудничеством между бизнесом и государством, активной экономической дипломатией и режимом благоприятствования при внедрении на новые сегменты мирового рынка.

Одна из ключевых характеристик формирующейся инновационной экономической модели в том, что происходит нарастание и закрепление качественного разрыва между странами-лидерами и периферией, где сейчас находится российская экономика<sup>5</sup>. На долю новых знаний, воплощаемых в технологиях, оборудовании и организации производства, в промышленно развитых странах приходится до 75–80% прироста валового внутреннего продукта. Россия отстает по этому показателю в этой области от развитых стран на 45–50 лет.

Изолированность российской экономики от создаваемых в развитых странах новейших технологий ведет к прогрессирующему организационному, управленческому и техническому отставанию экономики.

4. Особенности государственного устройства, границы суверенитета, содержание и характер экономических функций, степень социальной ответственности и многие другие моменты государственного строительства и развития определяют формирование, содержание и особенности реализации государственной экономической политики.

---

<sup>5</sup> В США, например, переход к новой модели начался в 80-е годы. По данным Бюро экономического анализа Министерства торговли США, с 1982 г. затраты частного сектора экономики на закупку средств производств «промышленного века» (двигателей, станков, нефтяного оборудования, общемашиностроительной продукции и т. п.) стабилизировались на уровне 110 млрд долл. год, а в 1991 г. они составили 107 млрд долл. в сравнении с закупками техники и программного обеспечения для переработки информации, которые достигли 112 млрд долл. и продолжали расти в последующее десятилетие. Можно условно назвать это началом информационного века.

Демократическое социальное государство ближе к корпоративистской организации политической системы, поскольку политические и общественные институты, представляющие различные интересы, в своем функционировании в большой степени зависимы от этого государства, в том числе и юридически.

Исторический переход от традиционного либерального государства к социальному государству сопровождается изменением значения понятия «автономия». Так, в отличие от власти лассеферистского либерального государства, социальному государству, чья легитимность зависит от способности обеспечивать рост благосостояния, социальную стабильность и порядок, регулировать и компенсировать кризисы экономического развития, не могут быть безразличны взаимоотношения сторон любого потенциального социального или экономического конфликта.

«Свободная игра» организованных общественных сил допускается государством лишь тогда, когда эта игра более эффективна, нежели прямое государственное вмешательство, и лишь в тех организационных рамках, в которых протекает конфликт. Автономия контролируется и направляется государством; она приобретает функциональный характер и даже цель — социальное сотрудничество, партнерство.

Политическая система современного общества возникла не через разрушение либеральной демократии, а в процессе постепенной трансформации в демократическое социальное государство всеобщего благосостояния. Это и наложило соответствующий отпечаток на характер и функции корпоративистских элементов, присущих данной системе.

И если традиционная авторитарно-корпоративистская система по своей природе антиплюралистична, то демократическое социальное государство — постплюралистично. В нем также в отличие, к примеру, от диктатур основные гражданские права и свободы не уничтожены, они введены

в рамки комплексной системы общественного контроля и с учетом этого контроля используются.

Другое важное отличие — характер и цель функционирования общественных союзов и организаций. Являясь составной частью организованного комплекса государства «всеобщего благосостояния», они (общественные организации и союзы) в ходе регулирования и улаживания социальных конфликтов, действуя совместно с государством и во благо «всеобщих интересов», решают государственные задачи. Такое функционирование общественных организаций нельзя назвать вынужденным, оно происходит не под нажимом со стороны государства, а в результате компромисса между различными социальными силами, группами интересов и государственными органами.

5. Достижением современного государства, понимаемого как институт партнерства и регулирования социальных конфликтов, является интеграция наемных работников в возглавляемую и созданную этим государством систему «кооперативного разрешения конфликтов». Создание такой системы является результатом исторического компромисса. Институционализация системы стала возможна лишь в результате сближения, а затем тесного союза государственной бюрократии и общественных организаций (в том числе, разумеется, и союзов наемных работников). Этот союз способствовал потере былого значения традиционных различий между государством и обществом, публичной и частной сферами, законом и договором. Возникший организационный комплекс государства всеобщего благосостояния, в котором государственные и социальные институты, связанные между собой тысячами нитей, функционирует в качестве «интегрированного общественного центра управления». От деятельности этого специфического органа во многом зависит политическая и экономическая стабильность развитого общества.



В отличие от традиционного плюралистического общества организованные представители труда и капитала представляют не только интересы своих «клиентов», но и совместно с государством и представителями других союзов и организаций участвуют в принятии и осуществлении общезначимых социальных и экономических решений. Примером может быть так называемая тарифная автономия, в рамках которой в выработке экономической политики соучаствуют объединения наемных работников и союзы работодателей.

Корпоративной политической системе присущи три определяющих свойства: 1) тесное сотрудничество между государством, функциональными и корпоративными группами интересов; 2) институционализированные формы прямого сотрудничества между самими группами интересов; 3) государственный контроль над деятельностью групп интересов, ограничивающий их автономию и превращающий их отчасти в «агентов мобилизации» для осуществления экономической политики государства. Важнейшее различие между корпоративизмом и плюрализмом заключается в том, что в плюралистической политической системе представители общественных организаций независимы от государства. В корпоративистской же — их деятельность протекает в рамках, установленных государством.

Соответственно, корпоративистские элементы современной модернизированной либеральной демократии не имеют своей целью подавление конфликта. Напротив, он регулируется, канализируется, вводится в русло «сотрудничества», «взаимной ответственности», консенсуса. Цель подобного регулирования — достижение равновесия интересов. В этом плане можно говорить о создании общества либерального корпоративизма (в разных странах оно принимает различные политические формы). От авторитарно принудительного корпоративизма оно отличается тем, что в нем крупные общественные организации вступают в систему корпоративистских отношений добровольно

и в принципе обладают правом (и возможностью) выйти из данной системы.

Функции либерально-корпоративных структурных элементов политической системы определяются оперативными и легитимными слабостями интервенционистской политики государства в условиях экономической свободы и частной собственности. Государство, в деятельности которого центральной проблемой является несоответствие между ожидаемым от него уровнем управления и средствами управления, имеющимися у него, вынуждено искать для осуществления своей политики не прямые формы и обращаться за «содействием» к общественным организациям и союзам. (Корпоративизм есть прежде всего в высокой степени опосредованное политическое господство.) В этих условиях общественные организации должны постепенно «освобождаться» от партикулярного эгоизма, на их плечи ложится не только задача подготовки, принятия и реализации решений в интересах всего социума, но и задача их (решений) легитимации. Более того, общественные организации и союзы, находясь в какой-то мере под контролем государства, обязаны сами ограничивать сферу собственной автономии и осуществлять самоконтроль в границах саморегулируемых организаций.

Либерально-корпоративистская система возникает как результат подготовленного государством процесса интеграции и институционализации общественных организаций и союзов. Причем сила и легитимность организаций зависит от того, в какой мере она интегрирована в господствующую социальную и институциональную систему, насколько она признает правила игры межорганизационного конфликта. Системы, в которых все имеющиеся ресурсы, престиж и власть конкурирующих организаций применяются легально и не прибегают к использованию голой силы, социально и политически стабильны. В таком обществе конфронтация и сотрудничество союзов и организаций проходят ис-

ключительно в рамках институциональной системы, а все принятые решения обязательны для исполнения.

Роль социального государства в поддержании стабильности заключается в том, чтобы убедить конфликтующие организации, что правовые средства наилучшим образом соответствуют реализации их интересов и что применение силы неэффективно. Однако данная задача может быть выполнена при соблюдении двух условий. Во-первых, политическая стабильность обеспечивается сильным и гибким аппаратом насилия и принуждения. Но государство должно использовать этот аппарат лишь в рамках существующих законов. Во-вторых, для поддержания политической стабильности необходимо, чтобы государство обеспечило общественные организации и союзы самыми широкими правами. Только такой подход способен обеспечить социально-конструктивное сотрудничество организаций друг с другом и государством. Следовательно, политическая стабильность возможна как результат взаимодействия сильного государства и имеющих широкие права организаций-партнеров.

Либеральный корпоративизм — это не только средство для стабилизации системы общества. Это еще и инструмент изменений и развития. Причем такого развития, которое не затрагивает ее основ и базовых принципов. Либерально-корпоративистский режим обеспечивает мирную эволюцию общества, как бы отсекая все деструктивное, отжившее, потенциально взрывоопасное. Благодаря ему происходит приспособление системы «организованного плюрализма интересов» к постоянно меняющимся реалиям. Именно в либерально-корпоративистском обществе объединения и группы интересов заняли конструктивные социально-политические позиции.

Тем не менее представляется весьма противоречивым и таящим опасность принцип функциональной автономии. Та или иная общественная организация потенциально всег-

да может нарушить имеющееся равновесие сил. Либерально-корпоративистская политика социального государства все время стоит перед проблемой, как согласовать два ее фундаментальных принципа. С одной стороны, государство должно обеспечивать автономию всех организаций, с другой — контролировать и направлять процесс их взаимодействия. Ответ на все эти вопросы может быть только один. Государство обязано проводить политику регулирования взаимоотношений общественных организаций в скрытых, непрямых формах. Такой курс на партнерство предполагает также, что некоторая потеря автономии союзами и организациями восполняется тем, что государство берет на себя задачу по улучшению экономических, политических и других условий функционирования общества.

6. На формирование и реализацию экономической политики влияет степень открытости экономики. Зависимость российской экономики от внешних факторов превзошла все возможные нормы безопасности: за их счет формируется почти половина ВВП страны. При этом экономика стала сырьевой периферией мирового хозяйства.

Государство на протяжении всей новой истории до последнего времени оставалось наиболее эффективной во всех отношениях формой организации общества. На его уровне принимались всегда основные политико-экономические решения, затрагивающие производство, распределение и использование различных ресурсов; обеспечивались различные направления национальной безопасности, определялись основные направления и инструменты экономической политики, поддерживался баланс между экономически эффективным и социально справедливым развитием общества.

Этот баланс нарушает глобализация, поскольку возникает несоответствие реальных полномочий между традиционными государственными институтами принятия решений и новыми центрами, контролирующими необходимые для их реализации основные ресурсы и экономические

процессы. С принятием конституционного положения о приоритете норм международного права в случае их ратификации по отношению к нормам внутреннего российского права возможности государственного вмешательства в экономическую деятельность подвергаются серьезным ограничениям<sup>6</sup>. Присоединение к ВТО или вхождение в ОЭСР

---

<sup>6</sup> В целях международного согласования и регулирования социальных и экономических процессов созданы и действуют десятки международных организаций различного уровня. Они вырабатывают правила, процедуры и методы взаимодействия основных субъектов международных экономических отношений. Их усилия направлены на создание универсальных норм, мониторинг их соблюдения и обеспечение прозрачности поведения участников в следующих сферах: согласования макроэкономической политики; контроля за макроэкономическими показателями и уровнем конкурентоспособности стран, определяющих состояние основных мировых рынков; выработки стратегии и конкретных действий по отношению к третьим странам в случае интеграционного объединения; валютных операций; торговле товарами и услугами; защите интеллектуальной собственности; миграции трудовых ресурсов; предоставлении кредитов и займов; платежах и расчетах; деятельности на рынках ценных бумаг, гарантий и инвестиций; прямых и портфельных инвестиций; движения капиталов, особенно сомнительного происхождения; укрытия налогов и налоговых махинаций; электронной торговли и электронного банкинга; защиты окружающей среды, ресурсосбережения и развития экологически чистых производств; развития разных форм свободных экономических зон; совместного производства; внутри- и межкорпоративной специализации и кооперации; международных слияний и поглощений; оценки и страхования рисков предпринимательства; предупреждения чрезвычайных ситуаций и предотвращения их последствий.

Перечень не исчерпывает всех сфер, которые все активнее подвергаются воздействию международных норм экономического регулирования и контроля со стороны международных торгово-экономических, финансово-кредитных и валютно-финансовых органов и организаций. Он постоянно расширяется и детализируется.

Следует заметить, что более жесткое регулирование социально-экономических процессов происходит на основе взаимной заинтересованности и согласования позиций в группе наиболее развитых государств и их интеграционных объединений. На их почве возникли и координируют деятельность на рынках третьих стран транснациональные корпорации (ТНК), стремящиеся подчинить интересам универсализации мирового экономического пространства все перспективные сегменты экономики и экономическую политику различных государств.

требует учета требований международных стандартов и процедур поведения при выработке направлений модернизации российской экономики.

7. Нет сомнений в том, что принципиальный выбор в пользу социально ориентированной рыночной экономики, политической демократии, правового государства, симметричной федерации, интеграции в мировое хозяйство сделан и разделяется большей частью общества.

Основная задача сегодня — переход от господствующего режима выживания, ресурсоемкого роста, безнадежной борьбы с валом стихийно нарастающих экономических и иных угроз дееспособности власти и целостности федеративного государства к стратегическому мышлению, опережающим действиям, к действительному повороту в сторону национального экономического развития.

Определение долгосрочных альтернатив, целей и приоритетов, понимание возможных ресурсных и временных ограничений на их достижение придаст смысл и задаст рамки дальнейшему становлению рыночной экономики в России. Позволит также отсечь или скорректировать волюнтаристские вбросы непросчитанных в своих последствиях и по своей цене экономических новаций.

Экономическая политика, решающая эти проблемы общего характера, призвана:

- обеспечить интересы будущих поколений;
- выражать стратегические интересы развития основных политических и экономических групп интересов и их объединений;
- обеспечивать согласование интересов различных слоев и групп населения, а также различных поколений;
- учитывать и гарантировать суверенитет гражданских прав;
- считаться с социально-культурными особенностями страны;

- избавиться от любых форм доктринерства и мифотворчества в целях идеологического и политического манипулирования поведением субъектов рыночной экономики;
- сочетать все ценное, накопленное в зарубежной и отечественной экономической мысли и практике;
- реабилитировать и раскрыть ценности подлинного либерализма и полезность государственного регулирования для общественного блага.

Формирование и реализация экономической политики — два разных процесса. Каждый из них должен укрепляться собственными процедурами, технологиями и механизмами осуществления.

В отличие от России в развитых рыночных экономиках по каждому из указанных процессов внутри общества между многообразными группами интересов, между обществом и институтами власти, внутри власти между законодательными органами, исполнительными и контрольными ведомствами сложились и постоянно совершенствуются сложные правовые и неформальные отношения.

При формировании экономической политики, особенно на перспективу или в периоды выборных кампаний в этих странах, используются процедуры широкой демократии, допускаются острые дискуссии. Согласование многочисленных партийных или корпоративных экономических программ, платформ и взглядов проходит многоступенчатую итерацию прежде, чем воплотится в документах, которые затем пройдут законодательное утверждение.

Реализация экономической политики, обозначенной в президентских посланиях, программах, индикативных планах, бюджетных программах, после конкурсного распределения заказов и их контрактного закрепления проводится на практике с высокой степенью авторитаризма исполнительной власти, при жестком контроле, с

осознанием ответственности перед налогоплательщиком и избирателем.

В рыночной экономике на этой стадии в руках государства сосредоточиваются: мощные инструменты налогово-бюджетного регулирования; кадровой политики на основе контроля за профессиональным соответствием менеджеров не только государственных, но и ведущих корпоративных организаций; арбитражно-судебных процедур. Особую роль играет законотворческий процесс, гарантирующий квалифицированное, без излишних популистских обсуждений законодательное сопровождение и корректировку установок экономической политики, а также равноправную защиту всем экономическим агентам при осуществлении экономической деятельности.

Подход к экономической политике не как к проявлению случайных комбинаций чьих-то тайных замыслов, произвола экономических и политических монополий или личностей, а как к воплощению открыто заявленных общих интересов, представляет на многие годы необъятный простор для созидания институтов рынка, законодательной инициативы и государственного строительства.

Практическая реализация экономической политики для любой власти — это всегда балансирование между соблюдением требований экономически эффективного использования отечественного национального богатства и социальной справедливости, нормами и представлениями о которой руководствуется общество.

Состоятельность любой политической силы в России будет проверяться ее способностью решить главную задачу, которая заключается в эффективном использовании экономического потенциала. В свою очередь, это невозможно обеспечить без перехода в кратчайшие сроки к политике качественного экономического роста и развития.

Все заявления о социальной справедливости, не подкрепленные расширением производства, предпринима-



тельской активностью и ростом производительности труда, вводят большинство людей в заблуждение и чреватые еще большим отчуждением власти от граждан. Подмена производительной деятельности очередным перераспределением ресурсов только продолжит прежнюю политику проедания национального богатства и окончательно истощит созидательную энергию общества.

8. Разработка и принятие политики экономического роста и развития обеспечивает доверие к власти, дает ей необходимую легитимность для дальнейшего проведения экономических преобразований. Все попытки перейти на траекторию качественного экономического роста, не подкрепленные легитимной политической волей, либо несут в себе заряд конфликтности, либо лишены смысла.

В центре внимания всех мероприятий, создающих условия для устойчивого развития, должно находиться повышение благосостояния всех слоев населения, через оживление массового платежеспособного спроса при наращивании внутреннего производства и его реструктуризации в пользу отраслей потребительского назначения. Нужен ускоренный переход к «модели потребителски ориентированной модернизации индустриальной системы».

По набору основных среднесрочных приоритетов экономической политики в обществе фактически сложилось согласие. Они включают:

- усиление социальных приоритетов;
- сохранение целостности экономического пространства и более полный учет региональных аспектов развития;
- восстановление государственных функций по целеполаганию и программированию развития;
- восстановление и сохранение равновесия между степенью открытости экономики и интересами отечественных производителей в условиях край-

него нарушения норм национальной экономической безопасности и формирования новой архитектуры мировой экономики;

- инвентаризацию, контроль и управление внутренними и внешними государственными долгами и активами;
- повышение доходов и на этой основе платежеспособного спроса населения и производителей;
- усиление роли социального партнерства в обеспечении стабильной поддержки социальной и экономической политики;
- обеспечение социальных гарантий на базе минимальных социальных стандартов и социальной адресной помощи;
- обеспечение экономической самостоятельности населения; нормализация воспроизводственного процесса в основных производственных комплексах.

### **Приоритеты и механизмы отдельных направлений экономической политики\***

**1. Временной горизонт.** Управление развитием предусматривает разработку системы прогнозирования и индикативного планирования социально-экономическим развитием страны. Прогнозы должны составляться на долгосрочный (15–25 лет), прогнозы и индикативные планы на среднесрочный (5–10 лет) и краткосрочный (1–3 года) периоды. Последние должны разрабатываться одновременно с проектом трехлетнего финансового плана и государственного бюджета. При этом рекомендательный и информационный характер индикативного плана для негосударственных субъектов должен сочетаться с

---

\* По материалам, предоставленным экспертами: Л. А. Абрамовой, проф., к. э. н.; А. И. Агеева, проф., д. э. н.; О. Н. Лаврушина, проф., д. э. н.; В. Н. Лексина, проф., д. э. н.; А. И. Швецова, проф., д. э. н.; И. В. Подпериной, проф., д. э. н.; В. В. Симонова, проф., д. э. н.

его директивностью для органов государственного управления всех уровней. Индикативный план включает характеристику всех основных макроэкономических параметров и инструментов политики, показателей государственного бюджета и программ развития государственного сектора.

В пятилетнем цикле планирования решающая роль отводится среднесрочным приоритетам научно-технического и социально-экономического развития страны. Их определение должно служить основой для разработки целевых программ, планов развития госсектора, а также для планирования мер государственного регулирования экономики и стимулирования экономического роста.

Цель пятнадцатилетнего цикла прогнозирования — выбор стратегии обеспечения конкурентоспособности российской экономики. Главным при этом является прогнозирование прорывных направлений технологического прогресса. Их заблаговременное предвидение важно для своевременного формирования траектории будущего экономического роста на основе создания соответствующих конкурентных преимуществ в перспективных направлениях развития мировой экономики. Исходя из этого, должны определяться приоритеты долгосрочного экономического развития страны, разрабатываться целевые научно-технические программы, стимулироваться наращивание научно-производственного потенциала страны.

Прогнозы социально-экономического развития страны должны служить ориентирами не только для госсектора, но и для всех хозяйствующих субъектов, заинтересованных в понимании перспектив своей деятельности в условиях быстро меняющейся экономической среды.

**2. Денежно-кредитная политика.** Денежно-кредитная политика — важнейшее направление экономической политики государства и представляет собой совокупность разработанных центральным банком совместно с прави-

тельством мероприятий в области организации денежных и кредитных отношений в стране.

С помощью этих мероприятий обеспечивается воздействие денежно-кредитной сферы на воспроизводственный процесс в целях регулирования экономического роста, повышения эффективности производства, обеспечения занятости населения, стабильности внешнеэкономических связей, т. е. в целях решения важнейших стратегических задач, стоящих перед экономикой каждой страны.

В связи с разработкой концепции экономической политики России как экономики развития, т. е. такого типа экономической политики, в рамках которой ее высшая ценностная цель поставлена как устойчивый долгосрочный экономический рост в интересах личности, общества и государства, возникает необходимость формирования концептуальных основ денежно-кредитной и банковской политики экономики развития.

Денежно-кредитная политика экономики развития понимается как система управленческих мер, решений и действий государства, осуществляемых в целях обеспечения реального и устойчивого экономического роста, необходимого уровня занятости населения, повышения покупательной способности национальной валюты, активизации банковской системы в реализации экономической политики развития.

Эффективность денежно-кредитной политики, способствующей достижению реального экономического роста, определяется целым рядом взаимосвязанных факторов:

- важным является представление о том, какая концепция государственного регулирования экономики положена в основу всей экономической политики;
- насколько денежно-кредитная и банковская политика способствует реальному экономическому росту и усилению инвестиционной составляющей реальной экономики;

- необходимым является знание причин инфляции;
- методы, применяемые в рамках денежно-кредитного регулирования, должны сочетаться с гибкой бюджетной и налоговой политикой;
- важным является выбор приоритетного объекта денежно кредитной политики: спрос или предложение денег, процентная ставка или количество денег;
- чрезвычайно важное значение для эффективного осуществления денежно-кредитной политики имеет и стабильность банковской системы;
- денежно-кредитная политика, занимая центральное место в управлении экономикой, должна иметь четко выраженную страновую особенность.

Выбор эффективной концепции денежно-кредитной политики в России весьма затруднен. Это связано с тем, что с одной стороны, в стране действуют инфляционные факторы, предполагающие проведение политики денежной рестрикции, но, с другой стороны, российской экономике необходимы инвестиции (причем отнюдь не иностранные) в реальный сектор, для чего нужно проводить политику кредитной экспансии.

Ежегодно утверждаемые основные направления единой государственной денежно-кредитной политики свидетельствует лишь о преемственности денежно-кредитной политики Банка России, обусловленной главным образом внешнеэкономическими факторами.

В условиях, когда перед экономикой и социальной сферой стоят сложные и масштабные задачи, требующие усилий денежно-кредитных институтов, денежно-кредитная политика в значительной степени сохраняет свой пассивный характер.

Остается без изменений значимость системы рефинансирования коммерческих банков для развития экономики, не предполагается ее увязка с конкретными народнохо-

зьяственными проектами и организацией региональных банков развития.

Обращает на себя внимание отсутствие механизма среднесрочного планирования денежно-кредитной политики Банка России. ЦБ поставлена цель по снижению инфляции на трехлетний период (к 2009 году) до 4–5,5%, но не ясно, каким образом (инструменты, способы) она будет достигнута. Принципы денежно-кредитной политики достаточно расплывчаты. Можно лишь предположить, что в ближайшей перспективе Банк России будет использовать принципы единой государственной денежно-кредитной политики, сформировавшиеся в последние два года, использовать механизм формирования Стабилизационного фонда Российской Федерации.

В концепции денежно-кредитной и банковской политики экономики развития должны быть по-новому определены принципы этой политики как совокупности определенных государством правил воздействия субъектов денежно-кредитной и банковской политики на ее объекты. Эти принципы должны в большей степени ориентироваться на реальный экономический рост и отражать активную роль Центрального банка в достижении целей государственной экономической политики.

В концепции эффективной денежно-кредитной политики важны приоритетные цели. Неэффективность монетарных целей, а также то, что уровень инфляции определяется, в основном, немонетарными факторами ставит по-новому вопрос о промежуточных целях денежно-кредитной политики.

За последние 10–15 лет экономическая ситуация в России кардинально изменилась. Наблюдается реальный экономический рост, улучшение экономической ситуации, дала свои положительные результаты и проводимая политика финансовой стабилизации. Однако известно, что важнейшим фактором такой стабилизации является

благоприятная для России внешнеэкономическая ситуация. Сегодня приоритетной становится задача перехода к активному государственному стимулированию реального экономического роста за счет внутреннего потенциала российской экономики. Однако выбранная в настоящая время Центральным банком концепция денежно-кредитной и банковской политики не является до конца последовательной и часто не согласуется с мнением ряда специалистов в области экономики.

Цель современной денежно-кредитной политики — таргетирование инфляции — в условиях умеренной инфляции «не работает» на достижение стратегической цели государственной политики экономики развития. Несомненно, низкая инфляция является основой для обеспечения устойчивости рубля, формирования позитивных ожиданий экономических агентов, снижения рисков и, соответственно, принятия обоснованных решений относительно сбережений, инвестиций и потребительских расходов. Однако в настоящее время можно констатировать неэффективность использования чисто монетарных методов стимулирования роста экономики и подавления инфляции.

Необходимо также понимание причин инфляции. Если инфляция обусловлена, в основном, немонетарными факторами (резкое подорожание услуг ЖКХ, активная социальная политика государства, вызывающая дополнительный спрос населения на товары и услуги, избыточный рост денежного предложения в результате повышения мировых цен на нефть, политика естественных монополий и т. п.), то центральный банк может только сгладить некоторые отрицательные последствия роста цен, но не может устранить причины инфляции. Рост цен на энергоносители, попытки государства переложить рост затрат в сфере ЖКХ на другие отрасли экономики и население приводят к необходимости увеличения денежной массы в обращении для удовлетворения потребности оборота в

денежных средствах и предотвращения кризиса неплатежей у предприятий.

Если исходить из текущих задач Банка России, то снижение инфляции как главная цель деятельности центрального банка вполне обоснованна, поскольку он отвечает за стабильность рубля. Но этого совершенно недостаточно для денежно-кредитной политики всего государства.

**3. Налогово-бюджетная политика.** В этом блоке экономической политики сохраняется преимущественная ориентация не на задачи развития, а на обеспечение экономической стабилизации.

Соответственно, если конструкция федерального бюджета формируется не из объективных финансовых возможностей и потребностей реального сектора или социальной сферы и других необходимых затрат, то она исходит из максимально возможного уровня изъятия финансовых ресурсов из производственной сферы и ограничения внутреннего потребления, а это означает, в конечном счете, продолжение курса, все более ослабляющего само государство.

И в этих условиях посредством увеличения объемов бюджетного профицита изымаются средства из экономики и сжимается внутренний спрос.

Тот факт, что бюджетный профицит трансформируется в Стабилизационный фонд и, по существу, формируется вторая, достаточно изолированная часть федерального бюджета, не меняет сути отложенных финансовых ресурсов как прямого вычета из экономического потенциала страны.

Сбалансированность федерального бюджета не должна быть самоцелью, не должна достигаться любой ценой, даже если это и позволяет в определенной мере снизить долговое бремя государства.

Ориентация на профицитный бюджет несет в себе еще одну достаточно завуалированную, но, вместе с тем, не менее реальную опасность для экономики. Профицитный



бюджет вызывает иллюзию избытка государственных доходов. Но «избыток государственных доходов» — это результат пассивной бюджетной политики и искусственно созданного профицита.

Большинство стран мира, имеющих гораздо более высокий уровень жизни и бюджетной обеспеченности на душу населения, формируют государственный бюджет с дефицитом. Дефицит бюджета — своеобразный стабилизатор, ориентирующий деятельность правительства на необходимость решения двух тесно связанных задач: прогнозирование налоговой политики и управление бюджетными расходами в рамках экономического цикла.

Сейчас в российской бюджетной политике эти две задачи решаются автономно.

Однако мировой опыт свидетельствует о том, что управление налоговой системой и управление бюджетными расходами выступают в качестве двух сторон единого процесса государственного регулирования и разорвать их невозможно потому, что процесс согласования стратегий налоговой и бюджетной политики — это по существу и есть основа эффективной бюджетной политики.

Однако эффективная система бюджетных отношений — это компромисс экономических интересов государства, населения и предпринимательства. Она не может замыкаться в рамках интересов центрального правительства. Компромисс этих интересов может быть достигнут только при условии обеспечения экономического развития страны в целом.

В условиях активной (дефицитной) бюджетной политики, корректируя приоритеты своей бюджетной политики, государство определяет пропорции накопления и потребления в ВВП как через уровень налоговой нагрузки на субъектов рыночных отношений, так и через соотношение текущих и инвестиционных расходов в структуре бюджетных расходов.

Нельзя, руководствуясь даже самыми благими намерениями, резко изменять налоговую политику, тем более в сторону понижения налогового бремени, не меняя одновременно другие взаимосвязанные параметры финансовой системы страны.

При этом в федеральном бюджете по-прежнему не решается главная задача — как обеспечить экономический рост, занятость, повышение доходов населения, всего платежеспособного спроса и тем самым создать положительные импульсы в самом рыночном механизме. Одной из важнейших причин этого является крайне неэффективная система расходования бюджетных средств через федеральные министерства и ведомства, когда бюджетные средства практически бесконтрольно растекаются по чрезвычайно негибкой, излишне усложненной системе центральных органов управления.

В результате объемы несанкционированной кредиторской задолженности, образовавшейся в связи с принятием главными распорядителями и получателями средств федерального бюджета обязательств, превышающих установленные законом о федеральном бюджете размеры причитающихся им средств, не только не сокращаются, но и продолжают расти. При этом ни Правительство РФ, ни получатели бюджетных средств не несут реальную ответственность как за привязку производимых расходов к четко определенному конечному результату, который должен быть достигнут за счет этих расходов, так и за достижение результата, послужившего обоснованием расходов. Как следствие такая система не имеет ни внутренних ограничителей для роста потребности в бюджетных расходах, ни стимулов для повышения их эффективности.

Таким образом, сбалансированность федерального бюджета на фоне профицита и несанкционированной кредиторской задолженности федерального бюджета достигается

за счет разбалансировки финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации, которая реально выражается в сокращении доходного потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации

В результате продекларированное Правительством снижение налоговой нагрузки на экономику как основная цель проводимой налоговой реформы реально означает лишь существенное сокращение налоговых доходов у бюджетов субъектов Российской Федерации при росте налоговых доходов федерального бюджета. Если учесть, что расходные функции региональных бюджетов, прежде всего социального характера, не уменьшаются, то в конечном итоге такая бюджетная политика противоречит интересам страны в целом, но достаточно успешно решает задачи центрального Правительства. Это еще раз подтверждает сделанный ранее вывод о том, что поставленная Президентом задача обеспечения финансовой стабильности в бюджетных проектировках Правительства РФ трансформирована в задачу самодостаточности фискальной позиции федерального бюджета прежде всего с помощью налоговых нововведений.

Начиная с 2000 года формирование федерального бюджета происходит в отрыве от региональных интересов, без учета анализа и прогноза состояния бюджетов регионов, не приводятся данные, характеризующие степень влияния отдельных мероприятий на динамику ВВП и потенциал экономического развития как в целом по стране, так и в региональном разрезе.

Приоритеты бюджетной политики сконцентрированы на обеспечении максимальной концентрации финансовых ресурсов на уровне федерального бюджета для обслуживания и погашения государственного долга. Правительство Российской Федерации продолжает реализовывать любой ценой только одну задачу — обеспечение самодостаточности фискальной позиции федерального

бюджета. Соответственно, все механизмы, задействованные при формировании параметров федерального бюджета, по-прежнему сориентированы на решение задачи бездефицитности федерального бюджета в ущерб интересам экономического развития государства в целом, причем такая ориентация бюджетной политики с каждым годом усиливается. Если за точку отсчета в системе государственного бюджетного регулирования как самоцель берется необходимость сбалансированности только федерального бюджета, то это по существу означает, что интересы государства сконцентрированы исключительно на фискальных задачах центрального Правительства, а не на поиске компромисса интересов Правительства, граждан и предпринимателей в развитии экономического потенциала общества.

Однако негативное влияние на экономику страны оказывает не только фискальная ориентация бюджетной стратегии государства, но и отсутствие реальных макроэкономических ориентиров на этапе составления бюджетов.

Это достаточно наглядно просматривается при оценке качества прогноза макроэкономических показателей, использованных в расчетах к проектам федерального бюджета.

Фактически прогноз уровня инфляции ориентирован только на методы денежного регулирования. Активных мер для поддержания низкого уровня инфляции в промышленности и создания условий для экономического роста — повышение конкурентоспособности отечественной продукции за счет снижения затрат на производство Правительством не предусматривается. В первую очередь это касается правительственной политики регулирования цен в сфере естественных монополий, которая является одним из важнейших условий достижения обозначенной цели.

Таким образом, формирование основных параметров федерального бюджета на заведомо заниженных харак-

теристиках макроэкономических показателей, ставит целью лишь защиту федерального бюджета от возможных колебаний рыночной конъюнктуры и создание запаса для достаточно произвольного маневра финансовыми ресурсами в течение года. Сама по себе задача — понятная, но беда в том, что решается она за счет подрыва экономического потенциала страны в целом. В этих условиях федеральный бюджет перестал быть экономическим регулятором, обеспечивающим финансовую стабилизацию экономики, он используется лишь в рамках узких интересов центрального Правительства.

В России за последние годы произошло резкое сокращение реального объема государственных расходов: их относительная величина составляет менее трети ВВП при почти двукратном сокращении его объема. Это означает возрастающую неспособность государства предоставлять населению минимально необходимый объем базовых социальных услуг. Но в этом случае главной становится не проблема сбалансированности федерального бюджета и даже не проблема погашения государственного долга, а проблема сбалансированности экономики в целом.

В системе конкурентного рыночного равновесия государство достаточно активно может влиять на формирование совокупного внутреннего спроса, не только предоставляя определенные услуги, но и определяя параметры функционирования экономики в виде основных прогнозных макроэкономических показателей. Задача государства — дать достаточно точный макроэкономический прогноз и разумно использовать финансовые механизмы федерального бюджета как экономические рычаги влияния на развитие остальных сфер деятельности.

Основным условием достижения сбалансированного бюджета является его ориентация не на ежегодные макроэкономические параметры, а на ориентиры целого экономического цикла в стране (включающие как стадию эко-

номического спада, так и стадию экономического роста). В этом случае в зависимости от стадии экономического цикла бюджетная политика ориентируется либо на опережающий рост доходов бюджета, обеспеченный экономическим ростом, либо на опережающий рост расходов (на стадии экономического спада) при обязательном эффективном контроле над расходными статьями. Источником роста доходов бюджета должны являться, в первую очередь, доходы, генерируемые экономическими агентами в результате экономического роста.

Более того, современная бюджетная политика сориентирована на максимально упрощенный вариант рестриктивной политики монетаризма, целью которой является сокращение спроса, сохранение бюджетного профицита и снижение уровня инфляции. В такой системе экономических координат неизбежно замедление экономического роста.

Логика рассуждений сводилась к следующему: снижение инфляции и стабилизация курса национальной валюты позволит улучшить инвестиционный климат, повысить кредитный рейтинг России.

Для остановки роста внутренних цен и создания условий для их существенного снижения относительно мировых (а это и есть ни что иное, как борьба с инфляцией) возможно и даже необходимо:

- предельно ужесточить состав затрат, относимых на себестоимость под жестким контролем налоговых органов (элемент т. н. налогового администрирования);
- провести ревизию цен монополистов, в т. ч. цен на электроэнергию и тепло;
- обеспечить налоговые преференции режиму накопления, санкции за утрату прибыли.

Это потребует изменения налогового законодательства и ужесточения налогового администрирования;

Кроме того, в цены сегодня встроены завышенные инфляционные ожидания, спровоцированные борьбой с инфляцией и реальными неудачами в этом деле.

Тем не менее до сих пор целью финансовой политики государство считает достижение макроэкономической стабилизации на основе сокращения государственных расходов и получения профицита федерального бюджета.

**4. Региональная политика.** Региональная политика является неотъемлемой составной частью общегосударственной экономической политики. От того, каким образом она формируется и осуществляется, во многом зависит целостность российского экономического пространства.

Важнейшим результатом этих позитивных перемен стали возможности для перехода от практики «латания дыр» к политике долгосрочного развития страны и каждого ее региона. Такая политика, чтобы быть результативной, должна опираться на систему прогнозов, стратегий и программ комплексного социально-экономического развития регионов, разрабатываемых исходя из приоритетных направлений развития страны в целом и с учетом региональных особенностей, предпосылок и ограничений.

Практика показала, что разрозненные, концептуально не сопоставимые и не сведенные в единую систему юридических норм положения о разработке перспективных направлений территориального развития не в состоянии решить эту важную общегосударственную задачу. В связи с этим наилучшим решением могло бы стать принятие Федерального закона «Об организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации», в котором были бы четко обозначены все процедуры и механизмы разработки принятия и использования в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации прогнозов, концепций и стратегий, программ ком-

плексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, имея в виду, что:

- прогнозы комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должны характеризовать сценарные варианты развития социально-экономической ситуации с учетом ожидаемых результатов реализации национальных проектов, федеральных целевых программ и федеральной инвестиционной программы на территории субъектов Российской Федерации;
- концепции — давать систематизированное изложение целей, основных проблем территориального развития и принципиальных направлений их решения на 10–20-летний период;
- стратегии — содержать свод предпрограммных обоснований конкретных решений приоритетных проблем и направлений комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на десятилетний период;
- программы — содержать рассчитанный на три-пять лет комплекс мер, обеспечивающих решение указанных проблем в соответствующих направлениях.

Проект такого закона был подготовлен в Государственной думе Российской Федерации и в течение нескольких лет проходил обсуждения и согласования и был принят во втором чтении, но затем его продвижение остановилось. Было бы полезно вернуться к этому вопросу, доработать и внести необходимые поправки в проект закона и ускорить процедуру его принятия.

Предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обеспечивающие согласо-



ванную по срокам, содержанию и показателям разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ субъектов Российской Федерации и аналогичных документов по Российской Федерации.

В целях обеспечения согласованности разработки федеральных и региональных прогнозов, стратегий и программ, а также для оценки фактического использования средств федерального бюджета в финансовом, экономическом и социальном развитии субъектов Российской Федерации целесообразно внести изменения:

- в Бюджетный кодекс Российской Федерации и в федеральный закон о бюджетной классификации в части введения территориальной классификации всех доходов, формируемых на территории каждого субъекта Российской Федерации, и всех расходов федерального бюджета, осуществляемых на территории каждого субъекта Российской Федерации;
- в Бюджетный кодекс Российской Федерации и в федеральный закон о бюджетной классификации в части введения территориальной классификации всех доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых на территории административного центра и каждого муниципального образования субъектов Российской Федерации и всех расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляемых на территории административного центра и каждого муниципального образования субъектов Российской Федерации;
- в федеральные законы, определяющие порядок разработки прогнозов и программ в Российской Федерации, в части введения территориального разреза этих документов, позволяющего определять прогнозные показатели социально-экономического развития на территории каждого субъекта Российской Федерации, а также объемы бюджетного

финансирования, сроки, объекты и объемы выполнения программных заданий на территории каждого субъекта Российской Федерации по каждой федеральной целевой и федеральной инвестиционной программе.

Предложенные меры могут стать первичным нормативно-правовым основанием формирования единой общегосударственной системы разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием всей страны. Наиболее оперативным способом правового закрепления предложенных мер является принятие соответствующего указа Президента России.

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**



## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Экономическая система, в основе которой лежит «легкая» рента, имеет меньше стимулов к использованию людских ресурсов или созданию эффективных систем производства. В ряде специальных исследований показано, что естественные активы могут даже вытеснять человеческий капитал.

Обращает на себя внимание большая доля нематериальных активов в расчетных оценках совокупного богатства при относительно более высокой значимости естественных активов для бедных стран. Для беднейших стран мира значение естественных активов ассоциируется с исключительно большой долей земельных ресурсов.

Во всем мире на естественные активы приходится 5% от совокупного богатства, на произведенные активы — 18%, а на нематериальные активы — 77%. Средний гражданин мира владеет совокупным капиталом в размере 90 тыс. долл. США, величина идентичная богатству в расчете на душу населения в Бразилии (87 тыс. долл.), в Ливии (89 тыс. долл.) или Хорватии (91 тыс. долл.).

Большую часть богатства дают нематериальные активы. К числу материальных активов относятся произведенные активы на сумму 16 тыс. долл. США и естественные активы — 5 тыс. долл. США.

**Оценка результативности и эффективности  
ранее проводимой государственной  
экономической политики России**

*«... Время от времени сочетание  
цветов в изображении Цветной  
Капусты на знамени едва заметно  
менялось, и кролики видели в этом  
таинственную, но безостановоч-  
ную работу истории на благо кроли-  
ков...»*

**Ф. Искандер, «Кролики и удавы»**

За период 1991–2006 гг. государственная экономическая политика Российской Федерации претерпевала значительные изменения. Если в первые годы перехода к рыночным отношениям и вплоть до 2000 г. в экономической политике наблюдается преобладание либеральных идей, а во взаимоотношениях с регионами происходит заметная децентрализации, то с приходом к власти В. В. Путина начинается постепенный процесс переосмысления роли государства в экономике. Результаты этого процесса становятся заметными к 2002–2003 гг., когда вмешательство государства в экономику усиливается, возрастает его влияние на экономические решения, принимаемые в стране, увеличивается доля государства в капитале естественных монополий. В политической жизни также начинается процесс централизации власти, нашедший свое отражение в решениях, связанных с отменой выборов губернаторов и принятием нового закона о местном самоуправлении.

Эффективность и результативность государственной экономической политики Российской Федерации, прово-

дившейся в течение переходного периода оценить крайне трудно. В первую очередь это связано с отсутствием ключевых документов и, как следствие, индикаторов, принятых на государственном уровне и декларирующих цели, задачи и долгосрочные ориентиры этой политики.

До сих пор нет сформулированной и утвержденной долгосрочной стратегии развития Российской Федерации.

В то же время основные подходы к экономической политике нашли свое отражение в программах социально-экономического развития России.

Начиная с 1990 года был разработан и принят целый ряд правительственных программ:

- «Программа углубления экономических реформ» (1992 г.);
- «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» (1993 г.);
- «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах» (1995 г.);
- «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах» (1997 г.);
- «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» (2002 г.);
- «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)» (2006 г.).

Если проанализировать данные документы, видно, как менялись декларируемые цели и приоритеты государственной политики (см. таблицу 1).

Анализ показывает, что переход от одних целей и задач к другим был связан не с достижением ранее поставленных целей и переходом к новым. Особенно наглядно это видно на целях, декларированных в программе 2002–2004 и программе 2006–2008 годов. Так, если в первой речь шла

**Цели, приоритеты и задачи государства, декларируемые в правительственных программах социально-экономического развития**

Цели	Задачи	Структура программы
<b>«Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах»</b>		
...обеспечить возобновление экономического роста и тем самым создать реальные условия для повышения благосостояния граждан России...	<p>...достичь финансовой стабилизации, существенно снизить темпы инфляции...</p> <p>...значительное увеличение высокоэффективных инвестиций... создать для них максимально благоприятный климат, прежде всего за счет снижения инфляции, а также путем институциональных преобразований, позволяющих снизить инвестиционные риски, содействующих экономической стабильности, укреплению законности и правопорядка, повышению предпринимательской активности...</p> <p>...ускорить процесс трансформации уже появившихся и растущих накоплений в инвестиции, направляемые прежде всего в производство, на реконструкцию народного хозяйства и повышение конкурентоспособности отечественной продукции...</p> <p>...усилится направленность внешнеэкономической политики на защиту внутреннего рынка и на стимулирование усилий российских производителей по повышению эффективности производства...</p>	<p>Раздел 1. ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ</p> <p>Раздел 2. КОНЦЕПЦИЯ СРЕДНСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ НА 1995–1997 ГОДЫ</p> <p>Раздел 3. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА</p> <p>3.1. Основные задачи макроэкономической политики в среднесрочной перспективе</p> <p>3.2. Бюджет и налоговая реформа</p> <p>3.3. Развитие бюджетного федерализма</p> <p>3.4. Кредитно+денежная политика</p> <p>3.5. Платежный баланс и укрепление национальной валюты</p> <p>Раздел 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ</p> <p>Раздел 5. ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА ЭКОНОМИКИ</p> <p>Раздел 6. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ</p> <p>Раздел 7. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА</p> <p>Раздел 8. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА</p>



Цели	Задачи	Структура программы
<b>«Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах»</b>		
<p>Достижение к концу столетия устойчивого экономического роста <b>не ниже 5 процентов</b> в год. Обеспечение высоких темпов роста инвестиций, необходимых для динамичного развития экономики и структурных преобразований.</p> <p>2. Осуществление институциональных преобразований, необходимых для эффективного функционирования рыночной экономики, обеспечивающих гарантии прав собственности, справедливую конкуренцию, регулирование естественных монополий, укрепление законности и правопорядка.</p>	<p>1. Обеспечить макроэкономические условия для структурной перестройки и экономического роста: темпы инфляции — <b>не выше 6–8 процентов</b> в год, дефицит федерального бюджета в конце периода — <b>1,5–2 процента</b> валового внутреннего продукта.</p> <p>2. Провести реформу предприятий в целях существенного повышения эффективности управления ими в рыночных условиях, включающего в себя в том числе установление контроля за деятельностью руководителей со стороны собственников, исключение возможностей присвоения отдельными руководителями, работниками и акционерами акционерных обществ его имущества или нанесения ему ущерба иными способами, установление порядка оплаты руководителей в зависимости от размеров налогооблагаемой прибыли, прироста капитала предприятия и выплачиваемых по голосующим акциям дивидендов.</p> <p>6. Осуществить налоговую реформу, предусмотрев упрощение налоговой системы, повышение сбора налогов при снижении налогового бремени для предприятий. Обеспечить стабилизацию поступлений налогов и сборов в бюджет расширенного правительства, включая пенсионный фонд и внебюджетные социальные фонды, на уровне 32–34 процентов валового внутреннего продукта, в том числе в консолидированный бюджет — на уровне 25–26 процентов валового внутреннего продукта. Ввести в действие Налоговый кодекс, отвечающий этим требованиям.</p> <p>7. Воздействовать на формирование оптимальной структуры и уровня доходов на основе совершенствования системы налогообложения доходов.</p> <p>8. Обеспечить уровень накопления в экономике до 27–28 процентов валового внутреннего продукта и создать условия для трансформации сбережений в инвестиции. Повысить долю инвестиций в основной капитал до 22–24 процентов валового внутреннего продукта. Стимулировать инвестиции в высокотехнологичные, наукоемкие отрасли экономики. Создать благоприятный климат для иностранных инвестиций, довести их приток к концу периода до 10 млрд долл. США в год.</p>	<p>1. Итоги реализации программы Правительства Российской Федерации на 1995–1997 годы</p> <p>2. Новый этап преобразований — структурная перестройка и экономический рост</p> <p>3. Цели, задачи и этапы реализации Программы «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах»</p> <p>4. Макроэкономическая политика</p> <p>5. Институциональные преобразования</p> <p>6. Структурная и инвестиционная политика</p> <p>7. Реформирование социального сектора</p> <p>8. Жилищная политика. Реформа жилищно-коммунального хозяйства</p> <p>9. Экологическая политика</p> <p>10. Экономика военной реформы</p> <p>11. Региональная экономическая политика</p> <p>12. Основные параметры бюджета</p> <p>13. Основные параметры развития экономики в 1997–2000 годах</p>

Цели	Задачи	Структура программы
<p>3. Обеспечение прогрессивных структурных сдвигов в производстве и экспорте. Повышение на этой основе эффективности и конкурентоспособности предприятий.</p> <p><b>Сокращение доли неэффективных производств.</b></p> <p>4. Рост реальных доходов и потребления населения, существенное продвижение в борьбе с бедностью.</p>	<p>9. Добиться прекращения долларизации экономики, обеспечить укрепление национальной валюты и привлекательность рублевых сбережений. Остановить утечку капитала.</p> <p>10. Сократить государственные заимствования и обеспечить увеличение их срочности. Снизить доходность государственных ценных бумаг <b>к концу периода до 2–3 процентных пунктов</b> сверх уровня инфляции в расчете на год. Добиться снижения среднего уровня процентных ставок до уровня, обеспечивающего движение капитала в реальный сектор.</p> <p>11. Обеспечить формирование конкурентоспособного финансового сектора, включающего рынок долгосрочных государственных ценных бумаг (в том числе индексируемых инвестиционных облигаций), систему государственных институтов страхования и гарантирования инвестиций, банки развития с государственным участием, специализирующиеся на инвестировании реального сектора, рынке корпоративных ценных бумаг, коммерческие банки, финансовые, инвестиционные компании и паевые инвестиционные фонды.</p> <p>12. Решить проблему неплатежей на неинфляционной основе и за счет этого добиться существенного снижения использования бартера и денежных суррогатов в хозяйственном обороте. Ввести ограничения для неплатежеспособных предприятий на использование форм расчетов и методов учета реализации продукции, приводящих к уменьшению поступлений средств на расчетные счета, а также на предоставление коммерческого кредита поставщикам и покупателям, ссуд физическим лицам и иное использование средств предприятий на цели потребления. В частности, ввести нормирование заработной платы и фонда потребления, отнестя выполнение обязательств предприятия по выплате сверхнормативной заработной платы и фонда потребления в очередь после выполнения обязательств перед бюджетами и государственными внебюджетными фондами.</p> <p>13. Обеспечить защиту интересов отечественных производителей и повышение их конкурентоспособности.</p>	

Цели	Задачи	Структура программы
	<p>14. Сформировать условия для взаимовыгодной интеграции России в мировую экономику, рационализации ее роли в системе международного разделения труда. Обеспечить достижение устойчивости платежного баланса страны на основе финансирования отрицательного сальдо по текущим операциям притоком капиталов в экономику, преимущественно в виде прямых инвестиций, и ослабления бремени обслуживания внешнего долга в период возобновления экономического роста.</p> <p>16. Продолжить укрепление экономических и финансовых позиций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для обеспечения самостоятельности в решении социально-экономических вопросов, относящихся к их ведению. Для комплексного решения этой задачи провести реформирование взаимоотношений бюджетов всех уровней. Обеспечить достижение подлинного бюджетного федерализма.</p>	
<b>«Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)»</b>		
<p>... обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения, сокращение разрыва по уровню благосостояния с ведущими экономически развитыми странами... путем построения динамично развивающейся рыночной экономики со стабильным и ясным законодательством, с более низкой степенью зависимости от мировой конъюнктуры, оптимальным участием государства в хозяйственной деятельности при усилении его роли как гаранта безопасности, а также в обеспечении социальных стандартов, экономической свободы, финансовой стабильности и эффективной инфраструктуры...</p>	<p>Первая задача — преодоление послекризисного спада уровня жизни на основе соответствующего роста ВВП и эффективности производства, создания благоприятных условий для расширения внутреннего спроса, что в первую очередь требует снижения уровня бедности и сокращения дифференциации доходов населения за счет усиления адресности социальной поддержки населения, стимулирования роста оплаты труда, обеспечения эффективного уровня занятости трудоспособного населения.</p> <p>Вторая задача — создание условий для достижения роста производства преимущественно на основе модернизации экономики и повышения ее эффективности.</p> <p>Третья задача — нормализация функционирования и воспроизводства производственно — технологического аппарата. Необходимо расширение внутренних финансовых источников инвестиций, прежде всего, за счет роста доходов и накопленных реального сектора и привлечения сбережений населения, а также создание благоприятных условий для притока прямых иностранных инвестиций.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Цели и концепция программы</li> <li>2. Социальная политика</li> <li>3. Модернизация экономики</li> <li>3.1. Создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата</li> <li>3.2. Структурная политика</li> <li>3.3. Экономические аспекты экологической политики и природопользования</li> <li>3.4. Внешнеэкономическая политика</li> <li>4. Федеральная региональная политика</li> <li>5. Основные направления бюджетной политики</li> <li>6. Ожидаемые результаты реализации программы</li> </ol>

Цели	Задачи	Структура программы
<p>... Целью данной программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) является формирование такой модели российской экономики, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамичного роста, была бы способна обеспечивать последовательное повышение благосостояния населения, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности и безопасности страны...</p>	<p>Четвертая задача — формирование институциональной среды, которая бы стимулировала экономический рост на основе притока капитала в реальный сектор экономики.</p> <p>Пятая задача — неукоснительное выполнение государством своих финансовых обязательств и использование бюджета в качестве активного инструмента государственной экономической политики. В первую очередь это касается повышения эффективности расходования бюджетных средств, что особенно важно в условиях необходимости ограничения роста непроцентных расходов.</p> <p>Шестая задача — укрепление экономических основ федерализма. Решение этой задачи предполагает упрочение единого экономического пространства на основе приведения законодательств субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Одновременно необходимо повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе разграничения функций, полномочий, источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональным уровнями. Необходимо также создание условий и стимулов для активизации участия регионов в реализации общенациональных и межрегиональных программ, сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов на основе федеральной системы социальных стандартов и нормативов (с учетом региональной специфики).</p> <p>Седьмая задача — осуществление денежно — кредитной политики, направленной на поддержание возможно более низкого инфляционного фона и не подрывающей мотивации к сбережению и инвестированию, обеспечение предсказуемой динамики валютного курса, низких положительных процентных ставок, а также сбалансированности денежного предложения и спроса.</p>	<p>III. Стратегия внешнеэкономической интеграции Российской Федерации</p> <p>IV. Региональные аспекты социально-экономического развития</p> <p>8. Основные задачи регионального развития</p> <p>9. Институты региональной политики</p> <p>V. Комплекс мер по снижению темпов инфляции</p> <p>VI. Устранение структурных ограничений экономического роста</p> <p>10. Стратегия развития топливно-энергетического комплекса на период 2010–2015 годов</p> <p>11. Стратегия развития сферы транспорта до 2010 года</p> <p>12. Стратегия развития науки и инноваций до 2010 года</p> <p>13. Стратегия развития и использования информационных и коммуникационных технологий до 2012 года</p> <p>14. Стратегия развития оборонно-промышленного комплекса до 2015 года</p> <p>15. Стратегия развития авиационной промышленности до 2015 года</p> <p>16. Стратегия развития ракетно-космической промышленности до 2015 года</p>
<b>«Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)»</b>		
<p>... повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности страны...</p>	<p>Достижение этих целей возможно при условии проведения активной экономической политики Правительства Российской Федерации.</p>	<p>1. Цели и задачи Программы</p> <p>2. Проблемы современного этапа экономического роста в России</p> <p>3. Основные условия осуществления социально-экономической политики на современном этапе</p>

Цели	Задачи	Структура программы
	<p>В связи с этим Программа предполагает продолжение институциональных преобразований, реализацию приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, обеспечения жильем населения и развития агропромышленного комплекса, создание благоприятного инвестиционного климата, проведение структурной перестройки экономики, модернизацию промышленности и активизацию инновационной деятельности, которые позволят обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста. Для этого требуется создание эффективной экономической системы, основанной на равной и добросовестной конкуренции, снижении избыточного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов и повышении конкурентоспособности человека, государственных институтов и бизнеса. Программой предусматривается разработка механизмов, направленных на повышение эффективности проводимых реформ на основе анализа их практической реализации и выполнение задач, поставленных Президентом Российской Федерации перед Правительством Российской Федерации.</p>	<p>4. Основные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной перспективе</p> <p>II. Создание институтов, способствующих повышению темпов экономического развития</p> <p>5. Развитие человеческого капитала и повышение качества жизни</p> <p>6. Повышение эффективности государственного управления и регулирования</p> <p>7. Создание и развитие рыночных институтов, обеспечивающих конкурентоспособность экономики</p> <p>III. Стратегия внешнеэкономической интеграции Российской Федерации</p> <p>IV. Региональные аспекты социально-экономического развития</p> <p>8. Основные задачи регионального развития</p> <p>9. Институты региональной политики</p> <p>V. Комплекс мер по снижению темпов инфляции</p> <p>VI. Устранение структурных ограничений экономического роста</p> <p>10. Стратегия развития топливно-энергетического комплекса на период 2010–2015 годов</p> <p>11. Стратегия развития сферы транспорта до 2010 года</p> <p>12. Стратегия развития науки и инноваций до 2010 года</p> <p>13. Стратегия развития и использования информационных и коммуникационных технологий до 2012 года</p> <p>14. Стратегия развития оборонно-промышленного комплекса до 2015 года</p> <p>15. Стратегия развития авиационной промышленности до 2015 года</p> <p>16. Стратегия развития ракетно-космической промышленности до 2015 года</p>

о «сокращении разрыва по уровню благосостояния с ведущими экономически развитыми странами», то во второй ставится значительно менее амбициозная цель: просто «повышение благосостояния населения».

Что же касается задач экономической политики, которые были определены в программах, то можно сказать, что далеко не все задачи, зафиксированные в более ранних документах, выполнены на настоящий момент. А выполнение части задач вообще не поддается оценке на предмет достижения, так как их формулировка аморфна и не подкреплена количественными ориентирами. В этой связи самой декларативной программой из рассмотренных является действующая программа правительства. В ее тексте практически отсутствуют количественные оценки успешности реализации того или иного направления экономической политики, а те оценки, которые все-таки даны, носят узкоотраслевой характер и их достижение практически не влияет на приближение в поставленной цели.

По степени конкретизации целей и задач экономической политики в наибольшей степени положительно выделяется программа 1997–2000 годов. В ней большинство задач сопровождалось количественными ориентирами успеха. Правда, не все поставленные в ней цели оказались недостигнутыми (см. таблицу 2). Более того, в период действия программы страну потряс сильнейший финансовый кризис, пиком которого стал объявленный дефолт национальной валюты.

Не удалось достигнуть устойчивого роста ВВП. Несмотря на то, что в 2000 году прирост ВВП в сопоставимых ценах составил 10%, однако, за период средний темп прироста оказался отрицательным, хотя и близким к нулю. Для валовых накоплений и инвестиций также оказалась по итогам периода значительно ниже, чем ожидалось. Уровень инфляции 106–108 процентов не достигнут до сих пор. В тоже время объем иностранных инвестиций, привлеченных в экономику России, оказался даже выше запланированного.

Таблица 2

**Степень реализации задач программы правительства  
«Структурная перестройка и экономический рост  
в 1997–2000 годах» по основным макроэкономическим  
показателям**

Показатель	Фактические значения				Ориентир на конец периода в соответствии с программой
	1997	1998	1999	2000	
Темп прироста ВВП, в сопоставимых ценах, в%	1,4	–5,3	6,4	10,0	5
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю, в%	111	184,4	136,5	120,2	106–108
Доля валовых накоплений в ВВП, в%	22,1	15,4	15,0	18,6	27–28
Доля инвестиций в основной капитал в валовом внутреннем продукте, в%	17,5	15,5	13,9	15,9	22–24
Объем иностранных инвестиций, млрд долл. США	12,3	11,8	9,6	11	10

В 2000 году была разработана «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года». Документ был подготовлен Центром стратегических разработок под руководством Г. Грефа. Он должен был стать программным документом нового правительства. Текст стратегии долго обсуждался и был в целом одобрен, но не утвержден. Основные претензии к стратегии были связаны с низкими ожидаемыми темпами роста российской экономики.

В «Стратегии» декларировалось ускоренное развитие страны и сокращение разрыва в уровне благосостояния между Россией и ведущими экономически развитыми странами.

Базовыми принципами «Стратегии» являлись:

- Конкурентный рынок как главный регулятор экономического развития. Формирование конкурентной среды через создание равных условий для всех хозяйствующих субъектов.

- Минимизация и оптимизация государственного вмешательства в экономику. Задачей государства будет формирование предпосылок для появления эффективного частного собственника.
- Открытость экономики, которая не может быть эффективной, оставаясь вне глобального мирового рынка. Любые меры протекционизма должны носить временный и экономический, а не запретительный характер.
- Либерализация экономической деятельности на микроуровне. Устранение многочисленных ограничений и препятствий для развития бизнеса на микроуровне. Вместе с тем реальная либерализация деятельности всех субъектов рынка и снижение вмешательства государства в функционирование конкретных предприятий должны сопровождаться целенаправленными и настойчивыми действиями государства по формированию стратегических направлений развития российской экономики.
- Что же касается спорных темпов роста экономики, заложенных в стратегии, то их сравнение с фактически достигнутыми показателями приведены в таблице 3.

Таблица 3

**Ожидаемые результаты стратегии развития  
и фактические показатели экономического развития**

		2000	2001	2002	2003	2004	2010
Прирост ВВП к предыдущему году, %	прогноз	5,0	4,1	4,6	5,1	4,7	5,2
	факт	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	...
Структура ВВП в текущих ценах, %:							
• Расходы на конечное потребление	прогноз	65,5	65,8	66,8	67,1	67,8	70,8
	факт	61,3	65,5	69,0	68,4	65,9	



О возможных подходах к корректировке российской экономической политики

• Валовое накопление основного капитала	прогноз	17,6	21,7	23,0	24,7	25,6	27,2
	факт	18,6	21,9	20,1	20,3	21,4	
• Чистый экспорт	прогноз	16,9	12,6	10,2	8,2	6,6	2,0
	факт	20,1	12,6	10,9	11,3	12,7	
Среднегодовой обменный курс, руб. за долл. США	прогноз	28,4	30,3	33,8	34,5	35,2	41,3
	факт	28,1	29,2	31,4	30,7	28,8	

Как видно из приведенной таблицы, только до 2002 года макроэкономические ориентиры «Стратегии» подтверждались реальностью, однако уже с 2003 года ситуация начинает заметно ухудшаться. Увеличивается доля чистого экспорта в структуре используемого ВВП, доля валового накопления растет очень незначительно и по итогам 2004 года оказывается намного меньше запланированной, сокращается доля расходов на конечное потребление. Не оправдывается и прогноз обменного курса.

Одной из возможных причин такой ситуации стало то, что реальные меры, принимаемые правительством в последние несколько лет, свидетельствуют о значительном отклонении экономического курса страны от базовых принципов этой стратегии.

В целом же за период 1991–2005 годов степень реализации отдельных реформ, проводимых в рамках государственной экономической политики, оказалась весьма различной.

Так, наибольшее продвижение отмечено в области приватизации, хотя ее итоги и эффективность до сих пор вызывают массу споров, реформирования торговли и валютной системы, реформирования бюджетно-налоговой системы.

В тоже время сложно идет реформа судебной и правоохранительной системы, недр- и природопользования, банковская реформа. Незавершенность преобразований в этих областях оказывает существенное негативное влияние на инвестиционную привлекательность российской экономики, особенно в глазах западных инвесторов.

Несмотря на позитивные сдвиги, произошедшие за последние годы (снижение темпов инфляции, наметившийся устойчивый рост экономики, рост реальных доходов населения и увеличение доходов бюджета), остался нерешенным целый ряд проблем. В том числе не завершена реструктуризация естественных монополий, наблюдается качественное ухудшение структуры экономики, уровень накоплений и инвестиций остается недостаточным для инвестиционного роста. Отсутствие четко определенных приоритетов экономической и региональной политики ведет к принятию неэффективных макроэкономических решений, в том числе и по использованию средств Инвестиционного фонда.

Основной задачей экономической политики на среднесрочную перспективу, вероятно, останется поддержание макроэкономической стабильности в стране, повышение ее конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности.

Среди управленческих задач на первое место выходит разработка долгосрочной стратегии развития страны, а также переход от массового законотворчества к эффективной реализации принятых законов и подзаконных актов.

## Вопросы к докладчику и ответы

### Вопрос (Г. Б. Клейнер):

Правильно ли я понял: основной корень зла заключается во внутренней дезинтеграции при интеграции во внешний мир? Раскрытие при потере структуры внутреннего экономического пространства. Если это так, то выход состоит в автономизации, закрытии в какой-то степени экономических границ и структурировании или реструктурировании внутреннего пространства. Какие средства вы видите подходящими для решения этих двух задач?

### Ответ:

Действительно, подобный вывод невольно напрашивается из моего выступления. Однако речь идет не об «автономизации», скорее о грамотном контроле и регулировании состояния и развития собственной экономики, о сохранении ее целостности и сбалансированности. Ясно, что многие нормы, обеспечивающие условия безопасного и устойчивого экономического существования российского социума, нарушены. Возникает вопрос: какими инструментами или, точнее даже не какими инструментами — многие из них уже известны, — а как, кому и в какие сроки надо восстанавливать экономическое пространство или усиливать социальную компоненту в экономическом развитии?

Думаю, вряд ли целесообразно и уместно останавливаться в подробностях на возможных методах и инструментах, главное, все же выяснить, что может стать решающим, с чего начать. И мне кажется, я все больше убеждаюсь в этом: главная проблема системы регулирования — база, источники, объемы и качество денежной эмиссии. Привязка эмиссии национальной денежной единицы к поступлениям внешних средств в экспортно-сырьевой экономике с монополизированной концентрацией капитала препятс-

твует проведению политики стимулирования технологической и структурной модернизации. Подобное положение сдерживает размеры монетизации экономики, рост внутреннего платежеспособного спроса, примитивизирует его структуру, препятствует рефинансированию банковской системы и увеличению доступных долгосрочных инвестиций. Помимо этого действующий эмиссионный порядок содержит элементы риска для стабильности всей национальной финансовой системы.

**Г. Б. Клейнер:**

Эта мера решит обе задачи? И внутреннюю локализацию нашего пространства и интеграцию?

**Ответ:**

Не решит, но создаст условия для реинтеграции пространства и экономики в целом. На какую базу ее перевести и как осуществить увязку с реальной российской экономикой? Это вопрос самостоятельный, и я думаю, что его нужно обсуждать серьезно и открыто, а если что-то предпринимать, то, как показывает известный зарубежный опыт, аккуратно и поэтапно. Эта тема до настоящего момента находится практически на периферии внимания всех наших экономических дискуссий.

**Вопрос (Н. А. Волгин):**

Спасибо за интересное сообщение. Если можно, очень коротко и почетче: с чем связано ваше интригующее предложение по сужению объекта национальной экономики, сведение его к воспроизводству национального богатства. Согласитесь, это предложение дискуссионно. Второй вопрос: вы говорили о реальном соотношении рубля и доллара по паритету покупательной способности (ППС). Цифры назвали, а ваше отношение по поводу реального соотношения рубля и евро?

**Ответ:**

Мы определяем отношение рубля к евро через кросс-курс, через доллар, что само по себе, на мой взгляд, неправильно. ППС по отношению к евро не рассчитывается непосредственно. В этом, тоже, кстати, сказывается эмиссионная привязка. Поэтому мне сложно так прямо ответить на ваш вопрос относительно реального курса рубля к евро. Госстат дает данные о ППС по отдельным корзинам товаров и услуг по отношению к доллару.

Что касается первого вопроса «о заужении» представления о национальной экономике как объекте экономической политики и экономического регулирования со стороны государства. Дело не в «сужении» понятия национальной экономики, следует детальнее изучить изменение его содержания. Важно понять: каким образом регулировать процессы расширенного воспроизводства, и что понимать под расширенным воспроизводством, особенно, при современном положении дел в российской экономике. Какие последствия для воспроизводственных процессов и экономической роли государства имеет открытость экономики в условиях глобализации, растущей международной взаимозависимости. Ранее целостный, замкнутый в границах суверенного государства воспроизводственный цикл фрагментируется, отдельные его элементы и процессы включаются в транснациональные сети, замыкаются на транснациональные производственные ядра.

Традиционные теоретические представления не дают удовлетворительных для практики экономического регулирования объяснений. Национальная экономика, по моему мнению, не может более рассматриваться в качестве целостного национального производственного процесса, если нет возможности четко определить границы экономического суверенитета, если 30–40% базовых ресурсов идет на внешние рынки, если ценообразование

поставлено в зависимость от мировых цен, если цена на внутреннем экономическом пространстве не является основным регулятором экономического равновесия при всех декларациях о либеральной ориентации в экономической политике, если происходит региональная дезинтеграция, когда из тысяч городов и городских поселений лишь (по исследованиям В. Н. Лексина) 138 являются центрами роста (производство на душу населения выше среднего по стране).

Возникает естественный вопрос: все-таки, что делать, что выбрать в качестве общенационального объекта государственного регулирования? Опыт крупных корпоративных систем, особенно транснациональных, подсказывает, что таким объектом могут стать активы и пассивы национальной экономики, или, иначе говоря, национальное богатство. Переход с 1993 года от советской системы оценки материального продукта к Системе национальных счетов позволяет осуществить подобный подход. Более того, на его основе можно достаточно точно оценивать уровень конкурентоспособности национальной экономики, материальные и нематериальные ресурсы. В настоящее время в международных организациях и отдельных странах предпринимаются усилия дополнить систему, так называемыми эколого-социальными счетами, более точной оценкой интеллектуального капитала и социальных институтов.

Национальное богатство, его прирост, качественное изменение структуры его роста — вот достойный объект государственного регулирования. Становится прозрачным результат, его связь с декларируемыми целями. В противном случае все требования о переходе к тому, чтобы интеллектуальный капитал и нематериальные ресурсы в структуре национального богатства составлял не менее 70%, о переходе к «информационному обществу», «обществу знаний» останутся декларациями, оторванными

от практики экономической политики. Спорно? Да, безусловно. И это тоже надо обсуждать. Окончательного ответа пока нет.

**Вопрос (Л. И. Никовская):**

Учитывая блестящий экономический анализ, я позволю себе три взаимосвязанных вопроса междисциплинарного свойства. Путин сейчас на всех конференциях, собраниях и встречах говорит о том, что мы имеем значительный рост ВВП. Вопрос такой: каково качество роста этого ВВП? Второй вопрос, который с этим связан. Скоро станут известными результаты масштабного исследования динамики социального неравенства в России. При декларируемых макропозитивных сдвигах, которые считаются позитивом, социальное состояние воспроизводства нашего цикла, социума ухудшается. Якобы по той причине, что нет средств. Почему? И третий вопрос: съезд праволиберальных партий настаивает все больше на том, что мы должны довести, дожать до конца курс нашей либеральной экономической политики. Достроить, добиться, продавить. Если спроецировать вопросы на ваш сегодняшний доклад, как их можно прокомментировать?

**Ответ:**

Что касается качества роста: низкое — по всем известным критериям. Вообще, если взглянуть шире, то российская экономика, развитие которой обсуждается, это экономика, которая в течение полутора десятков лет спускается на все более низкие уровни по структуре и качеству, примитивизирующаяся экономика.

Здесь присутствует Э. Ф. Баранов, с которым этот вопрос неоднократно обсуждался. Центр экономической конъюнктуры при Правительстве РФ в течение многих лет вел наблюдение за интенсивностью производства, за физи-

ческими объемами производства конкретных продуктов. В начале 90-е годов их было более 1000. Сейчас пример 270 являются объектом наблюдения. Не так ли?

**Э. Ф. Баранов:** Существенно меньше.

Какой напрашивается вывод? Структурная адаптация реальной экономики к новым условиям оплачена ее упрощением. Одно дело, обеспечение качественного интенсивного роста сложной, гибкой и высокоманевренной экономической системы, и совершенно иное — поддержание или удвоение размеров не модернизированной ресурсопоглащающей структуры. Достаточно короткого обзора поведения реального сектора за все годы изменений, чтобы понять, что его динамика и структурная адаптация — это своеобразная пульсация, реакция чувствительного и больного организма на непоследовательные и часто противоречивые методы лечения. Подобная адаптация не способна создать целостную и приспособленную к современным требованиям материальную основу для устойчивого роста без активного и целенаправленного проведения корректирующей долгосрочной политики государства.

Модель экономического развития страны заложила догоняющий тип модернизации и постоянное отставание структурной адаптации от требований глобальной модернизации. Поддерживается тенденция к усилению зависимого развития отечественной экономики. Системные изъяны модели сохраняются. Они поддерживают стагфляционный и устойчиво ресурсоемкий тип развития, не стимулируют ресурсосбережение. Отказ от корректировки политики и внесения глубоких изменений в экономическую модель приводит к замораживанию низкого уровня производительности труда, снижению его качества, конкурентоспособности отечественных производителей, вытеснению с международных рынков.



**Вопрос (П. А. Федосов):**

Я хочу дискуссию. Очень часто и в ваших работах, и в выступлениях я вижу блестящий анализ нынешнего состояния экономики. Причем он острокритичен и во многом даже драматичен. Я все время ищу ответ на вопрос: что делать-то? Вспомним начало наших семинаров, мы тогда говорили: будем пробовать проводить анализ, сканировать ситуацию и находить конструктивные предложения. Я возвращаюсь к своему вопросу: что делать-то? Этого в докладе я не услышал. В ответах немного услышал: нужно, наверно, делать упор на финансово-денежные инструменты, но подавление инфляции любой ценой — не единственное и не главное. Это так. Представьте себе, что вы завтра назначены премьер-министром, что бы вы предложили в 3 пунктах на основании анализа, который вы провели. Вот вас просят, скажите, куда рулить?

**Ответ:**

Петр Анатольевич — искуситель. В трех пунктах никто не ответит. Это сделать невозможно и не нужно. С таким шарлатанством и его последствиями мы уже знакомы. Система сложна, и нужны не простые и быстрые решения, а повседневная управленческая и интеллектуальная работа по осмыслению сделанного. Нужны люди способные, как я называю, к интеллектуальному практицизму в подходе к делу, люди способные к признанию собственных заблуждений, понимающие, что реформирование — это не игра, а навязывание абстрактных принципов всегда оплачивается жизнями вполне конкретных людей. Одного этого было бы немало для экономического успеха.

Впрочем, есть и вполне очевидные первоочередные шаги. Коротко назову: любые инициативы и действия, освобождающие созидательную человеческую энергию, — последний неиспользованный и отброшенный ресурс; разработка и постоянное уточнение стратегических

перспектив развития; сохранение достигнутой финансовой стабильности, но не чрезмерными мерами, наносящими ущерб социальной сфере; изменения порядка эмиссии; безусловное повышение уровня оплаты труда и социального страхования; особое внимание институтам социального партнерства и институтам государственно-частного партнерства как более частной задаче; срочное исправление ситуации в развитии базы топливно-энергетического сектора; обеспечение сбалансированности полномочий и ресурсов всех уровней власти от муниципалитета до федерального центра; безусловное снятие препятствий для ускоренной коммерциализации инноваций; развитие системы образования и системы защиты и воспитания детей.

**Вопрос (В. В. Перская):**

Меня интересует следующий вопрос: если в нефтедобывающем комплексе 80% сегодня находится в руках частных предпринимателей и практически так же развивается капитал в энергетике, то каким образом можно перейти к либерально-корпоративистской форме государства, о которой вы говорите. Разрушаюся единые системы, повышаются тарифы, государство не в состоянии изменить положение. Это может привести к катастрофическим последствиям. Каким образом можно преодолеть олигархическую тенденцию? В чем именно на практическом уровне это требование реализуется в предлагаемом вами варианте?

**Ответ:**

Я могу сказать, что некоторые вполне приемлемые предложения в этой части были разработаны еще в 2001–2002 гг. К тому времени частным компаниям было выдано свыше 20 тыс. лицензий на работу только в топливно-энергетическом комплексе. Была проведена инвентаризация и выяснилось, что около 6% всех лицензий используются эффективно и должным образом. Нормативно-правовая

база для правильного использования этих лицензии существует, ужесточается и позиция государства по отношению к компаниям. Что дальше? Вопрос риторический — работать по законам, совершенствовать их, применять на практике. Необходимо на институционально-правовой основе обеспечить прозрачность отношений бизнеса с политической сферой и государственной властью. Провести законодательное и инструментальное упорядочивание лоббистской деятельности. Это вопрос уже имеющий отношение не к экономической или управленческой сфере, а скорее к сфере политико-правовой.

Очень острый вопрос — развитие системы саморегулируемых организаций. Без цехового, межкорпоративного регулирования не может быть нормальной экономики и цивилизованного отношения между бизнесом и государством. К сожалению, закон о СРО недопустимо задерживается и по непонятным причинам откладывается.

По поводу тарифов. На мой взгляд, это задача для ценовой политики государства. И мы так задачу поставили в нашем проекте, сформулировали, что государство не может не проводить ценовую политику. Существует, по меньшей мере, 3–4 направления, в которых цены могут регулироваться. Такой опыт есть, он применяется во всех странах. То, что происходит сейчас, — не свободное ценообразование. Это произвол монополий, отсутствие единого экономического пространства и здоровых механизмов рыночного ценообразования. Практически ни рынки, ни государство цены не регулируют. Здесь выход на другую проблему — в стране нет самого главного. В стране нет центра и системы, которая бы этому центру подчинялась. Нужен Центр принятия стратегических решений и стратегического управления. Это не означает, что должен быть ГОСПЛАН. Но всякий раз, когда мы с вами говорим о принятии решений и об их реализации, мы отталкиваемся от того, что у нас есть субъект, есть ответственное ведомство. Но часто оказы-

вается, что самые замечательные далекоидущие намерения после политической декларации пропадают в недрах очередного ведомства и там начинается в условиях нашей модели и лоббирование, и коррупция, и взаимоотношения, похожие на мелькание тени и света. Постепенно решение просто-напросто заматывается, опускается в ящик или искажается в угоду чьим-то бизнес-интересам.

Нормально может работать механизм принятия и реализации решений, когда госустройство имеет координирующие, контролирующие и стратегически управляющие органы исполнительной власти, а также механизмы парламентского контроля и активные саморегулируемые организации в различных областях предпринимательства, выражающие вполне конкретные экономические интересы. Мы же пока идем по пути создания суррогатных экономических, социальных и политических структур, которые не заменяют тех, что могут принять и реализовать решение или поставить его под действенный контроль.

Мой вопрос касается соотношения дефицита и профицита бюджета. Правильно ли я понял вашу мысль, что профицит бюджета — это всегда плохо? Я могу согласиться, что 8% профицита это нонсенс.

**Ответ:**

Сразу говорю, что профицит не всегда плохо. Профицит — это известный инструмент стабилизации, причем, когда профицит возник впервые, мы поработали с западными экспертами, высказали свои сомнения, задали эти же вопросы, посмотрели данные по истории бюджетного регулирования. Профицит действительно работает, но, как и любой иной инструмент регулирования, его нельзя эксплуатировать чрезмерно долго, тем более строить на нем долгосрочную политику. Рано или поздно он все равно начинает порождать перекосы. Поэтому экономическая

политика — это искусство в руках очень грамотных людей и очень искусный инструмент, любые ее методы могут обернуться своей противоположностью и вместо инструмента тьюнинга стать всеразрушающей кувалдой. Что у нас и произошло с ГКО: нормальный рыночный инструмент, превратившийся в итоге в заменитель денег. Выгоднее было вложить в него, естественно, получая доход за счет налогоплательщиков. Тоже самое профицит, доведенный до абсурда. Он приводит к тому, к чему привел, потому что это продолжение той политики стабилизации, о которой я говорил. Он логично продолжает заданную политику, в ее рамках он кажется естественным и обязательным, но если мы с вами говорим об инновациях и инвестициях, то он становится барьером на их пути. Вот почему мы этот вопрос и обсуждаем. Тем более профицит, уходящий в стабфонд. А стабфонд, уходящий в никуда и обесценивающийся, непрозрачный — это конечно продолжение абсурда. Вместе с тем все инструменты имеют право на существование, как таковые, но в системе более сложного, целенаправленного и осмысленного регулирования.

**Вопрос (В. В. Иванов):**

Вы в своем докладе неоднократно говорили об инновационной политике. Однако все же не совсем ясно, где ее место в общеэкономической политике.

**Ответ:**

Об этом я вскользь сказал, говоря о приоритетах политики. Естественно, мы должны ориентироваться на инновации, их реализацию на практике. Но в современной ситуации в том виде, в котором существует социальная политика, в том виде, в котором существует ЖКХ или инновационная политика, они все являются остаточными, периферийными задачами нашей экономической

политики, то есть что получится, что останется, на то и рассчитывайте. В эту же категорию попадают наука и образование. Рентная экономика, экспортно-сырьевая модель драматична тем, что снижает требования к качеству социально-экономической структуры, качеству человеческого капитала и социальных институтов. Бороться за качество не нужно, потому что при такой конкурентоспособности заработных плат в сырьевом секторе, туда перетекают самые мощные интеллектуальные силы, при том деньги в инновации вкладываются в ограниченных размерах. Практическое отсутствие воспроизводственного процесса даже в этой сфере на инновационной основе, снижает требования к уровню и качеству образования. «Приведем науку и образование в соответствие с реальной экономикой», «избыточность» и того и другого — вот современные лозунги. И, действительно, зачем такое количество третично образованных, вторично образованных и т. д. Совершенно очевидно что эта модель должна быть трансформирована, если мы хотим перейти к инновационному развитию. Это точка отсчета для экономистов. Только при таком подходе становится понятным, на что ориентироваться в экономической и финансовой политике как составной части.

**Вопрос (А. Г. Лисицын-Светланов):**

Мой вопрос связан с инновационным процессом. Меня несколько смутили цифры. Мы говорим о новых знаниях, на которые приходится 75–80% процентов прироста валового продукта в развитых странах. Россия отстает от них на 45–50 лет. Если в таком же плане пойдет дальнейшее развитие в России, я имею ввиду ближайшие 2 года, то соответственно отставание будет не 2 года, а 60 лет?

**Ответ:**

О темпах трудно сказать.

**А. Г. Лисицын-Светланов:**

Тем не менее, когда я смотрю на эти цифры, у меня возникает вопрос: какие пути решения? Стимуляция традиционными средствами, или же необходимы ассиметричные меры, чтобы те технологии, которые даже разрабатываются, и те практики, которые на основе их получаются, стали конкурентоспособны на внешнем рынке. Или конкуренция в таком случае, при таком разрыве в принципе невозможна, при таком раскладе не достижима?

**Ответ:**

При таком раскладе не может. В материалах доклада приведен другой, очень интересный факт: показано на обширном опыте, что практически за 25 лет обновляется весь национальный доход. Думаю, что в наших условиях, при том что у нас ежегодно выводится из эксплуатации основных фондов в 2–3 раза больше, чем вводится, вывозится капитала больше, чем поступает, и это при активной эксплуатации невозобновляемых природных ресурсов. На самом деле темп изменения объема нацдохода, я не говорю о его обновлении, происходит значительно более высокими скоростями, чем рассчитывает Всемирный банк.

Вы правильно сами заметили. Нам действительно нужно принимать ассиметричные меры повышения конкурентоспособности экономики. Мы оказались в ситуации, когда сформировалась исключительно некачественная структура активов страны, неконкурентоспособная финансовая система. И вообще вопрос финансовой конкурентоспособности страны может стоять только очень декларативно. Мы, конечно, можем его обсуждать, но если трезво оценивать международное положение российской экономики, то следует признать, что привязка в качестве сырьевого придатка завершается. Дело уже не в отставании, оно, как бы мы этого не избегали, состоялось. Что же делать дальше? Не менять модель экономического развития мы не можем,

потому что мы не можем не изменяться. Если мы хотим развиваться, то как? В каких формах? Хочу отметить, что японцы меняли модель экономического развития четыре раза на протяжении 20 лет, все время, совершенствуя, приспособливая под новые, более высокие задачи. Примерно так же поступали в Германии. И многие инструменты, которые там использовались, просто ложатся один к одному на нашу нынешнюю ситуацию. Но часто не замечаются или игнорируются. Например, это касается опыта германской организации восстановления и развития экономики — KfW. Если мы хотим сделать поворот в сторону развития более технологичных отраслей и повышения качества человеческого капитала или хотя бы его сохранения, то крайнее время принимать соответствующие решения.

**Вопрос (А. И. Агеев):**

Я хотел бы обратиться к 7 пунктам, которые вы написали. Если принять эти 7 пунктов за 100% правильных стратегических решений, как некий резервуар, то, естественно, они сейчас принимаются. Вопрос о субъектах. Если разложить объем принимаемых повседневно (или ежегодно) решений в отношении России, то какова структура субъектов этих решений? Сколько процентов приходится на внешние источники? Что это за источники? Валютный фонд или ВТО? Или иные структуры? Сколько процентов решений принимаются на федеральном уровне 10–2–100?

**Ответ:**

Кажется, у вас есть какой-то свой ответ? А если, допустим, это еще действует инерция однажды давно принятых решений? В этой связи приведу пример — мои первые впечатления о публикации программы реформы в начале 1992 года. Я был шокирован тем, что это оказался абсолютно аутентичный перевод. Повторялся текст программы стабилизации долговой ситуации в румынской экономике, опубликованной



ровно в 1980 году в румынской газете «Скынтейя». Это наводит на мысль о том, что источник-то был один и тот же.

Действительно, это была стандартная программа Международного валютного фонда. Но поскольку историческая память человека короткая однажды эту программу начали реализовывать, причем опять же грубо, безграмотно, непрофессионально, но, может быть, с благими намерениями. И стало происходить то, что прозвучало в вопросе. Если кто-то и хотел манипулировать, то дальше началась определенная автономизация процесса. Начали работать в автоматическом режиме так называемые Watch Dogs, инкорпорированные внутренние инструменты. Это подобно вирусу — они стали работать, естественно, против существовавшей системы. Позже заработал другой образ — колея стала углубляться, и телегу из нее теперь можно вытянуть особыми усилиями и обязательно с умом. Другого не могло быть.

**А. И. Агеев:**

Ушел от ответа.

**Ответ:**

Нет, не ушел. Только подчеркнул, что мы предлагаем не заимствование, не готовые рецепты. То, о чем мы сегодня говорим — это дело нашего ума и рук, не самобытность — третий путь для России — а умение строить жизнь в контексте знания мирового опыта и своей истории. В том числе и недавней. А если искать злой умысел, то слабого всегда бьют. Это известно.

**А. И. Агеев:**

Все упирается в субъект. Кто же тот мужик, который из наезженной колеи сможет приподнять эту телегу?

**Ответ:**

А может это женщина.

**А. И. Агеев:**

Скорее всего, потому что одного мужика будет мало.

**Вопрос (В. Э. Багдасарян):**

Существует три тезиса по макроперспективе: единый, универсальный путь экономического развития, несколько путей экономического развития и множество путей экономического развития. У каждой национальной экономики он свой. Какой из них вам ближе? Соответственно экономические реформы — это вариант заимствования или вариант выбора, или самоидентификации?

**Ответ:**

Меня пугает всегда редукция. Попытка упрощения приводит к ошибкам. Когда мне говорят о том, что нужно взять либеральную или нелиберальную модель или, скажем, цивилизационный путь, или опереться на самоидентификацию, мне всегда видится путь в тупик. Уверен, что, во всяком случае, нужно добросовестно выучить и освоить универсальные правила поведения, которыми в своей жизни руководствуются на протяжении многих лет прилежные ученики. Таковым мы не являемся, экономисты в своей массе уж совершенно определены. Лучшее из мирового опыта, пропущенное через российское сознание, осмысленное и российскими руками превращенное в гармоничное и пристойное бытие, — вот наш национальный путь.

Приведу близкий всем пример из тревожного настоящего: пресловутый вопрос о целесообразности присоединения к ВТО. Если бы хорошо выучили правила и знали бы их, и умели применять, участвуя в ВТО, я бы сказал: путь вам в ВТО, работайте там! Но поскольку я знаю, что этого не произойдет, то, как всегда, универсальные требования будут искажены и работать будет очень трудно, вероятнее всего, не в соответствии с нашими интересами. И я понимаю, что не получится ни национального пути, ни универсального

развития. В итоге получится то, о чем вы говорите: много-  
сложность, непонятность и не весть что на годы вперед.

## Выступления

### ДВИГАТЬСЯ В ИННОВАЦИОННОМ НАПРАВЛЕНИИ

*Г.Б. Клейнер, доктор экономических наук*

Мне кажется, что основная методологическая черта этого очень интересного и насыщенного доклада состоит в том, что средствами решения многочисленных и справедливо приведенных здесь проблем экономики России названы средства и инструменты денежно-финансовой и налоговой систем. Речь при этом ведется о макроэкономическом регулировании. Сейчас разнообразные, относительно устойчивые состояния экономики модно называть «ловушками». Так вот: мне представляется, что вместе с автором доклада мы находимся в своеобразной макроэкономической ловушке. Логика автора доклада примерно такова. Он фиксирует многочисленные проблемы макроэкономического состояния России, недостатки ее положения в мире и считает, что преодолеть и эти проблемы, и то, что докладчик называет дезинтеграцией, а я бы обозначил фрагментацией (дезинтеграция — это разрушение, а фрагментация — формирование «комков», следующая за дезинтеграцией стадия, когда эти фрагменты уже сформировались и с ними нужно что-то делать), можно с помощью макроэкономических финансовых мер. Несомненно, интегрировать социально-экономическое пространство России необходимо, это очевидно каждому. Но можно ли этого добиться с помощью макрорегулирования?

У меня сложилось впечатление, что причина попадания в эту макроэкономическую ловушку, если проследить кор-

ни этого, лежит в необоснованном применении неоклассической экономической теории. Согласно этой теории стоит изменить, скажем, уменьшить, ставку ссудного процента, и народ, принимая «рациональные» решения, побежит за инвестициями. Производители побегут налево, потребители — направо. Такого рода примитивные, я бы сказал, примитивистские картинки из неоклассики подвергаются сейчас острой критике со стороны институционализма, эволюционизма и других альтернативных экономических течений, которые борются за более адекватную экономическую картину. С точки зрения методологии, чтобы не оказаться в макроэкономической ловушке, мы должны существенно расширить спектр возможных методов регулирования, обратить внимание на мезоэкономические регуляторы, микроэкономические регуляторы и наноэкономические регуляторы, в том числе такие, которые относятся к идеологии, к тому, к чему очень чувствителен и российский производитель, и вообще российский человек. Что сказали начальники, как его охарактеризовали «наверху», имеет для него большое значение. Российский человек крайне чувствителен к оценкам, более чувствителен к ним, чем к финансовым и налоговым мерам, поскольку наш человек вовсе не так рационален, как об этом пишут сторонники неоклассической парадигмы. Это методологическое обстоятельство необходимо учесть, если мы честно и, по возможности, полно хотим ответить на вопрос, который содержится в названии доклада: «О подходах к корректировке российской экономической политики». Экономическая политика является многоуровневой, охватывает не только верхний уровень, но и нижний, и ряд промежуточных. И мы должны говорить о возможных корректировках на всех уровнях.

Я недавно вернулся из командировки, в которой мы проверяли вологодский научный институт. Побывали и в цехах «Северстали». И вынесли оттуда совершенно фантас-

тическое впечатление, хотя я и часто бываю на предприятиях, в цехах. Глядя на работу доменных печей, людей, которые рядом с ними работают, я еще раз убедился, что именно эти люди являются основой нашей экономики. Производство — это в значительной мере автономная система. Наверху сидит правительство, ниже сидят региональные власти, еще ниже — заводское начальство. Где-то за облаками — А. Мордашов... Но экономика делается на производстве! Как регулировать производство, как управлять людьми, которые там работают, — это важнейший самостоятельный вопрос, который мы зачастую упускаем.

И это касается отнюдь не только выплавки стали на древних доменных печах. Это касается и инновационной части экономики. Инновационная часть тоже дислоцируется на предприятиях, и нам надо искать, какими мерами воспользоваться, чтобы предприятия двигались в инновационном направлении, а не в противоположном. Если мы не решим эту проблему, мы откажемся от современной конкуренции, будем находиться в положении голого короля. Платье, которое необходимо для нормального функционирования экономики, с помощью макроигл мы не сошьем. Сможем в лучшем случае связать только шапочку, которая венчает экономику, но основная ее часть останется неприкрытой.

Докладчик говорит о необходимости планирования справедливо, но с некоторой опаской. Я по этому поводу хочу сказать, что я лично не боюсь. Важное слово было произнесено и тут же поспешное — мы, мол, «не такие», мы не хотим восстановления Госплана... Но вот я, например, «такой»! Стране как воздух необходим орган, который занимался бы планированием, мониторингом, координацией. Назовите его Роспланом. Не надо бояться призраков прошлого. Вот я недавно в рамках Научно-экспертного совета по совершенствованию бюджетного планирования при Правительстве РФ анализировал доклады о развитии и

основных направлениях деятельности министерств. Каков основной вывод? Каждый играет в свою игру. Нет единой команды, нет единой стратегии и нет единого центра. Пока такого центра не будет — у нас не будет эффективной интегрированной экономики.

## НЕОБХОДИМА СМЕНА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИДЕОЛОГИИ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

*В.В. Перская, доктор экономических наук*

Я хочу обратить внимание присутствующих на следующее. Во-первых, весь комплекс ТЭК, реализации минеральных ресурсов на внешнем рынке находится в частных руках. Государству принадлежит «Газпром», но и то очень условно, поскольку это хозяйствующий субъект, обладающий правом самостоятельно решать свои вопросы, в т. ч. реализацией продукции на внешнем рынке. Проблемы газового хозяйства, решаемые с участием представителей государства, определяются только на заседаниях совета директоров/акционеров. РАО «ЕЭС» — это также самостоятельный хозяйствующий субъект, где есть представитель государства, который в данном случае должен выполнять цели и задачи общегосударственного характера, но факты последнего времени свидетельствуют, что общегосударственные, общенациональные задачи решаются в меньшей степени, чем обеспечиваются интересы преимущественного корпуса управляющих РАО «ЕЭС». Все мероприятия по регулированию ТЭКа говорят о том, что перспективы финансового роста поступлений от реализации на внешнем рынке фактически обусловят в современной модели хозяйствования России рост средств прибыли как хозяйствующих субъектов, так и частных владельцев. Мы забываем, что эти деньги, будучи в частных руках, абсолютно не означа-

ют того, что их можно будет использовать на обеспечение экономического роста РФ за счет внутренних ресурсов, а заставить частного хозяина или внедрять новые технологии, или модернизировать, или делать еще что-то, если он не увидит реальную прибыль, которую он с этого поймет практически в действующей экономической системе, не реально, да она тому и не служит.

Почему средства идут в офшоры? За последний год, 2006, 70 млрд долл. вывезено из России. И это только за 1 год. Процесс не только продолжается, он усиливается и ускоряется. Такое положение дел соответствует модели неолиберальной школы, вывоз капитала направлен на поддержание роста курса рубля, на сдерживание инфляции, содействие вывозу капиталов — это фактически средство поддержания личного интереса частных предпринимателей в экспорте сырьевой компоненты. Так о каком же «минерально-сырьевом» источнике можно говорить для финансирования экономики России, для решения ее общенациональных экономических задач, для обретения ею адекватного места в мировой экономике на основе инновационного пути развития, если это не соответствует ни действующей модели экономического развития, ни экономической идеологии, господствующей в правящей элите?

Во-вторых, либерально-корпоративистская модель — великолепна, но должна сказать, что она базировалась на хорошо подготовленной внутрипартийной системной смене власти, на дискуссиях между различными партиями и в обществе. И это было во всех странах, в том числе и в Швеции. У нас, к сожалению, этого процесса не наблюдается, и поэтому у нас не готово ни общество к этому, ни промышленный сектор, ни частно-предпринимательский сектор, в т. ч. малый, средний и крупный бизнес, т. е. никто. У нас крупный бизнес живет своей собственной жизнью, малый и средний — по совершенно другим понятиям и это и есть неолиберальное регулирование. Это предполагает ставку

на частного предпринимателя, причем заигрывание с крупным бизнесом, как опоре развития экономики, фактически не учитывает того, как формировался этот бизнес, что ему не свойственно исполнение социальных функций на добровольной основе, без соответствующего принуждения, как это имеет место во всей Западной Европе. Ставка на предпринимателя фактически привела к тому, что в министерствах и ведомствах высочайший дефицит в кадрах. Но я должна сказать, что, работая с министерствами и ведомствами, мы наблюдаем, что только процесс переподготовки кадров в системе РАГС в какой-то степени ориентирован на государственные интересы. А так и элита, и первичное, и уже вторичное звенья замещения кадрового состава прошли подготовку в институтах Америки, Германии, Англии. А там неолиберализм воспринимается как система мышления, оправдавшая себя в условиях распада СССР и лагеря социализма для приобретения статуса международной конкурентоспособности и лидерства. И хотя сегодня неолиберализм в США терпит системно-циклическое поражение, воспитанные в его духе кадры при доминировании несколько догматического подхода в западной школе к процессу преподавания, не в состоянии самостоятельно осмыслить, что происходит новый цикл развития экономики, надо менять ориентиры и ценности. Поэтому мы будем испытывать кадровый голод, и это самое сложное.

Далее, мы абсолютно не затрагиваем СМИ. Во всех СМИ идет мозговая атака неолиберальных идеологов российской экономической науки. Так, гайдаровский институт — это практически проплаченная организация, так же как и ЦЕФИР. Представители этих институтов выступают во всех возможных изданиях. Они настолько гениально пишут? Нет, у них слабая, бездоказательная база, но они проплачены институтами, в которых они работают. А «Коммерсанту» все равно кого публиковать. Мы должны откровенно сознаться и признать факт: надо



не просто фрагментарно говорить о том, что неолиберальный путь — это дорога к потере государственности страны, к пребыванию ее на «периферии» мирового хозяйства и пр., а откровенно поставить вопрос — необходима смена идеологической модели экономического развития. То есть перейти к государственному регулированию.

Какому? Вот Китай был приведен в пример, но это авторитарная страна, и сравнивать нас с Китаем нельзя. Частнопредпринимательский сектор, а я с ним работаю и знаю, даже частники, реагируя на решение ЦК КПК, «берут под козырек» и четко выполняют предписанное партией. Китай — это не олигархическая среда, где «правят бал» единицы и им подчинены цели государственного развития. Это совершенно другая среда, не сравнимая с Россией.

Поэтому если обозначать ценности и приоритеты, надо исходить из того, что, во-первых, необходима смена экономической идеологии развития страны, во-вторых, следует обратить серьезное внимание на подготовку кадрового состава, причем качественной его составляющей, чтобы они понимали, что целью развития является удовлетворение жизненных потребностей всего народа (что, в принципе, является целью и всего мирового хозяйства согласно международной экономической теории), и, в-третьих, работа со СМИ, в частности пропаганда целей, задач и приоритетов национального развития, чему будет способствовать разумное государственное регулирование.

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ОБЩЕСТВА И БОРЬБА ЗА ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ**

***Б. Н. Порфирьев, доктор экономических наук***

Хотел бы сделать несколько комментариев и уточнений. Поддерживаю П. А. Федосова, его посыл о ТЭЖе, но

кое-что хочу уточнить. Разговор, во-первых, нужно вести все же не о ТЭКе, а о минерально-сырьевом комплексе, который включает не только нефть и газ, но и рудные ископаемые, в частности металлы. Во-вторых, хотел бы по этому же поводу отметить, что значение поддержки этого комплекса состоит, может быть, даже не столько в том, что он является главным и чуть ли не единственным источником финансовых ресурсов; это не совсем, так и здесь я как раз солидаризируюсь с С. С. Сулакшиным. Есть и золотовалютные резервы, есть и значительные остатки средств на корреспондентских счетах, есть на самом деле некий финансовый ресурс, который в таком краткосрочном плане может быть задействован как импульс для необходимых преобразований.

ТЭК очень важен при рассмотрении долгосрочных перспектив. Однако это не должно ассоциироваться только с сугубо сырьевым его наполнением или его ролью как источника финансовых поступлений; минерально-сырьевой комплекс — это ведь еще и место приложения высоких технологий. Геологоразведка, разработка, переработка — все эти отрасли требуют высоких технологий, и об этом нельзя забывать. В этом смысле основной упор в НИОКР, инновациях должен быть сделан именно в этот комплекс, который, в свою очередь, мог бы финансово поддерживать эти разработки. Примеры такие существуют, но все это должно перейти на совершенно другой уровень и масштаб, тогда мультипликационный эффект будет гораздо сильнее.

Второе замечание. С. С. Сулакшин отводит инвестиционно-кредитному фонду роль своего рода интегрирующего механизма, который мог бы весь указанный процесс «раскрутить». Поддерживая эту идею, хотел бы подчеркнуть, что не надо забывать и про бюджет как таковой. Когда речь идет о бюджетном механизме, о роли бюджета и тех тезисах, которые С. Н. Сильвестров в своем докладе приводит, то меня смущает оптимистическая оценка общества, якобы

разделяющего социальные приоритеты развития страны. Я думаю, что все-таки это не совсем так. Не все эту оценку поддерживают: ни наверху, ни внизу, ни посередине. Мне кажется, есть борьба групп интересов, групп давления, и она еще будет продолжаться дальше. Да, в каком-то смысле чаша весов склоняется в пользу указанных приоритетов, и принятие национальных проектов в каком-то смысле об этом свидетельствует, но борьба далеко не закончена, борьба за бюджет в том числе. Совершенно справедливо в докладе проведено различие между реализацией и разработкой экономической политики. Так вот, реализация намеченных проектов показывает, что проводимая политика пока далека от ориентации на социальные приоритеты.

Последнее замечание. П. А. Федосов говорил, что выбор приоритетов должен учитывать хронологию. Я бы еще добавил и подчеркнул роль территориального измерения нашей политики, в том числе экономической. Этот стратегический выбор и это направление действий тоже никоим образом не могут быть отложены, но должны делаться здесь и сейчас. Если это будет упущено или затянется, то все упомянутые коллегами переливы капиталов (человеческого, финансового и др.) на отраслевом и других уровнях мало чего будут стоить.

## ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: 150 ЗАДАЧ И ОДНО КЛЮЧЕВОЕ ЗВЕНО

*С. С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,  
доктор политических наук*

Доклад дал очень объемное пространственное видение проблемы, которая существует в экономической политике. Основной вопрос к докладчику от участников семинара — ну и что же дальше делать? Собственно, я бы сказал

так: отвечать на те вопросы, которые в докладе были поставлены. Их там не 3, не 7, не 9. По опыту проекта по демографической политике мы уже сейчас видим, что сложность, детализированность и объемность экономической политики будет не меньше. Там были идентифицированы 150 конкретных управленческих задач. Не 3, а 150, и на каждую из них искался ответ. У нас всегда есть такое желание — естественно, что оно методологически оправданно, найти главное звено, схватиться за него, потянуть и решить проблему. Это оправданно, и звено найти можно, но перед этим оговорив, что модернизация или корректировка реальной государственной экономической политики как управленческой практики — это почти бесконечное множество задач и вопросов, на которые нужно дать ответ. Тем не менее хочется это звено обнаружить.

Я нарисовал структуру экономического проекта, который у нас сейчас осуществляется: внешнеэкономическая политика, топливно-энергетический, сырьевой, газовый комплекс, газовая система, промышленный комплекс, вместе с сельско-поселенческой политикой, нормативно-правовой базис для государственной политики, политика в области управления финансами, налогово-бюджетная, денежно-кредитно-банковская, инвестиционная, ценовая, долговая, финансовые рынки, структурная политика — отраслевая, размерная, от естественных монополий до малого бизнеса, того самого микро- и наноуровня, внешняя глобальная конкурентная оболочка, которая находится в этой проблематике, промышленная политика, модернизация, социальная политика. Во-первых, она выступает как комплекс, поставляющий прагматически звучащий капитал, механизмы воспроизводства, а с другой стороны — являющейся адресацией потребителей экономической политики в смысле именно гуманитарных позиций цели и смысла. Любая государственная деятельность — это человек, это социум. Демография здравоохранение как обстоятельства,

которые дают возможность существовать этому самому человеку в физическом смысле, ЖКХ, жилье примерно в этом же звучании. Наукообразование — область, дающая квалификационный ценз и формирующая рынок труда. Пенсионное обеспечение и доходы, оплата труда занятого населения — тоже институт, позволяющий существовать человеку. Ну и отдельно декриминализация экономики — коррупции и теневой экономики. Это не спонтанная схема, она тщательно отработывалась, структурировалась. И вот на ней я взял и нарисовал связи — что от чего зависит. И вот что получилось: красным нарисованы связи, выявленные социологическими опросами, корреляционным анализом. Данные, которые центр экономической конъюнктуры много лет получает. Показаны финансовые зависимости, инвестиционные возможности национальной экономики. Синим — показаны иные ресурсно-кадроправленческие инвестиционно-обменные связи. Каждый может, если я что-то упустил, добавить синих и красных цепочек, потому что понятно — указаны только основные. Но уже видно, что вырисовывается картина. Она связана с тем, что нет базового элемента расширенного воспроизводства — инвестиционных ресурсов. Или оборотных денежных средств, финансов. Кредитных и т. д. Почему? Потому что есть вот такая цепочка структур денежной базы и денежной массы. Цепочка дотягивается до политики Центрального банка, и вот таким образом мы приходим к тому, что ключевое звено все-таки есть.

Ключ заключается в том, что нынешняя парадигма экономической политики — это парадигма финансовой стабилизации через монетаристские инструменты и принципы. А принцип простой — таргетируя инфляцию, сокращать спрос за счет сокращения денежного обращения. В совершенно упрощенном виде это выглядит как баланс. Предложение, с одной стороны, спрос — с другой. Уменьшая спрос, авторам этой концепции кажется, что они справятся

с инфляцией, но ведь при этом сокращается гуманитарный показатель, занятость сокращается, активность экономическая. Все что мы имеем с совершенно неизбежной причинно-следственной связью. Из этой логики следует, что можно было бы не сокращать спрос, а наращивать предложение, то есть подкачивать экономику инвестициями, как это делает Китай, как послевоенная Германия до сих пор это делает через систему государственно-инвестиционного кредитования. При этом решая гуманитарные проблемы, занятость и т. д.

Невозможно ответить на вопрос — почему в этой симметричной картине баланса выбрана методология статьи спроса, а не методология роста предложения. Если, конечно, не реконструировать исходные документы этого выбора, которые на английском языке были написаны. Итак, ключ к тому, чтобы эти весы перевести в другое состояние, технология решения должна вторгаться в политику Центрального банка России, и во все эти взаимоувязанные политики. Каким образом, меняя политику Центробанка, структуру денежной массы, насытить инвестиционно экономику, чтобы избежать инфляционных последствий? Есть опыт других стран — Германии, Китая. Наше предложение — это государственно-внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд.

Можно сказать, что есть ключ к модернизации 4 политики, но тут же надо сказать, что практически во всех звеньях эти взаимоувязанные причинно-следственные связи, перекрытие политико-управленческих практик и ресурсов тут же заставят выписывать полностью видоизмененную картину экономической политики, увидеть, что все эти разработки взаимоувязаны. Увязаны из верхнего уровня решениями — макро-решениями, но увязаны и с тем, на что обратил внимание Г. Б. Клейнер. С мезо-, микро-, наноуровнями. В частности, кадры и доход как стимул к деятельности, вопрос духовного потенциала как фактора

экономической деятельности в стране, как составной части человеческого капитала и т. д.

В одном из выступлений прозвучала мысль, что в России нет других источников финансирования, кроме ТЭКа. Позвольте возразить — золотовалютные резервы страны избыточны на сумму порядка 150 млрд долл. Их можно запускать в экономику. Эмиссионная диверсия, недофинансирование денежного агрегата — его величина уже около полутора триллионов долларов. Разделите на 10 лет — вы получаете ежегодную квоту, которая сегодня может на ладошке лежать в 150 млрд долл. Их можно через инвестиционно-кредитную схему запустить в оборот. ТЭК таких сумм не дает. Мы не говорим, что его надо закрывать или отказываться от него, мы говорим, что иные, указанные источники надо запускать, как, скажем, в Китае или Германии.

## О ФИНАНСОВОЙ ДИСТРОФИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ<sup>1</sup>

*В. А. Гамза, кандидат экономических наук,  
кандидат юридических наук*

Одной из самых главных проблем экономики России является ее чрезвычайно низкая монетизация. Политика денежной стерилизации экономики привела к угасанию воспроизводственного процесса практически во всех ее отраслях.

Это становится ярко видно, если провести сопоставительное монетарное исследование «капиталистической» России и «коммунистического» Китая.

За последние 6 лет Россия показала более высокие темпы роста номинального валового внутреннего продукта (ВВП), чем другие страны из группы БРИК. Однако прирост ВВП

<sup>1</sup> Иные публикации автора см. на сайте: <<http://www.axbank.ru>>.

### Валовой внутренний продукт (ВВП)

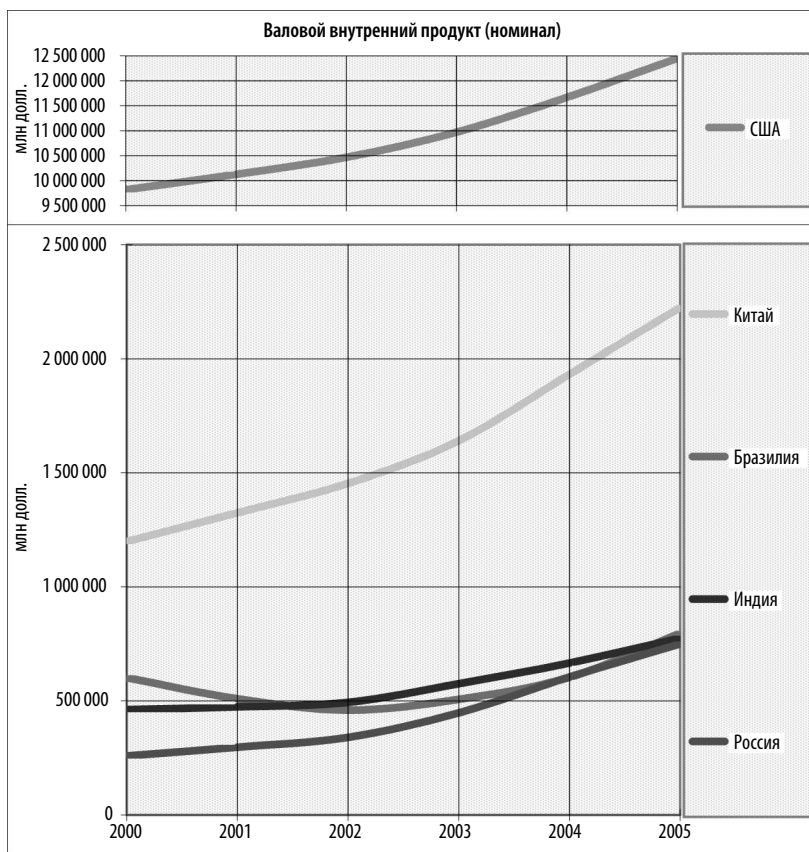
Показатели		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Россия	номинал (млн долл.)	259 064	297 130	340 173	447 495	605 733	749 931
	номин. рост (%)	51,8	14,7	14,5	31,5	35,4	23,8
	% к ВВП США	2,6	2,9	3,2	4,1	5,2	6,0
Китай	номинал (млн долл.)	1 198 483	1 324 812	1 453 837	1 640 966	1 931 642	2 224 811
	номин. рост (%)	10,6	10,5	9,7	12,9	17,7	15,2
	% к ВВП США	12,2	13,1	13,9	15,0	16,6	17,9
Индия	номинал (млн долл.)	462 643	474 097	493 335	575 330	665 867	775 410
	номин. рост (%)	4,6	2,5	4,1	16,6	15,7	16,5
	% к ВВП США	4,7	4,7	4,7	5,2	5,7	6,2
Бразилия	номинал (млн долл.)	602 207	509 797	459 379	506 784	603 994	796 284
	номин. рост (%)	12,2	-5,3	-9,9	10,3	19,2	31,8
	% к ВВП США	6,1	5,0	4,4	4,6	5,2	6,4
США	номинал (млн долл.)	9 817 000	10 128 000	10 469 600	10 971 200	11 667 500	12 450 000
	номин. рост (%)	5,9	3,2	3,4	4,8	6,3	6,7

*Источник:* Всемирный банк, Банк России, Народный банк Китая.



за этот период в России составил \$ 491 млрд долл., а в Китае в 2,1 раза больше — 1026 млрд долл. Более того, отношение ВВП России к ВВП США в это время увеличилось на 3,4%, а ВВП Китая — на 5,7%. Сегодня ВВП в Китае в 3 раза больше, чем в России.

График 1 к таблице 1



Таковы макроэкономические позиции России и Китая. Теперь сравним основные виды их национальных денежных агрегатов, и посмотрим, каковы денежные основы дальнейшего экономического развития двух стран.

## Денежная база и денежная масса

Показатели		01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006
<b>Денежная база России</b>	номинал (млн долл.)	25 529	30 841	38 761	64 895	85 931	101 184
	рост (%)	69,5	20,8	25,7	67,4	32,4	17,8
	% к ВВП	9,9	10,4	11,4	14,5	14,2	13,5
<b>Денежная база Китая</b>	номинал (млн долл.)	398 330	408 926	487 644	541 180	691 055	768 071
	рост (%)	5,9	2,7	19,2	11,0	27,7	11,1
	% к ВВП	33,2	30,9	33,5	33,0	35,8	34,5
<b>Денежная масса М2 России</b>	номинал (млн долл.)	40 936	53 575	67 119	108 902	157 520	209 917
	рост (%)	61,5	30,9	25,3	62,3	44,6	33,3
	% к ВВП	15,8	18,0	19,7	24,3	26,0	28,0
<b>Денежная масса М2 Китая</b>	номинал (млн долл.)	1 658 332	1 930 518	2 300 933	2 716 485	3 033 177	3 669 663
	рост (%)	12,1	16,4	19,2	18,1	11,7	21,0
	% к ВВП	138,4	145,7	158,3	165,5	157,0	164,9
<b>Наличные деньги М0 России</b>	номинал (млн долл.)	14 855	19 395	24 000	38 881	55 408	69 764
	рост (%)	57,4	30,6	23,7	62,0	42,5	25,9
	% к ВВП	5,7	6,5	7,1	8,7	9,1	9,3

Показатели		01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006
<b>Наличные деньги МО Китая</b>	номинал (млн долл.)	205 194	212 268	236 501	268 955	259 631	297 909
	рост (%)	5,7	3,4	11,4	13,7	-3,5	14,7
	% к ВВП	17,1	16,0	16,3	16,4	13,4	13,4
<b>Безналичные в банках России</b>	номинал (млн долл.)	25 184	33 475	42 195	68 986	100 819	138 549
	рост (%)	67,9	32,9	26,0	63,5	46,1	37,4
	% к ВВП	9,7	11,3	12,4	15,4	16,6	18,5
<b>Безналичные в банках Китая</b>	номинал (млн долл.)	1 453 138	1 728 250	2 044 377	2 447 530	2 773 546	3 371 753
	рост (%)	14,6	18,9	18,3	19,7	13,3	21,6
	% к ВВП	121,2	130,5	140,6	149,2	143,6	151,6

*Источник:* Всемирный банк, Банк России, Народный банк Китая.

График 1 к таблице 2

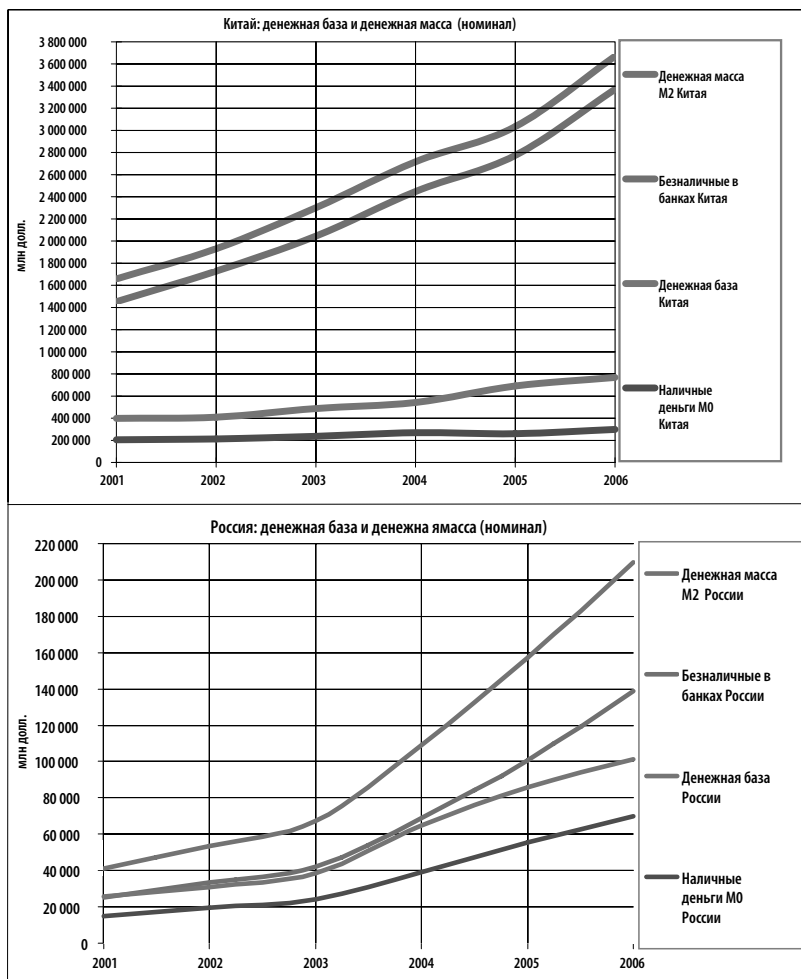
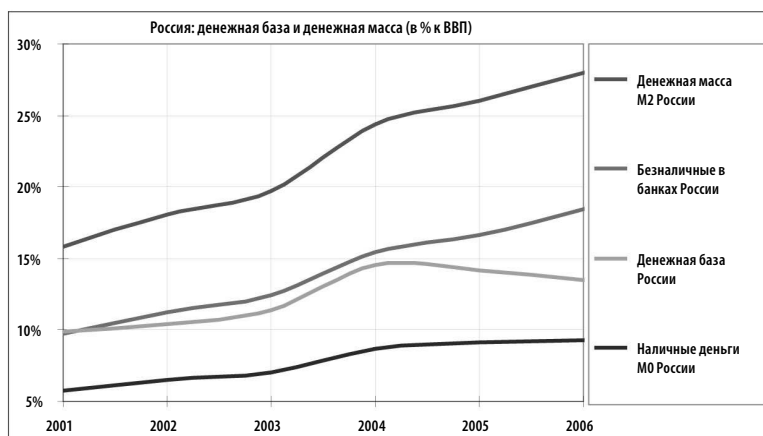
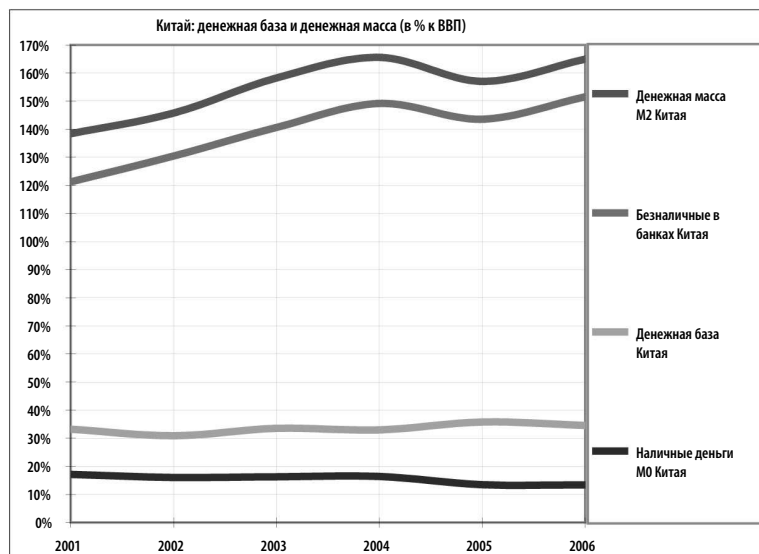


График 2 к таблице 2



Базовая монетизация (отношение денежной базы в широком определении к ВВП) сегодня в России 13,5% (падение показателя за последние 2 года на 1%), в Китае — 34,5%, то есть в 2,5 раза выше база формирования денежной массы.

Монетизация экономики (отношение денежной массы М2 к ВВП) составляет в России 28,0% (за последние 6 лет показатель увеличился на 12,2%), в Китае — 165% (в 6 раз выше, прирост показателя за 6 лет — 26,5%). Совершенно очевидно, что денежная масса в Китае обеспечивает высокий экономический рост.

Коэффициент депозитно-кредитной мультипликации (эмиссии кредитных (неинфляционных) денег, то есть отношения денежной массы к денежной базе) в настоящее время в России немногим более двух, в Китае — около пяти. Чем выше данный коэффициент, тем более развита кредитная система страны. В России, к сожалению, прирост денежной массы обеспечивается в основном за счет покупки Банком России иностранной валюты.

Наличные деньги в структуре денежной базы России достигают 70% (это главная причина высокого уровня теневой экономики), в Китае — около 40%.

Еще более удручающая ситуация с уровнем безналичных средств на счетах в кредитных организациях: в России их всего лишь 18,5% к ВВП, в Китае — 151% (или в 8 раз больше). Безналичные расчеты — основа формирования цивилизованной, открытой экономики.

Высокий уровень монетизации и его эффективное воздействие на развитие экономики Китая обеспечиваются высоким уровнем ликвидности (капитализации) национальной банковской системы.

Таблица 3

## Средства кредитных организаций

Показатели		01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006
Средства кредитных организаций в Банке России	номинал (млн долл.)	9 755	10 126	13 167	23 380	25 646	24 955
	рост (%)	101,0	3,8	30,0	77,6	9,7	-2,7
	% к ВВП	3,8	3,4	3,9	5,2	4,2	3,3
	% к ден. базе	38,2	32,8	34,0	36,0	29,8	24,7
	% к М2	23,8	18,9	19,6	21,5	16,3	11,9
	% к М0	65,7	52,2	54,9	60,1	46,3	35,8
	% к безнал. ср-вам	38,7	30,2	31,2	33,9	25,4	18,0
Средства кредитных организаций в Народном банке Китая	номинал (млн долл.)	193 137	206 658	231 100	272 225	431 424	470 162
	рост (%)	8,8	7,0	11,8	17,8	58,5	9,0
	% к ВВП	16,1	15,6	15,9	16,6	22,3	21,1
	% к ден. базе	48,5	50,5	47,4	50,3	62,4	61,2
	% к М2	11,6	10,7	10,0	10,0	14,2	12,8
	% к М0	94,1	97,4	97,7	101,2	166,2	157,8
	% к безнал. ср-вам	13,3	12,0	11,3	11,1	15,6	13,9

Источник: Всемирный банк, Банк России, Народный банк Китая.

График 1 к таблице 3

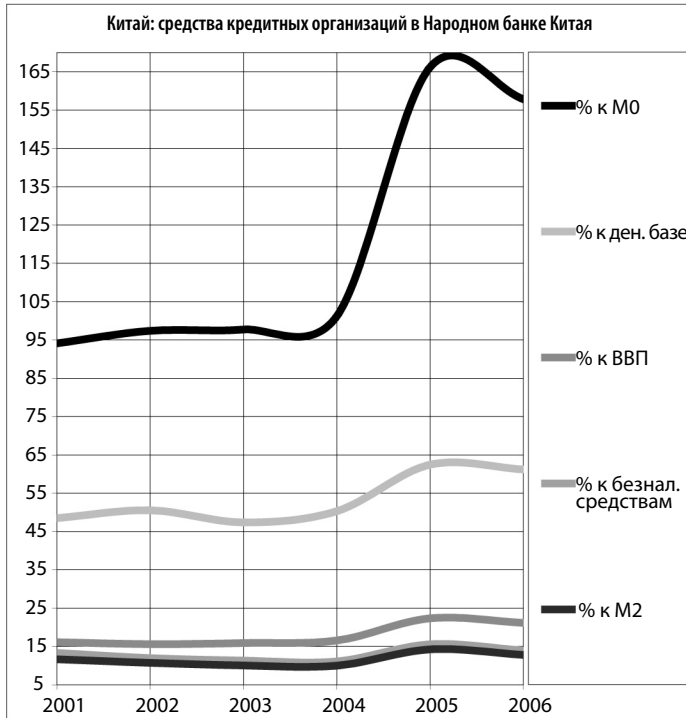


График 2 к таблице 3





График 3 к таблице 3



Если по объему ВВП Россия уступает Китаю в 3 раза, то по сумме средств кредитных организаций в центральном банке — в 20 раз! При этом такой огромный разрыв уровня ликвидности банковских систем практически не сокращается последние 6 лет.

В 2005 году в Китае был не очень высокий рост уровня банковской ликвидности — 9%, а в России было просто падение на 2,7%. При этом за 6 лет показатель уровня ликвидности банков относительно ВВП в Китае вырос на 5%, а в России — упал на 0,5%, поэтому сейчас разрыв между нашими банковскими системами по способности финансировать рост ВВП — в 7 раз.

## Требования банков к нефинансовому сектору (% к ВВП)

	1.01.2001	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	1.01.2005	1.01.2006
<b>1. Страны СНГ</b>						
Россия	18,4	21,1	22,8	24,5	26,1	26,2
Казахстан	10,2	15,1	19,2	21,8	25,5	25,7
<b>2. Страны «BRIC»</b>						
Китай	116,4	112,6	126,8	138,1	135,8	111,7
Индия	41,4	44,2	48,4	51,6	54,2	54,6
Бразилия	47,4	47,8	46,4	46,3	45,1	45,4
<b>3. Страны Восточной Европы</b>						
Венгрия	36,7	41,3	44,4	50,1	55,2	55,6
Чехия	54,9	51,1	49,4	49,1	49,3	49,6
Польша	34,0	35,1	37,2	38,8	38,6	38,8
<b>4. Страны Латинской Америки</b>						
Мексика	42,9	41,9	40,8	39,0	35,6	35,8
Аргентина	33,8	33,4	37,6	37,1	32,0	32,2
<b>5. Западные страны</b>						
Великобритания	123,7	131,7	136,5	141,4	148,5	149,4
Германия	145,7	145,4	143,7	142,5	140,1	140,9
Япония	139,2	142,7	140,5	139,5	138,3	139,1
Франция	101,4	103,0	103,4	104,6	106,3	106,9
Италия	91,5	93,8	95,7	98,8	101,2	101,8
США	43,4	44,9	45,2	45,8	46,2	46,5

**Источник:** Всемирный банк, Банк России, Народный банк Китая.

Таблица 5

**Россия и Китай: монетизация и инфляция**

Показатели		01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006
<b>Россия</b>	денежная масса (% к ВВП)	15,8	18,0	19,7	24,3	26,0	28,0
	инфляция	20,2	18,6	15,1	12,0	11,7	10,9
<b>Китай</b>	денежная масса (% к ВВП)	138,4	145,7	158,3	165,5	157,0	164,9
	инфляция	0,4	0,7	0,8	1,2	3,9	1,8

**Источник:** Всемирный банк, Банк России, Народный банк Китая.

Иные показатели уровня ликвидности (монетизации) банковской системы России за последние 6 лет также имели отрицательные величины:

- отношение к денежной базе — падение показателя на 13,5% (в Китае — рост на 12,7%);
- отношение к денежной массе — падение показателя на 11,9% (в Китае — рост на 1,2%);
- отношение к наличным деньгам — падение показателя на 29,9% (в Китае — рост на 63,7%);
- отношение к безналичным средствам — падение показателя на 20,7% (в Китае стабильный показатель — более 13%).

Именно показанная выше денежная дистрофия российской банковской системы не позволяет, в отличие от Китая, финансово обеспечить высокий рост несырьевых секторов экономики России, прежде всего — перерабатывающей и машиностроительной промышленности.

Уровнем ликвидности банковской системы обусловлен и объем кредитования реального сектора экономики. Россия по этому показателю уступает всем не только развитым, но и подобным ей развивающимся странам, даже Казахстану — по темпам роста.

Заявления российских финансовых властей о том, что высокий уровень монетизации экономики и ликвидности банковской системы вызывают инфляцию, не соответствуют объективной реальности. Более того, анализ денежной сферы России и Китая показал, что высокий уровень монетизации экономики не только не вызывает инфляцию, но, напротив, обеспечивает ее низкий уровень.

График 1 к таблице 5



График 2 к таблице 5

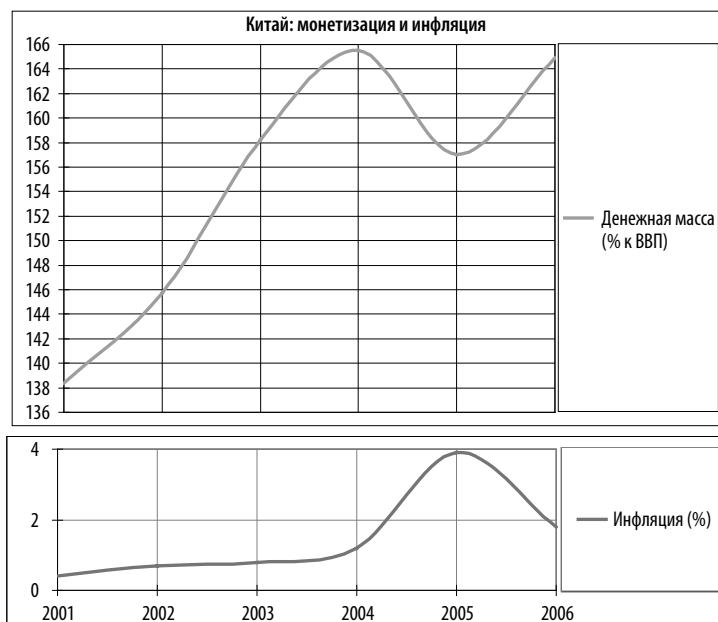
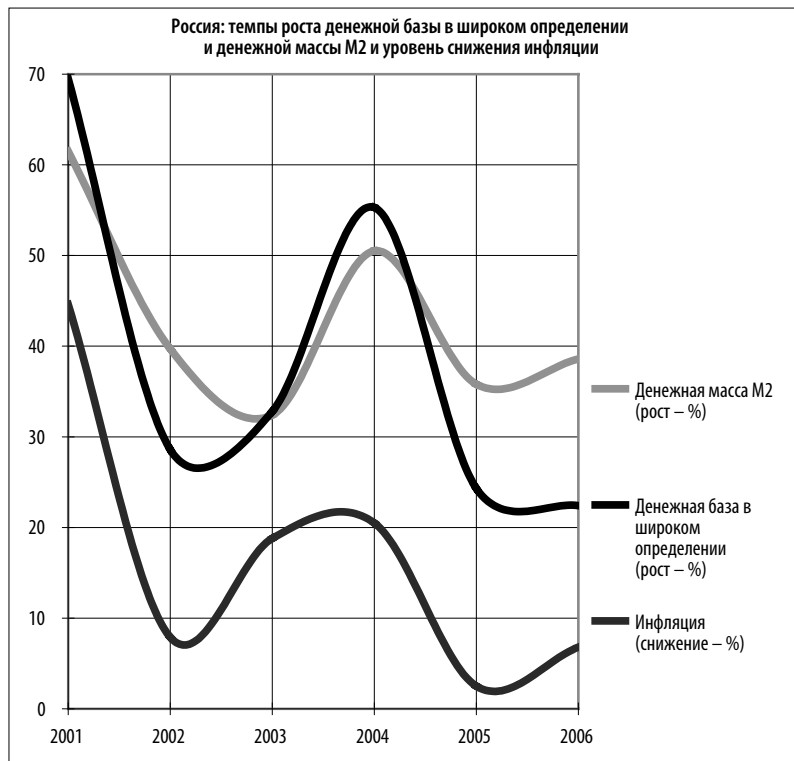


График 3 к Таблице 5



Итак, обеспечить такой же высокий уровень экономического роста, как в Китае, Россия сможет лишь при условии, если уровень монетизации ее экономики и ликвидности национальной банковской системы, а не объем Стабилизационного (вернее, стерилизационного) фонда, будет столь же высокий, как в Китае.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Материалы научного семинара

Выпуск № 5

*Редактор А. Н. Чирва  
Технический редактор О. А. Середкина  
Художественное оформление С. Г. Абелин  
Компьютерная верстка С. В. Степанов  
Корректор Л. М. Боровикова*

*Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования*

*Наш адрес:  
107078, Россия, г. Москва,  
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5  
Тел./факс: (495) 981-57-03,  
981-57-04, 981-57-09  
E-mail: frpc@cea.ru  
Internet: www.rusrand.ru*

*Сдано в набор 30.01.2007 г.  
Подписано в печать 15.02.2007 г.  
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 10,0.  
Отпечатано в Типографии «БДЦ-пресс»  
Тираж 500 экз. Заказ 717.*