



Институт
Современного
Развития

ОБРЕТЕНИЕ БУДУЩЕГО

СТРАТЕГИЯ 2012

Москва - 2011

.СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Предисловие	3
Модернизация как стратегия национального развития	4
Повестка дня для российской политики-2012	33
Перезагрузка экономической модели	79
Социальное развитие	130
Миграционные процессы и будущее России	179
Модернизация: пространственный ракурс	217
Устойчивое развитие	239
Оборона и безопасность	259
Внешняя политика	289
Заключение	321

ПРЕДИСЛОВИЕ

Публикация в феврале 2010 года доклада "Россия XXI века: образ желаемого завтра" спровоцировала широкую, а местами и бурную дискуссию о будущем страны. Одним из наиболее часто задававшихся авторам вопросов сводился к тому, как именно хотя бы начать движение к "желаемому завтра". Это свидетельство того, что наше общество всё еще обладает значительным модернизационным потенциалом. Раскрыть его может только однозначно проявленная политическая воля Президента России, воплощенная в конкретной "дорожной карте", подготовленной совместно властью и обществом.

Остался ровно один год до выборов главы государства. Этого достаточно для того, чтобы тот, кто в 2012 году победит на честных и прозрачных выборах пришел в Кремль со своим планом действий, который можно было бы начать исполнять с первых же дней нового, на этот раз шестилетнего, президентства.

ИНСОР предлагает вариант этого плана, который, естественно, не является истиной в последней инстанции, но может послужить отправной точкой для общественной дискуссии. Фактически речь идет о том, чтобы политик, который через год станет Президентом России, получил от общества наказ как сделать модернизацию страны необратимой и, главное, успешной.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ¹

Доклады ИНСОР – «Россия в XXI веке» и «Обретение будущего» – относятся к линии проектов российской **модернизации**. Это именно **программа обновления**. Причем обновления **радикального** и **системного**. По данным критериям и надо оценивать предлагаемый документ в сравнении с другими разработками.

Работать на идею модернизации приходится в условиях, когда само это слово уже становится затертым, едва ли не раздражающим. Но это не снимает реальной проблемы. В преддверии парламентских, а затем и президентских выборов, обществу будут предложены конкурирующие стратегии. Они могут иметь разные «ключевые слова». Но надо считаться с фактом: **у модернизации нет приемлемых альтернатив**. И именно в ней – **сама суть исторического момента**.

Это вовсе не преувеличение. Задача **приведения к современности** означает для России буквально следующее:

- страна **опасно отстала**, отставание **усиливается** и в ближайшее время может стать **необратимым**;

- государство и общество нуждаются в **переменах**, которые должны быть **глубокими, системными** и достаточно **быстрыми**;

- успех или провал обновления уже стал для нас вопросом даже не благоденствия или прозябания, но именно **выживания**, самого **существования страны**.

Россия опять пробуксовывает в экономике, сдает назад в политике, опускается в идеологии и явно не успевает в истории. Это уже было. Задержки с назревшим обновлением развалили Империю, потом СССР.

Вызов будущего исчерпывается тремя формулами: **«Время упущено!»**, **«Время не ждет!»**, **«Время обязывает!»**.

НАШЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Любая стратегия начинается с оценки ситуации и перспективы. Для нас это тем более важно, что официальная пропаганда и политический пиар рисуют заведомо приукрашенную картину.

После напряженных 90-х страна получила передышку. Конъюнктура на рынке сырья позволила снизить социальное напряжение. Настроение масс приподняли духоподъемной риторикой и затыканием ртов, демонстрацией внешнего влияния, запуском символических проектов и безудержным пиаром. Однако в политэкономике это привело к

¹ Автор - А.В.Рубцов

остановке и даже к регрессу: **привстав с колен, страна попятилась назад.**

«Смена вектора развития» остается лозунгом, который противоречит реальным трендам. Диверсификация буксует. Зависимость от экспорта сырья растет. Импортозамещение остается темой, маргинальной даже на уровне идей. Собственной продукции производится ничтожно мало; деиндустриализация уже стала критичной. В высокотехнологичных отраслях, делающих жизнь современной, мы не производим почти ничего (редкие исключения лишь подтверждают правило). Утечка человеческого капитала – мозгов и актива – становится главной проблемой демографии: страна на грани качественной депопуляции, которая отличается от депопуляции количественной тем, что ее на порядок труднее остановить и компенсировать. По насыщенности хай-теком Россия выглядит модернизированным обществом, но это **импортная современность**. Мы модернизированы по некоторым статьям расходов, но по источникам доходов архаичны (даже с учетом вялотекущей модернизации нефтегазового комплекса).

Наша относительная социальная стабильность **тоже импортная**: она куплена за нефтедоллары и подстрахована «подушкой безопасности», надутой из тех же источников. Кризис показал, насколько этот запас спокойствия ненадежен и как мало от нас зависит. И он же напомнил, чего стоит эта безопасность: после срабатывания «подушки» все живы... но никто никуда не едет.

Реформы институтов (административная, технического регулирования, саморегулирования и т.п.), шумно запускавшиеся в начале 00-х, провалены и практически свернуты, выродились в имитацию, в дополнительную нагрузку или вовсе вошли в стадию контрреформы. Административный прессинг растет, а отдельные успехи в его снижении, слишком скромные и локальные, лишь доказывают, что **в режиме ручного управления проблема не решается в принципе.**

Обозначен явный **регресс в политике**. Под лозунгом преемственности курса и защиты от потрясений создана система личного контроля, фактически исключая свободную ротацию реальной власти. Институты и процедуры народовластия становятся все более имитационными. Идея «управляемой демократии» овладела правящими массами (сверху донизу) и стала реальной силой. Эти концепции легально рекламируются экспертным сопровождением власти – в вопиющем противоречии не только с сутью дела и требованиями момента, но и с Конституцией РФ. Командные высоты СМИ, обеспечивающие обработку сознания и решающие рейтинги, полностью контролируются и фактически приватизированы в качестве инструмента личного пиара. Театрализация политического процесса утратила меру. Обществу

подспудно навязывается теневая идеология, далекая от идеалов и ценностей подлинной модернизации.

Однако наряду с этим вменяемая и активная часть общества все более явно выходит из пассивного состояния. Люди понимают, что нельзя и дальше жить, не приходя в сознание. Складываются два ни в чем не сводимых образа действительности: официальный и гражданский. В итоге мы рискуем получить в одной стране две общности, живущие с принципиально разными картинами происходящего, с разным пониманием своих и общих интересов, с несводимыми представлениями о ценностях и морали, о желаемом и должном. Машина обработки сознания, зомбирующая одних, но вызывающая резкое неприятие у других, ставит страну на грань «холодной гражданской войны» в сфере сознания. Это крайне опасно: сначала раскалываются умы – потом начинают раскалывать головы.

Конфликт уже взрывается в СМИ. Пресса откровенно и часто поделом обижает власть, причем на многие выпады ответить сколько-нибудь убедительно просто нечем. Интернет и блогосфера насмешничают над режимом, а это хуже концептуальной критики: смеются, когда перестают уважать. И когда нечего терять.

Конфликт выплескивается на улицы. Не потому что такие выступления якобы провоцируются несогласными (в цивилизованных странах несогласные митингуют круглосуточно, что не мешает власти подавлять экстремизм и правонарушения в зародыше). На противоправные эксцессы граждан толкает не отстаивание прав, а само несправедливое. Открытый протест провоцируется другим: самодовольством власти и ею же созданными перегретыми ожиданиями, с одной стороны, и подавленным недовольством – с другой. Это протест и против жизни, но во многом и против нарциссизма политики и политиков, оскорбительного для всякого чувствующего фальшь человека. Грубые политтехнологии и самовлюбленный пиар могут вызывать более глубокое неприятие, чем бедность.

Этот конфликт еще можно снять назревшими изменениями, и прежде всего рациональным самоограничением власти, воспитанием в ней уважения к самостоятельным, независимым и свободно мыслящим людям. Но можно временно загнать этот конфликт вглубь – и через некоторое время получить полноценный взрыв. Если ничему не учит история советского режима, достаточно осмыслить хронику недавних событий.

О том, какая перспектива ждет страну в ближайшие десятилетия, можно будет судить даже не по итогам предстоящих президентских выборов, но уже по предвыборным маневрам, по предложениям стратегического характера, по самому духу и идеологии избирательных кампаний.

Жанр, в котором выполнен данный доклад, так и называется – **стратегическое планирование в предвыборном контексте.**

ВЫЗОВЫ И РИСКИ

Назревшая модернизация требует принципиального согласия в обществе. В отсутствие консенсуса в ценностях, мировоззрении и политических взглядах, тем не менее, просматривается общая точка отсчета. Общепризнанной для всех идеологических ориентаций стала задача **смены вектора развития** – преодоления избыточной зависимости от экспорта сырья с выходом в экономику знаний, наукоемких производств, высоких технологий и интенсивных инноваций.

Данная формула приемлема, но только как начальный и сугубо прагматичный мотив. Она требует развития и уточнений:

1) В то время как будущее за инновациями и высокими технологиями, текущая конъюнктура, наоборот, тянет страну назад, к закреплению ресурсной ориентации. Это – **историческая ловушка.** Сложившаяся управленческая система в союзе с прикормленным околосударственным бизнесом будет отчаянно и до конца сопротивляться обновлению, вплоть до «войны за государство». Если усилия по модернизации пока еще не встречают радикального противодействия, значит, они не носят системного характера и сводятся к паллиативу. В итоге мы рискуем получить лишь демо-версию модернизации, что реальных проблем заведомо не решит.

2) В наших условиях инновационный маневр требует также **реиндустриализации в постиндустриальную эпоху,** создания условий для восстановления **производства как такового.** Россия относится к разряду особо крупных стран, которым по определению и по генетике свойственна относительная автохтонность. Прежде чем производить новое, надо **начать производить.**

3) В современном мире глобальная конкуренция выливается в **конкуренцию институтов** (а уже потом продуктов и технологий). Поэтому задача решается только кардинальным изменением институциональной среды, всей регулятивной сферы. В конечном счете – политики и идеологии, самой системы ценностей и принципов.

Более того, модернизация – это прежде всего проблема гуманитарная. **Все начинается с обновления сознания.** Со старыми мозгами новую страну не построить.

Вызов времени императивен. Возможно, столь отчетливый шанс история предоставляет нам впервые. Это называется *некуда деваться.* Упустить такую возможность было бы непростительно: при глубине, скорости и необратимости происходящих в мире изменений подобный шанс обновления может не представиться уже никогда. «Интеллигентской

религии» в России вообще свойственно эпатировать себя и всех ужасами «последнего шанса». Но сейчас это перестает быть риторикой. Возможности развития по привычной схеме *дискретных рывков* практически исчерпаны. Модернизация становится перманентной. Поэтому лидеры идут вперед быстрее догоняющих. **Прямо сейчас мир стремительно делится на тех, кто еще успевает войти в поток сверхбыстрых изменений, и на тех, кто в него уже никогда не войдет.**

Для России, с ее историей и географией, это вопрос не социального комфорта, а судьбы. Ситуация чревата повышенными рисками. В то время как все более усугубляется наша зависимость от экспорта сырья, даже самые мягкие прогнозы проседания сырьевой экономики (под давлением технологических инноваций в энергетике, снижения рентабельности сырьевых отраслей, целенаправленных внешних манипуляций или какого-либо пока вовсе не прогнозируемого развития событий) **не исключают экстремальных сценариев.** Худшие варианты, всерьез обсуждаемые экспертами, допускают:

- экономический коллапс и потребительский кризис;
- консервацию технологического отставания, которое может стать необратимым;
- невозможность выполнения социальных обязательств в достаточном объеме и критическое обострение социальной напряженности;
- глубокий политический кризис с плохо предсказуемыми последствиями вплоть до открытого конфликта, развязывания нелегитимного насилия и срыва в реакцию;
- рост центробежных тенденций с угрозой новой фазы дезинтеграции или, как минимум, опасного ослабления федеральной собранности;
- утрату принципиально важных геополитических позиций на международной арене и ряда ключевых суверенитетов; провалы в обеспечении национальной безопасности;
- катастрофическую депопуляцию, прежде всего качественную – новую утечку «человеческого капитала», исход из страны наиболее продуктивной части населения.

Не просчитывать «черные» варианты политически безответственно. В новом мире требуется принципиально иное отношение к прогнозам в зоне критичного: и в стратегическом планировании и в большой политике **сценарии, чреватые неприемлемым ущербом, должны рассматриваться как актуальные даже при весьма малой их вероятности.** Будущее страны нельзя обсуждать в обычной идеологии коммерческих рисков. Атомные станции не строят по принципу «если рванет, то накроет всех, хотя вряд ли».

Поэтому образ желаемого будущего — не только картины теоретически возможного процветания, но в первую очередь **гарантированное исключение неприемлемых вариантов.**

Вместе с тем, меры, необходимые для предотвращения крайних рисков, по сути, те же самые, что могли бы позволить использовать пока еще остающийся исторический шанс. **Вызов времени на данный момент это одновременно и угроза, но и уникальная возможность.** Мы еще не потеряли перспективу узнать, на что в действительности способна страна, если не мешать ей паразитарными обузами и отсталым менеджментом.

МАСШТАБ И УСЛОВИЯ ЗАДАЧИ

Чтобы избежать угроз и ответить на вызовы века, модернизация в России должна быть:

а) **глубокой** — выход из колеи ресурсного развития означает преодоление вековой традиции, что соизмеримо с задачами построения плановой экономики или воссоздания на ее руинах цивилизованного рынка («смена формации»);

б) **системной** — прогресс экономики и технологий нельзя обеспечить архаизацией политики и социальной жизни; это обрекает страну на привычную в нашей истории фрагментарность модернизаций, обуславливающую их неустойчивость и обратимость, рано или поздно сменяющую временные рывки историческими провалами;

в) **форсированной** — в условиях растущего ускорения инновационных процессов отставание становится фатальным; независимо от прогнозов кризиса сырьевой модели или ее обвала, **зоны принятия решений и точки невозврата страна проходит уже сейчас.**

Поскольку текущая конъюнктура располагает к инерции и питает энергию системного сопротивления, **модернизацию придется начинать, опираясь на экстраординарную политическую волю.**

Но именно поэтому положение дел требует крайне осторожного отношения к привычным для нас методам реализации особо крупных начинаний. **Страна обречена на очередной мегапроект в эпоху, уже рассматривающую всякого рода тотальные начинания как опасные анахронизмы.** Мегапроект, как всегда, чреват повышенными рисками ошибок и злоупотреблений — однако в нашем положении инерция и вовсе губительна.

Это задача не техническая, но концептуальная. Она требует обновления самой философии социально-политического проектирования и реализации таких программ. Принцип **ненасилия над будущим** требует создания не жестких, а тем более не вручную управляемых агрегатов, но живого и подвижного социально-экономического организма, способного

обеспечить максимальную мобильность и возможности выбора, высвободить энергию самореализации.

Такой подход задает рамки ценностных и политических параметров предлагаемой модели, выводит на принципиально иные политические и управленческие технологии. Это проект – но проект именно ограничения непомерного и вредного регулятивного воздействия, снятия избыточного контроля, к тому же, как правило, своекорыстного.

Свобода не всегда была лучше, чем несвобода. Но теперь это так.

МОТИВЫ ОБНОВЛЕНИЯ И ЛИДЕРСТВА

Нынешняя модернизация опять будет для России догоняющей. Однако на этот раз проблема в том, можно ли вообще выйти из этого режима хронических отставаний.

Если ориентироваться на такую задачу, в первую очередь необходимо преодолеть отставание **от самих себя**. Страна хронически отстает от уровня развития своих же лидирующих групп. Вопрос уже не в том, как «догнать Америку», а в том, как изменить свои институты и политику, свою идеологию, мораль и ценности, чтобы путь от вечно отстающей реальности к нашим же интеллектуальным достижениям и образам современности не был таким замусоренным, а то и вовсе непроходимым.

Сейчас для нашей модернизации дело даже не в том, кто лидер, а кто догоняет, но в стимуле и мотиве, **во внутреннем источнике саморазвития** (чего всегда не хватало в России). Зачем модернизация тому, кому некого догонять? — вопрос не тривиальный даже для лидеров, тем более для догоняющих. Возможно, все вечно отстающие как раз и обречены быть без конца догоняющими именно потому, что у них нет этого «зачем». От качества ответа на этот вопрос зависит, может ли в принципе субъект догоняющей модернизации когда-нибудь стать одним из лидеров. Если же мы этого «зачем» не понимаем и самого этого вопроса даже не чувствуем, место в рядах вечно догоняющих нам навсегда гарантировано.

Мотивы лидерства

1. Среди стимулов всякого рода обновлений самое простое, но и самое уязвимое — **естественный напор креатива**. Не «для чего», а «ни для чего»: из любви к искусству. Это спонтанное давление нового с точки зрения модернизаций важно уже тем, что оно либо есть, либо его нет. Не так просто задавить творчество в его отдельных особо сильных проявлениях, но не так трудно сделать социально-экономическую систему косной и нетворческой в целом. Достаточно подавить инакомыслие.

Эти рассуждения могут показаться либеральной лирикой, но они выводят на совершенно прозаические и крайне жесткие вопросы:

а) какие барьеры приходится преодолевать в стране всему новому, будь то технологии, экономика, политика или идеология?

б) какой тип личности и социальности воспитывают школа и высшее образование, армия и медицина, собес и быт, повседневные контакты граждан с властью?

в) на какой уровень интеллекта (или граничащего с кретинизмом простодушия) ориентирован уровень СМИ, особенно ТВ; как обрабатывают сознание политтехнологии; на какие архетипы, ценности и смыслы нацелена идеологическая работа; каким образом режим и само общество относятся к проявлениям человеческой самостоятельности и независимости, к критической рефлексии?

2. Модернизация лидеров развития движима также **амбициями** — государства, власти, элиты, нации. Или просто вождей в истории. За этим могут стоять позитивные смыслы авторитаризма (если они вообще есть) и такие мощные институты, как идеология и производство сознания, ценности престижа, самоуважения, архетипы Славы. Советский человек восполнял нищету быта причастностью к мировому лидерству страны; научно-технический комплекс СССР работал на идеологию больше, чем на оборону. Быть во всем первыми приходилось ради мировоззрения.

3. В истории модернизаций также трудно переоценить влияние мотивов **военной мощи**. Это часто недоговаривают, но в движущих силах модернизаций соблазны военного могущества или страх незащищенности часто бывают наиболее весомыми. Серьезный вред российской модернизации наносит обладание остатками ядерного потенциала. Это одновременно и защита, но и крест России. Подобно расслабляющему сырьевому проклятию, впору говорить о ядерном проклятии. Даже когда внешнюю угрозу утрируют, в подкорке власти, военных и мирных обывателей остается уверенность в том, что ядерный щит исключит внешнюю агрессию при любом уровне нашей технологической деградации — подобно тому, как цены на нефть «защищают» российскую экономику от последствий ничегонеделанья. Немирный атом и нефть продолжают греть русскую печь, с которой с таким трудом слезают у нас муромцы и емели.

4. Помимо Силы и Славы не менее значимый мотив модернизаций — **Власть**, ее удерживание и воспроизводство. Обновляться приходится и для того, чтобы не потерять контроль. Чувство элементарного самосохранения — возможно, главный мотив, по которому нынешнее правление могло бы приступить к обновлению всерьез. Но теперь к власти над себе подобными добавляется **власть над будущим**. Лидерство в перманентной модернизации открывает возможность выстраивать мораль и архитектуру нового мира, распределять в нем роли. Впервые в

истории человечества в этом воздействии на будущее открывается возможность глобального картельного сговора — и никакая конкуренция, никакие антимонопольные службы этому помешать не смогут. И наоборот, провалы в модернизации в итоге ведут к завуалированному рабству.

5. Самое рутинное и понятное в модернизациях лидеров развития — **экономические стимулы**. Легальную монопольную ренту дают именно авангардные новшества. Инновационные прорывы всегда делают держателей нового монополистами. Ситуации временного лидерства предельно эффективно эксплуатируются. Венчурная экономика часто похожа на узаконенную аферу. Хотите быстро разбогатеть — придумайте что-нибудь небывалое и рисковое. Но тогда это новое надо уметь культивировать. Или, как минимум, не создавать для него запретительных барьеров. Инновационная экономика требует особых техник управления коммерческими рисками.

6. Наконец, важнейший стимул опережающих модернизаций — все более полное удовлетворение постоянно растущих **потребностей человека** (коммунистическое звучание формулы не портит сути). Человек творит, обновляет и обновляется в том числе и из любви к себе и себе подобным, ради расширения своих и чужих способностей, ради личного и общего блага, наконец, просто для комфорта. Однако чтобы институт изобретательства работал на человека, человек в обществе должен быть ценностью — и как «капитал», и индивидуально, как Лицо. Для этого надо высоко ценить себя и себе подобных, что с точки зрения традиционной идеологии, политики и социальной психологии вовсе не очевидно. Мощная, но тупиковая модернизация в СССР — классический случай. Это и есть проблема ценностей, гуманитарной составляющей, которую недооценивают застрявшие в прошлом «технократы».

Если ориентироваться не на раскрытие **внутренних стимулов саморазвития**, а на привычное «догнать!», такая модернизация опять выведет страну из тупика в болото. Если вообще куда-нибудь выведет.

АНАЛОГИ И ПРООБРАЗЫ

Кажущаяся самоочевидность догоняющего характера нашей модернизации соблазняет вполне определенными аналогами — опытом стран второго эшелона, которым удалось впечатляющие рывки. Но есть разные типы догоняющих модернизаций. Либо в гонку вступают те, кто в лидерах давно или никогда не был, но движим внутренним импульсом и ощущением открывающейся перспективы. Либо вдогонку бросаются утратившие позиции вчерашние лидеры. **Разная природа отставания диктует разные стратегии.**

Положение России в этом плане двойственно: она и наследница фрагментарного величия СССР — но и страна, которой все еще предстоит устранить недострой советской модернизации. Былая мощь ко многому обязывает, причем не только морально, но и в плане стратегии, даже техники модернизации. Если страна отстала безнадежно, ей и политическая модернизация не нужна — эту логику открыто не проговаривают, но она есть. Если же страна еще на что-то способна, ей нужна именно **полноценная модернизация**, включающая обновление политической системы и институтов. Постиндустриальных феодализмов не бывает, как, впрочем, и феодальных реиндустриализаций.

Нам тем более нельзя засматриваться на китайские и им подобные аналоги: бешеные темпы от почти нулевого старта при жестко организованном, дисциплинированном населении и дармовой рабочей силе — для нас этап пройденный. Этот ресурс история дает единожды, и СССР им в свое время в полной мере воспользовался. Далее страна прошла свой путь социально-политической эволюции, и теперь возврат в авторитаризм порождает не дисциплину в обществе, а разгул во власти, по всей вертикали, сверху донизу. Нельзя заимствовать позитив авторитарных модернизаций, не взяв остальное как жестокие обременения. Тогда надо отрывать бизнес от власти, а власть от бизнеса не политическими, правовыми и экономическими методами, а с кровью (в прямом смысле). Однако вряд ли возможны расстрелы министров в государстве, в котором повисает в воздухе даже резкое «Где посадки?!». Такой авторитаризм не означает руления модернизацией сверху. Наоборот, дело тормозит манипулирование авторитарным верхом снизу, со стороны рядовой бюрократии и аффилированного бизнеса.

Если где-то модернизация идет при «завинченных гайках», вовсе неочевидно, что это пример для России. У нас такое завинчивание душит не злоупотребления администрации (как в приводимых аналогах), а инициативу и энергию, сам дух бизнеса, творчества и предпринимательства. Зажим наверху автоматически передается вниз, по вертикали — и оборачивается рэкетом регуляторов и рейдерством приставов, инспекторов контроля и надзора, торговцев госстандартами, сертификатами и лицензиями, бюрократическим садизмом и хамством в социальных службах. Это особое свойство такого рода «вертикалей» в условиях полусвободы.

Проблема не техническая, но системная. Речь идет о самих принципах функционирования государства. Мы все еще остаемся генетическими наследниками советского режима, который грамотные политологи определяли как «партия-государство». В этой системе партия подавляет государство, оставаясь единственным самостоятельным и самодеятельным организмом. Институты государства остаются в качестве управляемых протезов. Поэтому операция «государство минус партия»

оказывается вовсе не арифметической. После эмансипации от партии остаются не готовые институты, а «осиротевшие протезы» (А. Ксан). Системе приходится учиться работать не на себя без привычного «партбилет на стол!». И эти курсы еще далеко не закончены.

Кроме того, остается проблема метафизических обоснований власти. Если самодержавие происходит от Бога, коммунизм от идеологии, а демократия от формально строгих, свободных и честных процедур регулярной ротации власти и постоянного контроля над ней, то псевдодемократия подвисает на сомнительной легитимности. Именно это ощущение ненадежности и неукорененности более всего питает психологию вороватых временщиков.

Такая же проблема исторического наследия есть и в стратегии реиндустриализации. Создавая индустрию, которой не было и нет, еще можно эффективно использовать административные рычаги, собирать страну в кулак, играть на мобилизации. Нам же предстоит восстанавливать индустрию, которая уже была и еще есть, но гибнет, причем не только от «голландского синдрома» (который есть — при всем героическом скряжничестве Минфина), но и от административного удушья. Понятно, почему неконкурентоспособна отечественная продукция при высоких ценах на нефть. Но непонятно, как она может быть конкурентоспособной при любых ценах на нефть и курсах валют, если в ее цену зашита **такая** административная рента. Начинать реиндустриализацию наращиванием административного воздействия означает усиливать как раз то, от чего производство гибнет и отчего сама проблема возникает. Это как человеку, умирающему от стрихнина, добавить для поправки немного циана.

Таким образом, проблема модернизации имеет для России сразу два плана: мы периодически вынуждаем себя бросаться догонять других — и мы же, сплошь и рядом опережая мир и время, отстаем от самих себя в части интеллектуальных и духовных прорывов, знания и изобретательства, превращения новаций в инновации.

Теперь нам опять предстоит догнать других, **но мы этого не сделаем, если не научимся догонять себя**, если не перестанем жить в вечном отставании **от своих же собственных представлений о современном и должном.**

Догонять и учиться самим идти вперед – почти одно и то же, но именно почти.

ЭНЕРГИЯ ЗАПУСКА – ПЕРЕОЦЕНКА ЦЕННОСТЕЙ

Приходится признать, что при всех усилиях по запуску модернизации, ее реальный старт еще не состоялся. Если **это** называть

полноценной модернизацией, то путь до цели придется измерять световыми годами.

Центральная проблема модернизации – проблема старта. Эту модернизацию завершить нельзя: она по определению перманентна. Но в историю войдет тот лидер, которому удастся дать обновлению **реальное начало**. Поэтому старт: 2012.

■
Для запуска модернизации предстоит разрешить **фундаментальный ценностный конфликт**. Ресурсный социум, базирующийся на сырьевой экономике, традиционно располагает к сакрализации власти и государства — верховного распределителя («дарителя») благ. При этом естественно вырабатывается отношение к населению отчасти как к обузе, отчасти как к возобновляемому ресурсу (расходному материалу) исторических свершений, титанических производств и т.д., вплоть до понимания социальной массы как пассивного объекта для политтехнологических манипуляций. Складывается цивилизация низких переделов, культура недоделанности. В итоге сама страна оказывается вечной заготовкой под будущее правильное существование.

Однако теперь и впредь попытки привычной для России модернизации ресурсно-мобилизационного типа не только бесперспективны, но и невозможны:

- идеологические ресурсы веры и энтузиазма исчерпаны на этапе социалистического строительства;

- процесс раскрепощения общества в исторической перспективе необратим, что исключает «построение» народа на решение модернизационных задач политическим зажимом и сколь угодно мощными дисциплинарными техниками;

- при ограниченных возможностях воодушевления и репрессий демобилизуется и сам «аппарат авторитарной модернизации»: политический и административный класс, настроенный на авторитарные действия, наоборот, сам становится основным тормозом обновления.

И, наконец, главное: в отличие от этапов индустриализации, урбанизации и т.п., **полноценные модернизации постиндустриальной эпохи в условиях несвободы в принципе не реализуются**. В современном мире главным ресурсом развития становятся творческие способности человека, его энергия и инициатива. Перекос в сторону этатизма, культа власти и коммунальных ценностей в новом мире заведомо непродуктивен. Мегамашина государства, состоящая из «винтиков», теперь и впредь безнадежно проигрывает сообществу свободных индивидов. Величие и процветание страны более не может обеспечиваться за счет граждан, политическими и экономическими ограничениями. Развитие обеспечивается на базе свободы и права. Только

на этой основе возможно и удовлетворение державных, геополитических, силовых и прочих амбиций. Несвобода и бесправие граждан, наоборот, обрекают страну на вечное отставание и геостратегические провалы.

Тем самым кардинально перестраивается система отношений. Паразитарно-распределительные ценности замещаются творчески-производительными. **Это ставит свободу над властью, народ над государством.** Модель «граждане на службе у государства» сменяется принципом «государство, обслуживающее граждан». Историческим рудиментом становится авторитаризм в политике и управлении, в перераспределении собственности и контроле над экономикой, в идеологии и культуре, в коммуникациях и социальной сфере.

Наиболее ценными качествами «человеческого капитала» становятся самостоятельность в делах и независимость во взглядах, способность к рефлексии и рациональность, критичность и реалистичное восприятие действительности, неприятие патернализма, инициатива и ответственность, динамика и мобильность. **Культивировать эти качества в обществе и в людях — стратегическая задача всякой современной власти.**

■

Новые ценности и принципы меняют соотношение статусов власти и общества, государства и человека. Самым современным и стратегически значимым требованием к власти становится ее способность к рациональному самоограничению. Во власти формируется **новый кодекс служения** — не самой себе или абстрактной «державе», а живым людям, ее населяющим. **Теперь страна — это мы, народ.** Точно по Конституции.

В этой системе ценностей людей нельзя унижать не только физически или морально, но и интеллектуально. Стратегической ошибкой становится обращение с народом, как с публикой, которой картинка в телевизоре внушает какие угодно мысли и настроения. Слепя других, быстро слепнут сами. Систематическое промывание мозгов в итоге приводит к их вымыванию, в том числе у самих промывающих.

Стратегическим ресурсом становится человеческое достоинство. Для приличных людей оно всегда было этическим императивом, но теперь эта мораль становится залогом будущего, она непосредственно конвертируется в прагматические ценности и инвестируется в развитие, становится ликвидной в прямом экономическом смысле слова. И наоборот: диктат, насилие и унижение уже неликвидны, они тормозят развитие, лишают перспективы.

Такая переоценка ценностей требует изменения всей системы институтов, практик и отношений.

КРИТЕРИИ СТАРТА: ПУТЫ ВЛАСТИ И ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВА

В дискуссиях о будущем страны пропущен вопрос прямой и жесткий: как именно мы представляем себе **старт** модернизации? Что должно произойти, чтобы страна вдруг сказала: вот, модернизация началась, пробуксовка кончилась?

Контексты: мировой и исторический

Это не старт с места. Модернизация в России уже идет — как и во всем мире, втянутом в глобальный процесс. Технологии обновляют страну помимо усилий власти, часто вопреки. Общество меняют транспорт и связь, ксероксы и мобильная телефония, Интернет и нетбуки, цифровое ТВ... С «железом» и оболочками меняются сознание и отношения. Это нагнетает скрытый конфликт между коснеющим режимом и спонтанно обновляющимся обществом. А уже далее вопрос: окажемся ли мы в охвосте лидеров или начнем модернизацию **делать, а не только потреблять?**

Таким образом, задача для власти уже не в том, чтобы звать страну в будущее, а в том, чтобы самой заскочить на платформу, на которой несутся вперед лидеры мирового развития и все увлекаемые ими общества, включая наше.

Далее, заново запуская модернизацию, мы лишь пытаемся прервать очередную паузу. Все это этапы одного большого пути: 90-е и конец 80-х, оттепель и десталинизация, индустриализация и урбанизация... и т.д., вплоть до великих императорских реформ. Приходится устранять недоделки всех прежних попыток приведения страны к современности.

Символический старт уже состоялся. Интеллектуальная игра в «модернизацию» обязывает и уже стала началом идеологического разворота. Это в корне меняет тональность в оценках положения и перспектив.

Теперь главное, чтобы слова были подкреплены делом. А уж тем более, чтобы их не разменяли на мифологию останавливающего страну «консерватизма».

С чего начинается модернизация?

Почти все, что делается сейчас «в интересах обновления», полноценным стартом счесть трудно. Таковым не станет даже наращивание мер по диверсификации, импортозамещению, поддержке инноваций (вопрос не количественный). Тем более не станут стартом обновления новые вливания в инкубаторы инновационных «распилов»

или эскалация поддержки отечественной халтуры устранением внешних конкурентов.

Однако все тут же признали бы началом модернизации активные **действия власти в отношении... самой себя**. Это лишь подтвердило бы, что такие процессы запускаются не с экономики и технологий, а с институциональной среды. Сейчас модернизация в России – это прежде всего **обновление государства**. У нас тем более: **это** государство модернизацию не может не то что провести, но даже начать. Несогласные (с этим) должны понимать: если дело не в системе, то в личностях (что вряд ли обрадует личности и почитателей).

Пока в отношении институтов нет ни действий, ни даже программы – лишь одно из четырех «И» полузабытого лозунга. «Стратегия 2020» (тень «плана Путина») предусматривает формирование корпуса дипломированных медсестер и строительство плавсредств для Арктики, а про административные барьеры сообщает, что их надо... снижать. И всё! Без системной модернизации институтов старт заблокирован.

Предстартовая готовность: отсчет времени

Для подготовки старта необходимо:

1. Признать императивы ситуации, перестать думать и внушать, будто модернизация – лишь приятное дополнение к якобы уже «спасшей страну» стабилизации. Проработать «черные» сценарии провала модернизации. Ориентироваться на такие сценарии даже в логике неприемлемого ущерба. Это даст тонус и ответственность.

2. Просчитать резерв времени до начала кризиса, а затем и обвала сырьевой экономики, «заложившись» на самые сжатые варианты с учетом: а) риска неожиданных бифуркаций в технологиях, экономике и геополитике; б) «трения покоя», инерции сознания и системы, потерь на противодействии. Признать, что мы уже в историческом цейтноте. Приурочить к следующему президентству (не можем без формальных дат) внятный план запуска и стартового периода модернизации с целевыми установками, реперами и пошаговыми действиями («дорожные карты»).

3. Разработать «оконечные» критерии оценки результативности этих действий. Более не оценивать работу власти по затраченным ресурсам и телодвижениям (выделено средств, принято решений...), даже по промежуточным результатам и отдельным эффектам. Оценивать процесс: а) по тому, насколько задача решается в целом и в срок; б) по критериям, не допускающим имитации (можно имитировать инновации, но не реальную конкурентоспособность). Связать эти критерии с целевыми установками (эффекты от сокращения объема документооборота, времени на принятие и оформление управленческих решений, от снижения

административного прессинга и взяточности в рублях и у.е., устранения коррупционных схем, сокращения сроков допуска на рынок для продукции и деятельности и т.п.). Оценку поэтапных результатов сделать публичной, обеспечив открытость информации, общественный контроль и эффективную обратную связь.

Более нельзя делать вид и вести себя так, будто модернизация это интересное приключение, новая игрушка власти, а не единственный выход из тупика, из дальнейшей деградации с очередным историческим срывом. Необходимо признать, что мы опять увязаем в исторической лени – «по самые оси», как раньше вязли «по стремяна». И начать работать уже не на идеологию, а на результат.

ОТ ТЕХНОЛОГИЙ И ЭКОНОМИКИ К ПЕРЕОЦЕНКЕ ЦЕННОСТЕЙ. МОДЕРНИЗАЦИЯ И КОНСЕРВАТИЗМ

В программе обновления многое решает **состав проекта**.

Идея зарождалась в логике преодоления **технологического отставания**. Затем выяснилось, что проблема не решается без изменений в **экономике** (в концепции это уже стало общим местом, но на практике лишь наращиваются обреченные попытки имплантировать инновационные программы все в ту же отторгающую их экономику).

Обновление экономики диктует необходимость модернизации **институциональной среды, социальных практик и отношений, политики**. На очереди признание фундаментальной роли изменений в **идеологии, в ценностях и принципах, в политической этике и общественной морали, в гуманитарной составляющей модернизационного процесса и жизни в целом**.

Идеология модернизации должна быть четкой и бескомпромиссной. Мы уже не в том положении, чтобы терять время.

Форсированная модернизация предполагает особое отношение к **ценностям нового, динамики, готовности к изменениям**. Инертное, ленивое, сонливое общество — особенно в слоях, считающихся элитами и активом — на модернизацию неспособно. Для нас здесь есть ряд усиливающих моментов:

1. Модернизацию приходится делать **через силу**, вопреки конъюнктуре, когда буквально все располагает к инерции.

2. В таком положении все решает **действие от сознания**: понимание вызовов времени и угроз необратимого отставания, готовность проявить политическую волю вопреки соблазнам «стабилизации» и пассивного умиротворения.

3. Предстоит обновление нового (для нас) типа. Более не удастся использовать общество как пассивный ресурс. Страну более нельзя построить силой и страхом, вздыбив идеологией на жертвы. Активом

модернизации должен стать **реальный потенциал общества**, а не только продвинутое руководство с прикормленными деятелями своей науки, как бы техники и не вполне культуры.

В постиндустриальном мире новое, изменения и динамика – ценности особого рода, даже в сравнении с входом в Модерн. Консервативное начало признается только как защита от революционаризма, от перемен избыточных и чрезмерно быстрых, для общества непосильных. Этот баланс требует особо тонкой настройки: **время, упущенное для эволюционного реформирования, само создает революционные ситуации**. За исторические срывы, подобные трагедиям Российской и Советской империй, равно отвечают и революционеры, и близорукие консерваторы. Такой консерватизм подтачивает свои же основания, устои общества и государства, готовит спад, ведущий к взрыву.

Ключевой вопрос: **что именно является сейчас для российского общества реальной, насущной проблемой: избыточный динамизм — или, наоборот, инерция и застой?** Нелепо и безответственно стенать о консерватизме в стране, которая никак не сдвинется с места, тогда как лидеры мирового развития проносятся мимо во все более ускользящее от нас будущее.

В идеологии **такого** консерватизма есть и плохо скрываемый интерес. **За уважением к прошлому часто прячут обычное охранительство** – идеологию консервации существующего порядка, «текущего момента», выгодного расклада. Речь ведут о «корнях», а на деле бетонируются оперативно сложившиеся отношения влияния, собственности и контроля. Такой «консерватизм» никогда (и вполне сознательно!) не задается вопросом, как бы отнеслись отцы отечественной консервативной традиции к нынешним политическим, административным и деловым экспериментам наших «консерваторов», весьма новаторски обустроивающих себя в системе власти и собственности.

Традиция многомерна, и каждое время относится к ней избирательно. История России представлена как навыками охранительства, так и ценностями свободы и обновления. В ситуации явной исторической пробуксовки на первый план закономерно выходит проблема обновления традиции, ее преодоления. Речь не только об отношении к «корням», но и о том, **где и как их ищут**. О нашей идентичности нам всегда кто-то рассказывает – с трибуны, в учебнике или с амвона. Но она не в писаниях старых или нынешних идеологов и проповедников, а в том, что реально продолжается в культуре и сознании, в живом творчестве современников, в нас самих. Самобытность это прежде всего возможность **быть самому**, здесь и сейчас.

Когда страна в тупике, для возврата к исконным ценностям и «корням» существующее положение приходится не закреплять, а решительно менять. **Сегодня, в уже явно обозначившейся развилке между идеологиями модернизации и консерватизма, выбирать приходится ценности изменений и обновления.**

В противном случае завтра в стране уже нечего будет консервировать.

■

Нельзя недооценивать и риски избыточного радикализма. Поэтому предлагается проект «другой страны» – но ровно в той мере, в какой вызов будущего совместим с общественно-политическими и социально-экономическими реалиями России в начале XXI века. Этот проект реализуем без потрясений, хотя и создает известные неудобства для власти и критичные проблемы для всего административно-политического «обвеса» сырьевой экономики.

Но если сегодня страна провалит эволюционное обновление, завтра она может столкнуться с новой революционной ситуацией. И тогда «украинизация» и «оранжевые угрозы» покажутся всем детскими пугалками. Развилка проста, но опасна: либо сейчас неприятные потрясения для паразитарного нароста, не дающего стране свободно и динамично развиваться – либо завтра потрясения для всего общества, для самой российской государственности.

Сейчас главная задача – поймать правильный вектор и темп обновления. России нужны десятилетия спокойного развития. Но такое развитие в нашей истории прерывается катаклизмами именно тогда, когда страна останавливается, теряя баланс движения и вновь поднимаясь, но уже через ломку, в очередном догоняющем рывке. Уважая консервативные ценности, надо отдавать себе отчет в том, что Россию в XXI веке может погубить (уже губит!) вовсе не дефицит стабильности. Ее губит непреодолимая инерция, отсутствие необходимой динамики, потеря темпа. Страна впадает в новый застой, а из истории мы знаем, чем они заканчиваются.

Наши традиции это национальное достояние – но только не традиция отставания!

ВЫЙТИ ИЗ «КОЛЕИ» РЕСУРСНОГО СОЗНАНИЯ

Идея «сменить вектор развития с сырьевого на инновационный» стала общим местом, но не освоен ее **гуманитарный, в том числе этический, нравственный смысл.**

Есть известные оппозиции: сырьевая и постиндустриальная модели существования; этатизм и либерализм; общинные, коммунальные ценности и ценности индивидуальной свободы, личной ответственности,

самореализации. Сюда же примыкает оппозиция консервативных и инновационных ценностей.

Для нас это актуально: консервативный этатизм более характерен для сырьевых, ресурсных экономик и социумов – динамичным экономикам и социумам постиндустриального типа скорее свойственны ценности либерально-инновационные.

Это объяснимо и хорошо всем знакомо. Там, где достояние общества не создается трудом, мастерством и талантом, но извлекается из недр, человек закономерно отодвигается на задний план, становится пассивным фоном государства и власти. Это экономика не умножения, а деления; в ней лес, лен, пенька или нефтегазовый комплекс составляют один ряд. В этой традиции уже и само производство развивают, относясь к людям (к **населению**) как к еще одному природному ресурсу.

Такое отношение в конечном счете извращает и сам режим модернизаций. Модернизации почти всегда реализуют за чей-то счет, перераспределением и концентрацией ресурсов. Но в итоге либо создается экономика, в которой люди свободно производят и творят, либо формируется социальная машина, в которой производят не люди, а отрасли и предприятия, творят не индивиды, а институты и «направления». Здесь не столько люди производят вещи, экономику, социум и пр., сколько производство и институты производят людей. В СССР «на производстве» наравне с изделиями и товарами, в массовом, конвейерном режиме производился **правильный советский человек**. Это был для нас редчайший случай по-настоящему массового производства (не считая метизов и патронов). Убыточные предприятия и целые отрасли были рентабельны идеологически и социально – как гигантские воспитательно-исправительные учреждения. Армия осуществляла «доводку» советского человека, занимаясь вопросами реальной обороны параллельно, а то и факультативно. Воспитанием особой телесности с ее отношением к здоровью как к государственной собственности занималось советское здравоохранение. Это распространялось на систему образования, социализации и т.д., закреплялось в идеологии и сознании.

Из этой колеи мы еще не вышли. Страна до сих пор пожинает плоды устаревшей «морали». В таких условиях экономика собственного производства может быть только закрытой экономикой закрытого общества (как это было в СССР). По-другому эта система заведомо неконкурентоспособна: изобретательство, дизайн, убогая эргономика и весь креатив не ориентированы здесь на человека как на потребителя. Зачем комфорт в танке, рассчитанном на минуты реального боя? В этом — квинтэссенция философии советского производства, суть отношения к человеку как к ресурсу. Как только такая экономика открывается вовне, она убивает большую часть собственных производств, изначально рассчитанных на «рентабельность» социализации и на сбыт вне

конкуренции. А уже потом страну накрывает «голландская болезнь», усугубленная институциональным проклятием. И мы получаем сырьевую модель постсоветского типа, в которой доминируют перераспределение и патернализм, сращивание с властью и теневые отношения, монополизм в экономике и политике.

ЦЕННОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННАЯ МОРАЛЬ

Модернизация начинается с духа и атмосферы, с настроения и концентрации (что, в отличие от наших «технократов», хорошо понимают военные, спортсмены, корпоративные менеджеры и пр. организаторы и участники экстремальных игр).

Человек как ресурс и как цель

Как уже отмечалось, безнравственность отношения к человеку как к ресурсу в новом мире стала еще и неэкономичной. Эти потери вполне исчислимы. Но в нашем исполнении даже понятие «человеческий капитал» отдает старой ресурсной моралью. Власть все еще пытается по своему мудрому разумению «выгородить» место для инноваций – вместо того, чтобы его расчистить и освободить, прежде всего от себя. Все еще неявно подразумевается, что инновационный актив страны должен чему-то «послужить». Но чтобы эта энергия высвободилась в полной мере, вернув стране конкурентоспособность, власть сама должна служить инновационному активу как самоцели. Для государства это особая мораль. Если эту пирамиду не перевернуть, на лидерство можно не рассчитывать, а инновации будут делать там, где эту пирамиду давно или недавно, но уже перевернули.

Инновации как инакомыслие

Значение ценностей изменения в модернизациях – это еще не динамика процесса, а лишь кинематика: не видны движущие силы. Эти силы – в свободном, смелом, «отвязанном» сознании. Любая инновация начинается с инакомыслия, и именно так поначалу и воспринимается. Всякая политическая, идеологическая и «моральная» ксенофобия, подавляющая инакомыслие, третирует инновационное сознание как таковое (в лучшем случае загоняя его в спецрезервации). Размягчение мозга, как неизбежное следствие идейно-политического зажима, приводит к утечке мозгов из науки, технологий и бизнеса – за рубеж или в протест. Борьба за свободу дело благородное, но отвлекает цвет нации от более полезных занятий. В климате политического «подмораживания» на глазах испаряется главный ресурс модернизации – смелые люди и творческая

атмосфера. Государство, пугающееся и третирующее несогласных, на массовые инновации в экономике и технологиях может не рассчитывать.

Этика социально-политической мобильности

Поощрение переориентации и переподготовки, смены профессий и укладов, всякого рода миграций необходимо в стратегиях модернизации. Но не только «по горизонтали»: динамика общества немыслима без активной ротации элит и власти. Модерн отменил закрытость сословий – у нас же возрождается восточный трайбализм в экономике, феодальная сословность «своих» и «наших» в политике, близкая к династической несменяемость верховного руководства. Страна не сдвинется с места, пока закрыты социальные и политические лифты. Срастание с властью – с политикой и администрированием – извращает отбор даже в творческой, интеллектуальной среде: здесь героями становятся авторы монументального китча и фиктивных открытий. Глухая оборона консервирующихся «элит» не просто останавливает, а буквально отбрасывает страну назад и вниз.

Дух конкуренции

Мобильность и динамику блокирует монополизм – последнее прибежище серости, среда противоестественного отбора. Подавление конкурентов оправдывают неготовностью людей к свободе, их тягой к патернализму. Но такая «мораль» сама автоматически снижает качество элит и власти, политики и управления, самой жизни. Серой становится страна (не считая отдельных «складок»). У нас же монополизм не является делом постыдным – он уважаем, вводит в авторитет, создает ореол. Страна не выберется из болота, пока подавление состязательности и честной конкуренции в бизнесе и политике не будет осуждено моралью и правом кардинально – подобно допингу в спорте, грязным приемам в борьбе или подкупу судейства. Вплоть до пожизненной дисквалификации.

Паразитарные стратегии и общественная мораль

Паразитарные жизненные и деловые стратегии – одно из самых опасных заболеваний социума. При этом они аморальны и в частном исполнении, и для общества в целом (будь то рэкет, коррупция, бизнес на административном ресурсе – или привычное для страны проедание природных богатств, самого будущего новых поколений). В таком обобщении – контуры новой этики модернизации. Идеи нравственного осуждения у нас воспринимаются как прекраснодушие, но только пока этот всероссийский паразитарий общество не начнет осуждать

систематично и всерьез, без оговорок и до потери репутации – как убогость, не способную к самостоятельному делу и к честной конкуренции. У такого осуждения есть крайне эффективные меры: потеря лица, ограничение контактов и входа в приличное общество. Моральные санкции тем более срабатывают, когда они выходят на уровень публичной политики – массовой информации, расстановки статусов и отношений, вплоть до «неприлично общаться». В цивилизованных обществах правоохранительная мораль часто более действенна, чем уже мало кого пугающие «Вор должен сидеть!» или «Где посадки?».

Мифологическое сознание и этика реализма

Изначально модернизация (начало Модерна) как раз и понималась как выход из закрытости сознания традиционного общества, из мифа. Но теперь общество впадает в старую крайность – в мифологию, в смутные верования, в оккультизм и экзальтацию массового пиара. Демократия как «власть рейтингов» требует особой **этики популярности**, с категорическими запретами на завоевание всенародной любви податками и навязывание светлых образов новейшими средствами массового поражения сознания.

Постиндустриальная модернизация тем более требует от общества рациональности, критической рефлексии. Из провала Россию не выведет «вера», удобная для одних, а другим технично навязываемая теневой идеологией, безразмерным пиаром власти и афиллированным «духовным воспитанием». Это требует отказа от навязывания мифов и инфантилизации электората. Необходим переход на поддержание репутации власти прежде всего в рационально мыслящей части общества. Политика, популярная у обманутых, умной не бывает.

Имитации и действие

Сюда же вплотную примыкает проблема реального запуска модернизации. Нынешний мир завален имитациями, но в серьезных вещах не терпит дешевых подделок. Так устроены демократия и рынок, защищенные системами разоблачения контрафакта, но так устроен и сам процесс модернизации. В инновационном апломбе легко сорваться в подделку, которая потом все равно выйдет наружу и боком. Это одинаково плохо и как искреннее заблуждение, и как «втирание очков». Можно оправдывать власть тем, что постмодерн и так набит виртуальным и симулякрами, но при этом не надо скрывать, что порядочные и дальновидные люди считают долгом этому противостоять, а не пользоваться.

Масштаб самооценки

В той мере, в какой судьба модернизаций зависит от сознания, ответственности и политической воли, на первый план выходит **время** моральной самооценки власти и самого поколения, **историческая размерность** этой самооценки. Важно увидеть себя не только в настоящем, но и в будущем, глазами других людей и поколений. Модернизация обречена, если лидеры, элиты и общество оценивают себя в короткой и узкой перспективе, а то и вовсе сегодняшним днем. Готовность работать на будущее, а не только на близкие активы и оперативные рейтинги – необходимое условие реальной модернизации страны. Развилка, которую мы сейчас проходим, требует от лидеров и элит поистине **исторических** амбиций, готовности работать на **признание будущим** – пусть даже в ущерб возможностям сиюминутного популизма, политическим удобствам и частным экономическим достижениям. Власти свойственно работать на имидж, но сейчас важнее имидж, который строят не сервильные политтехнологи, а критично настроенные эксперты и футурологи. Имидж для будущего, которое мы и пытаемся обрести.

ГЛУБОКАЯ ДЕСТАЛИНИЗАЦИЯ

Маятник последних десятилетий с разнонаправленными тенденциями, в том числе реакционными, проявил неустойчивость модернизации в России на рубеже XX – XXI веков. Сказываются социально-экономическая конъюнктура, прикормленный конформизм, личностные моменты во власти. Но есть и более глубокие основания в культуре, идеологии, сознании: **незавершенность десталинизации**. Тема кажется устаревшей, но этот исторический груз тянет назад, создавая неприемлемые риски и лишая страну будущего. Не говоря уже об элементарной исторической порядочности.

В прошлом веке мир, по праву полагаемый современным, свел счеты с мифологией тоталитаризма. Этот исторический вывод был подготовлен и оплачен небывалыми трагедиями мировых войн и страшных эпизодов идейно-политически мотивированного геноцида. Однако два тоталитарных колосса, столкнувшиеся в претензиях на мировое господство, в итоге повели себя по-разному. Разгромленная Германия поднялась, совершив гуманитарный подвиг: «план Бёлля» значил не меньше, чем «план Маршалла». Там общенациональное покаяние вытравило и продолжает вытравливать дух тоталитарности как в явных, так и в зародышевых, латентных проявлениях. Победившая Россия продвинулась в изживании тоталитаризма далеко – но далеко не до конца. Общество и государство не сформировали в этом плане достаточно

внятной позиции и последовательной политики. Мы до сих пор отбиваемся от демонов тоталитаризма врукопашную, а потому с переменным успехом и опасными возвратами.

Процесс проходит зону устойчивого неравновесия. Хрущевская десталинизация была событием поворотным, но не полным, во многом поверхностным. Не все было проговорено, а главное, изжито в глубинах ментальности и отношений. Это уже потом, под настом брежневских «заморозков», в структурах сознания и повседневности медленно, но верно оттаивало то, что не успело оттаять в хрущевскую оттепель. В итоге общество вышло из «застоя» принципиально иным, чем на входе – готовым к новому этапу десталинизации. В эпоху Горбачева и Ельцина страна оформила состояние, в котором уже внутренне пребывала. Конец века стал для России историческим пиком свободы, изживания архетипов, породивших сталинизм и его метастазы.

Начало нового века для России двойственно.

В упаковке демократии вызревает модель мягкого неототалитаризма – с элементами культа и мифологии, теневой идеологизации власти и огосударствления идеологии, имперского пафоса и образа врага. Проступают до боли знакомые черты политической ксенофобии и подавления инакомыслия, цензуры в «командных высотах» СМИ, использования правосудия и органов правопорядка в политических целях. Натаскивание сборок агрессивной молодежи (тоталитарных политических сект) порождает «нашизм», отличающийся от прообраза одной буквой и ничем по духу. В сознании страны и особенно новых поколений методично стирают грань между преступлениями и «эффективным менеджментом» (что опять актуально).

Но в это же самое время активная часть общества все более выходит из-под контроля. Ее уже не сделать «мясом» большой политики: эти ягнята молчать не будут. Попытки знаковой реставрации сталинизма, его символики и мифов встречают результативный отпор. Драма культа личности в новой редакции все более оборачивается фарсом. Запугивание наращивает протест. Новейшие средства коммуникации модернизируют общество в вопиющем противоречии с регрессом политики. Страна опять идет на разрыв: власть тянет ее в неофеодализм – авангард общества взирает на это уже из постиндустриального будущего, с иронией, хотя и не всегда с пониманием рисков такого развития событий и личной ответственности за происходящее.

Россия опять на развилке. Сможет ли уже «схватившаяся» власть переориентироваться на ценности современного мира и развитой части общества, пожертвовав хотя бы долей этически сомнительного и социально ненадежного комфорта? Или же общество и официоз, как и в застой, будут и дальше двигаться в противофазе, пока режим не рухнет под гнетом собственной отсталости?

Вызов времени диктует выбор: **страна никого не догонит с балластом незавершенной десталинизации**. Теперь на эту задачу нас выводит уже не только коллективная мораль и историческая совесть, но и простая прагматика входа в инновационный мир. Теперь уже сами потребности выживания в новых условиях дают шанс на завершение десталинизации. И наоборот: без завершения десталинизации шансов у страны в новом мире не остается.

■

Десталинизация затрагивает **прошлое** – честными историческими оценками, неприятием тоталитарной символики и мифологии, отказом от реставрации соответствующих идей и настроений (хотя бы в интеллектуальной среде и во власти). Необходима **демитализация истории** – наполнение ее иным, более конструктивным, гражданским содержанием, нежели войны, революции и политические маневры.

Десталинизация касается **будущего** – запретами на совращение новых поколений, не искушенных опытом переживания тоталитаризма. У новых поколений должен быть надежный иммунитет против тоталитарных соблазнов – на уровне инстинктивного неприятия. Соответственно, внушение тоталитарных идей и настроений – в любой упаковке, с любыми мотивациями и под любыми предложениями – должно расцениваться обществом государством как антиконституционное преступление.

Все это – необходимое условие десталинизации **в настоящем**.

Необходимо открыто признать, что новая схема конструкции «вождь – масса» по идеологии и социальной психологии близка к неототалитарной (что характеризует любые неформальные верховные статусы). «Национальный лидер» это еще не «отец народов», но уже пародия – и уже опасная. Модель известна: «Тип героя, дорогого сердцу толпы, всегда будет напоминать Цезаря, шлем которого прельщает толпу, власть внушает ей уважение, а меч заставляет бояться...» (Г.Лебон). Но пока такого рода соблазны используются в политике и срабатывают в обществе, страну нельзя считать современной, цивилизованной и имеющей в новом мире достойные перспективы.

Личный контроль над политикой в экстремальных формах также приближается к тоталитарной (или неототалитарной) узурпации власти. При этом неважно, ради чего и какими средствами это делается: как раньше – пропагандой от лица идеологии, массовым террором и прореживанием элит с их кровавой «ротацией» – или же, как теперь, удобными подстройками законодательства «ради недопущения криминала», политтехнологиями на административном ресурсе и паранормальным пиаром власти с бесконечными сценами персонального участия в ликвидации последствий катастроф и распределения социальных благ.

Десталинизация означает отказ от использования правосудия и правоохранительных органов в политике, категорическое неприятие такого рода действий в истеблишменте и для общественной морали в целом. Общество должно иметь надежную внутреннюю защиту от показательных процессов и любых провокаций в духе поджога Рейхстага, убийства Кирова или подозрительно своевременных беспорядков. Органы безопасности не должны восприниматься гражданами как источник опасности. Они не должны играть собственной роли в экономике, подобно экономике ГУЛАГа или вмешательству в бизнес с явным конфликтом интересов. Эти максимы должны быть озвучены на самом высоком уровне и со всей категоричностью. Это еще не реальное дело, но дела точно не будет, если соответствующие слова в большой политике даже не произносятся.

Тоталитаризм базируется на общем духе тотальной вины. Людей ставят в положение, когда они **вынуждены** нарушать правила – часто абсурдные, невыполнимые или взаимоисключающие. Это создает атмосферу страха и покорности, перепуганного конформизма, усугубляемую тотальным, но избирательным по санкциям контролем. Именно в такое положение ставит российский бизнес и простых граждан действующая нормативно-правовая база (это мало чем отличается от известных «ловушек» ГИБДД). Поэтому наведение порядка в системе нормирования и контроля – не просто техническая задача, но и важная составляющая десталинизации, формирования в стране современной и цивилизованной системы отношений. **Обрекая граждан на правонарушения или хотя бы явно провоцируя их, власть сама совершает преступление и за каждую такую норму должна нести ответственность.** Уже сама декларация таких принципов будет способствовать перезагрузке отношений в системе «власть – общество».

Один из оплотов тоталитарного сознания – патернализм: покровительственные установки во власти и паразитарно-сервильные в массах. В условиях распределительно-сырьевой экономики такие установки преодолеть трудно, но есть возможность их хотя бы не культивировать, а наоборот, искоренять в отношениях и психологии.

Неизжитый дух сталинизма – в представлениях о государстве и общности как о высшей ценности в сравнении с человеком, частным лицом. В наших условиях это именно недоделка десталинизации, потому что рано или поздно приводит к приватизации и персонализации этих ценностей. Отсюда вождизм, но уже лишенный бескорыстия, аскетизма и демонстративной личной скромности. Отсюда же мифология избранности и мессианства с признаками уверования в нее уже не только как в мотив сервильных политтехнологий. Сказано: «Всех смертных грехов опаснее восьмой – ложно ориентированная самоотдача» (А.Кёстлер).

Приходится признать: модернизацию России в интересах будущего приходится начинать с десталинизации настоящего.

СОЗНАНИЕ И ИНСТИТУТЫ

Ценности и идеи: от монополизации идеологии к открытому идеологическому процессу

Конституция России прямо запрещает огосударствление идеологии, ее монополизацию, идеологический диктат власти. Тем самым утверждается идеологический плюрализм, свободная конкуренция идей, мировоззрений, ценностных ориентаций.

Вместе с тем, это не означает отсутствия идеологии государства как таковой, запрет на выработку и пропаганду государственной идеологии в принципе. Сами эти вышеназванные ценностные и правовые максимы, как они заложены в Конституции, являются вполне определенными идеологическими принципами. В отношении этих принципов общество должно иметь не лапидарные декларации, но и мировоззренческие обоснования, внятные трактовки, развернутые толкования. Здесь нет противоречия: это уровень метаидеологии – идеологических высказываний об идеологиях вообще, об их производстве и сосуществовании, об отношении к ним власти и общества, о принципах организации идеологического процесса.

Этот тот уровень идеологического базиса, который может и должен присутствовать в системе институтов, которые по определению «идеологически заряжены»: образование, армия, госслужба, дипломатия и пр.

Соответственно, такая позиция Конституции и вытекающей из нее метаидеологии дает понятный фильтр: она делает неконституционными и политически нелегитимными любые идеологии, проповедующие идеологический монополизм, сращивание частных идеологий и государства, а также официальную пропаганду политических конструкций и практик, противоречащих политическим статьям Конституции страны. Идеологии, пользующиеся плюрализмом в целях его подавления, полностью воспроизводят схему установления тоталитарных режимов через «демократический» захват власти.

Насколько мы пока далеки от представленного здесь идеала, настолько же немыслима модернизация общества в целом без модернизации идеологического пространства и процесса.

Институты идентичности: от теневой идеологии к общественному контролю

С этой точки зрения в обозримом будущем необходимо преодолеть, как минимум, две тенденции:

- поползновения к установлению неподконтрольного обществу, узко централизованного идеологического контроля над «институтами идентичности» и идеологическим процессом в целом (теневая идеология власти);

- наполнение такого рода теневой идеологии установками, далекими от ценностей свободы и права, от идей модернизации.

В таких каналах, от заказных программ на ТВ до школьных учебников и книжек, претендующих на выражение нового идеологического официоза, происходит стыдливый отказ от принципов и ценностей, с которыми страна вышла из посттоталитаризма. В частности, многие связываемые с властью трактовки российской и мировой истории, по сути, пропагандируют одиозные политические проекты, которые ни их авторы, ни тем более заказчики во власти открыто озвучить не в состоянии, не потеряв лица и не поставив себя под обвинения в ревизии конституционного строя.

И наоборот, ценности свободы и права сейчас пропагандируются заметно меньше, чем даже в лицемерном свободолобии советского идеологического режима.

При этом со скандальными и одиозными сюжетами, в том числе связанными с ползучей реабилитацией сталинизма, общество сталкивается «по факту», в напечатанных тиражах и уже транслированных программах, которые, как считается, отвечают либо ожиданиям и вкусам власти, либо ее прямому заказу. Подлинный и превентивный общественный контроль отсутствует или имитируется торопливыми, зауженными по составу и заорганизованными «обсуждениями», мало что решающими.

Важнейшее условие модернизации России: «разгосударствление» идеологического процесса – вывод его из «тени» властного контроля, придание ему характера широкой общественной дискуссии в рамках метаидеологии подлинного и равноправного идейного плюрализма.

Пространство СМИ: от массивированного пиара власти к объективной информации и свободной дискуссии

Информационное пространство – важнейшее поле битвы за модернизацию России в XXI веке. И наоборот, если информационная война против модернизации будет выиграна, ни о каком приемлемом будущем для страны можно не мечтать. Ситуация в СМИ – точный

индикатор того, на какой стадии прогресса или регресса мы находимся, остаются ли у страны перспективы или они уже наглухо закрыты.

Состояние системы ценностей, институтов и практик, как в капле воды, отражается в массово транслируемом образе власти, в самом способе построения этого образа.

Ценности человеческого достоинства, свободы и нормальной рациональности не предполагают массивного пиара власти, тем более целенаправленного формирования замаскированных культов. Это по моральным и правовым мотивам исключает:

- создание «тефлоновых» рейтингов исключением широкоэвещательной критики в отношении сколь угодно высокопоставленных лиц, в том числе на государственных и контролируемых государством каналах;

- регулярное использование для политической саморекламы представителей номенклатуры информационных поводов, не имеющих отношения к функционированию власти, а также поводов искусственно позитивных и в особенности трагических;

- саму идеологию «подарков», характерную для примитивных обществ, развитую в советское время и реанимированную в последние годы (власть может только перераспределять и в принципе ничего дарить не может, так как не имеет ничего, что бы именно ей по праву принадлежало).

Вместе с тем это предполагает:

- свободное выявление и сколь угодно острое обсуждение складывающейся в стране ситуации, характера и итогов развития;

- открытую критику власти, от конкретных ее действий, до выработки и реализации ею стратегии национального развития;

- свободную возможность предъявления обществу альтернативных вариантов оценок, стратегий и путей их реализации.

В свою очередь, зажатость информации создает идеальные условия:

- для стратегического бездействия власти в условиях, становящихся все более напряженными;

- для консервации и усугубления ее ошибок;

- для дезинформации высших эшелонов власти вплоть до политического руководства со стороны средней и низовой бюрократии и сращивающегося с ней бизнеса с целью скрытого манипулирования властными решениями.

При нынешней политике в отношении информационного пространства глубокая модернизация обречена и даже не начнется.

Первым признаком старта модернизации станет освобождение СМИ, прежде всего центральных каналов телевидения, от тотального контроля со стороны власти и отдельных политических инстанций.

ПОВЕСТКА ДНЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ- 2012²

Политика модернизации и модернизация политики

Устройство политической жизни еще недавно выглядело наименее проблемной сферой российского государства и общества. Ощущение высокой политической стабильности не покидало российское общество даже в низшей точке экономического кризиса. Рейтинги доверия высших руководителей страны многие годы находятся на предельно высоком уровне.

Концентрация власти и ограничение политического плюрализма – нередкие явления в переходных обществах, ставящих перед собой масштабные задачи комплексной модернизации. В первом десятилетии XXI века эти процессы шли на фоне усилий по повышению эффективности государства, экономического подъема, борьбы с бедностью, восстановления позиций на международной арене. Вопрос взаимосвязи между этими явлениями и нарастающей «моноцентричностью» политической жизни сложен и многопланов, однако не подлежат сомнению два его проявления.

Во-первых, такой политический курс в глазах подавляющего большинства россиян был фактически легитимизирован «социальным пактом» государства с обществом, которое при улучшении жизненных условий готово не обращать особого внимания на ограничения политической конкуренции. Этот пакт всегда оставался неписанным, но действовал практически безотказно. Иного трудно было ожидать от нации, пережившей тяжелые потрясения и уставшей от нестабильности предыдущего десятилетия, не знающей демократической традиции, при слабости гражданского общества и несовершенстве институтов политической состязательности. Достижения ранней протодемократии – сохранение гражданского мира в период острой конфронтации 1990-х и создание институциональных основ демократии и рынка – воспринимались как пройденный этап, утративший актуальность в «тучные годы». Дополнительную общественную поддержку моноцентризму приносила и внешняя среда: «оранжевые революции», неудачные действия США под флагом «продвижения демократии», рост напряженности в отношениях с Западом.

Во-вторых, на фоне долговременного роста доходов государства от дорожающих углеводородов политический режим России по сути представлял собой неуклонно расширяющуюся распределительную коалицию, которая была привлекательна и для патерналистски

² Авторы - Б.И.Макаренко и А.Н.Максимов

настроенных масс, т.е. абсолютного большинства россиян, голосующих «за власть», и для элитных групп, и становящегося среднего класса. При постоянном расширении ресурсного портфеля «встраивание» в распределительную коалицию, т.е. лояльность власти, в большинстве случаев были предпочтительной жизненной стратегией. Беда только в том, что «тучные годы» и высочайшее доверие общества по отношению к власти не стали годами модернизационных структурных реформ как в экономической, так и в социальной сфере. Напротив, экономика нефтяной иглы породила политику нефтяной иглы: властные ресурсы жестко сконцентрированы и выстроены вертикально. Место и роль независимых от этой вертикали игроков ограничено и жестко контролируется, их зависимость от конъюнктуры и ресурсов, сосредоточенных во властной вертикали, предельно высока.

К исходу первого десятилетия нынешнего века политическая система России приняла законченный моноцентрический, вертикальный характер.

В партийном и парламентском поле венцом развития этой модели стали выборы 2007 г., принесшие «партии власти» более двух третей мест в Государственной думе. Этот рейтинг, достигнутый на пике экономического роста и нефтяных цен, стал для властного истеблишмента фетишем, который всеми правдами и неправдами воспроизводился на последующих выборах, даже в низшей точке социально-экономического кризиса.

В федеральном и почти всех региональных парламентах все оппозиционные партии вместе взятые имеют менее трети мест, что лишает их возможности влиять на принятие решений, и даже парламентская дискуссия оказывается предельно усеченной. В таких условиях остается все меньше надежд, что оппозиция сможет выдвигать реальные альтернативы осуществляемому властью курсу: для инициативных и амбициозных политиков не остается стимулов вставать под знамена оппозиционных партий, которые обладают почти символическим влиянием на реальную политику, а ресурс «старой гвардии» этих партий не безграничен. Такую оппозицию легко обвинить в популизме и безответственности – но ответственность не может появиться у политического субъекта, загнанного в угол и лишеного какой-либо перспективы, кроме вечной роли абсолютного меньшинства.

«Единая Россия» стала в определенном смысле широкой элитной коалицией, но это не более чем коалиция ходящих строем победителей и распределителей ресурсов. И свою политическую волю, и популярность, и лидеров она заимствует у вертикали исполнительной власти; участвовавшие конфликты внутри региональных партийных организаций свидетельствуют, что она лишена даже первого свойства любой политической коалиции – механизма разрешения внутренних

конфликтов и достижения компромисса.

В такой партийной системе конфликты и протест разворачиваются не в стенах парламентов, которые перестали быть местом для дискуссий. Правящей партии нечего сказать, пока не получен сигнал свыше, а оппозицию могут оборвать на полуслове, если свыше торопят с исполнением команды. Поэтому протест не канализируется через поддержку оппозиционной партии, а выплескивается на улицу, причем степень его радикализации не поддается рациональному прогнозированию, особенно если конституционное право на свободу собраний ограничивается полицейскими дубинками.

Лишенное стимулов к развитию гражданского поведения, общество реагирует наиболее примитивными эмоциями – подспудный рост ксенофобии, «антимигрантских» настроений становится заметным лишь эпизодически, например, в день, который власть объявила праздником народного единства, однако эта «мина замедленного действия» представляет собой угрозу политической стабильности и общественному порядку.

Казалось бы, основные проблемы межэтнических отношений остались в прошлом десятилетии: Россия нашла формулу единой государственности для множества проживающих в ней народов, замирила вооруженный сепаратизм. Однако проблема вернулась в новом обличье: неконтролируемая миграция из этнически и культурно отличных регионов Северного Кавказа и республик ближнего зарубежья в крупные российские города и сельскохозяйственные регионы породила трения с местным населением; посткризисные депрессивные настроения в обществе многократно усугубили этническую напряженность. На это наложились крайне правые тенденции в общественном сознании, порой поощряемые государством. Выяснилось, что переходное общество не обрело навыков компромисса и толерантности, позволяющих преодолеть «этническую дистанцию». Как результат: в момент вспышек межэтнической напряженности государство может уповать лишь на профессионализм полицейских мер.

Гражданское общество развивается, но оно стеснено избыточным регулированием, а зачастую и противодействием государства, политической апатией масс. Заметными становятся лишь те общественные движения, в которые люди объединены защитой конкретного интереса, ущемляемого властью. Отсюда – установившийся де-факто разрешительный, а не уведомительный характер регистрации не только партий, но и общественных организаций с политическим лицом, а также массовых акций политической оппозиции.

В территориальном плане вмешательство государства также достигает максимума. Назначение губернаторов остается полностью в компетенции федерального центра, лишь формально разделенной с

послушным ему руководством партии большинства, а регионы ритуально принимают кандидатуру, «спущенную сверху»: даже оппозиционные депутаты не всегда решаются проголосовать против губернатора, который, будучи наделен полномочиями, обретает жесткую вертикальную власть в этом регионе. Даже удачно подобранный губернатор первым приоритетом в своей работе считает лояльность центру, от которого зависит поступление в регион бюджетных ресурсов: при нынешнем состоянии бюджетного федерализма «донорами» осталось считанное число наиболее зажиточных и ресурсообеспеченных регионов. При этом губернатор может не замечать, что под власть криминала уходят целые станицы и города.

Местное самоуправление стало важным инструментом публичной власти на низовом уровне, однако, оказалось лишенным стимулов для самостоятельного развития территорий, проявления местной инициативы, производства общественных инноваций в локальных социумах. Будучи потенциально ключевым актором модернизации условий и качества жизни в конкретных поселениях, местные власти оказались жестко связанными компетенционными и бюджетными ограничениями, необходимостью неукоснительного выполнения требований государственной власти. Подобное состояние местного самоуправления стало результатом не столько осознанной политики, сколько продуктом ее дефицита и чрезвычайной изменчивости. Ни один российский закон не менялся в 2000-е годы так часто и противоречиво, как Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Причем менялся обособленно от бюджетной, налоговой, градостроительной и земельной политики, зачастую вступая с ними в явный диссонанс. Налицо явный дефицит механизмов «обратной связи» местных сообществ с федеральным центром, недостаток внимания к муниципальным проблемам и недоучет их позиций при принятии решений.

Все чаще властная вертикаль идет на отмену прямых выборов мэров – в первую очередь, крупных городов. Однако как показывает недавняя политическая практика, никакая вертикаль не может разрешить конфликт региональной власти с областным центром: назначенный ситуацией менеджер оказывается таким же институциональным противником, поскольку располагает автономными ресурсами.

Независимость судебной власти – залог верховенства права – остается столь же ущербной: судья действует с оглядкой и на бюрократию, и на прокуратуру и следствие, и на собственную судебскую вертикаль, от которой зависит его карьера. Оправдательный приговор у профессионального судьи остается редкой экзотикой, а чаще оправдывающие обвиняемых суды присяжных регулярно предлагают сократить, вывести из-под их юрисдикции все новые составы

преступлений. Гуманизация уголовного законодательства, избавление от «презумпции виновности» предпринимателя, попавшего под суд, даются с огромным трудом и сталкиваются со скрытым, а порой - и открытым противодействием силовых структур. Зеркальным отражением неблагополучия в правовой сфере является процветающий правовой нигилизм общества.

С сопротивлением, а порой – и откровенным саботажем сталкивается и антикоррупционная политика. Медленно идет и принятие антикоррупционных законов, и правоприменительная практика уже принятых законодательных мер – при том, что Россия даже не в полной мере выполняет обязательства, взятые на себя с подписанием Европейской конвенции по борьбе с коррупцией. Увеличившиеся число уголовных дел по фактам коррупции мало что меняет в общей ситуации, зажатой между молотом коррупции в верхах и наковальней взяточничества на бытовом уровне, с которым средний гражданин России предпочитает уживаться, а не бороться. Правовой нигилизм общества только усугубляет этот порок, который во всех социологических исследованиях уверенно занимает одно из первых мест среди волнующих россиян проблем нашего государства.

Приобретает угрожающий характер эрозия эффективности государственного управления. Колоссальные издержки борьбы с пожарами минувшим летом, снежный ком скандалов вокруг нереформированной милиции, неспособность обеспечить элементарную пожарную безопасность в местах массового скопления людей, недопустимые скачки тарифов ЖКХ, сбоящая и порождающая коррупцию система государственных закупок, ужасающий пример торжества криминала и разложения власти в станице Куцевская, практически открыто работающие игорные заведения там, где они запрещены, при нулевом продвижении в строительстве легальных «игорных зон» - это далеко не полный список «информационных поводов» минувшего года, показывающих уровень неэффективности бюрократии – казалось бы, пользующейся всей полнотой власти и защищенной от давления оппозиции и прессы.

Частный бизнес в России продолжает развиваться – вопреки растущему бюрократически-коррупционному гнету и последствиям кризиса. Однако в отношениях с исполнительной властью он остается младшим и неравноправным партнером, в суде – заведомо подозреваемым в корысти, к которой наше инерционное общественное сознание зачастую приравнивает стремление к прибыльности. Социальную ответственность его принуждают видеть не во внедрении технологических и управленческих новаций, а в добровольно-принудительных пожертвованиях на проекты, избранные без совета с самим бизнесом. Повышение бремени социальных отчислений с 2011

года может вынудить бизнес вновь «увести в тень» зарплату, которую с таким трудом удалось за минувшие годы из нее в значительной степени вывести. Отношения предпринимателя с властью точнее всего описывает грустная русская пословица «Один с сошкой – семеро с ложкой».

В сфере информации и массовых коммуникаций нарастает разрыв между благостной картиной, транслируемой федеральными телеканалами, и откровенной и порой жесткой дискуссией о состоянии дел в стране, идущей в Рунете. Человек, привыкший доверять информации телевидения, видит не ту Россию, которую пытается понять и оценить пользователь Интернета. Возникшее «сетевое поколение» демонстрирует все больший иммунитет от государственной пропаганды. Дело не только в нарастающем разрыве между ожиданиями и реальностью, познаваемой из конкурентного информационного поля всемирной сети, но в давно подмеченном влиянии Интернета на алгоритм восприятия информации: чем мощнее ее потоки, тем требовательнее ее потребитель к качеству, злободневности, объективности получаемых данных, тем меньше он воспринимает лобовые пропагандистские штампы.

Можно сколько угодно критиковать «блогосферу» за нигилизм и радикализм оценок, но нельзя не признать, что они рождаются как реакция на лакировку действительности, которой много лет занимаются находящиеся под контролем федеральной и региональной власти «традиционные» СМИ, в первую очередь - электронные.

Такая модель строительства государства не может не оказывать воздействия и на политическое сознание общества. Доверие высшим фигурам и институтам власти в нем сочетается с глубоким недоверием всей остальной вертикали, ненавистью к коррупционерам и бюрократам, с которыми это государство то ли не может, то ли не хочет справиться; патерналистское стремление «прислониться к государству» уживается с опущенными руками и социальной апатией, неверием в собственные силы. В такой модели развития «в низах» максимизируются патерналистские настроения, подавляются стимулы к собственной социальной инициативе, и постоянно растет запрос к государству на все больший объем социальных благ. В становящемся среднем классе можно найти немало примеров успешных жизненных карьер и плодотворной созидательной работы – но именно этот динамичный и перспективный социальный класс отличает наибольшая степень недоверия к намерениям власти, цинично-прагматичный отказ от любых попыток политического участия, начиная с «голосования ногами» на выборах. Сохраняя внешнюю лояльность власти и запрос на стабильность, этот класс предпочитает либо уйти в частную жизнь, либо – при определенных обстоятельствах – покинуть страну в поисках условий для

более соответствующих его запросам жизни.

Надежду оставляет лишь то, что общество, воспитываемое в духе апатичности и неучастия, все же сохранило запрос на политический плюрализм, на оппозицию как средство контроля, противовеса и критика действий власти, как способ борьбы с забюрокраченностью и вороватостью во властных структурах. Такой запрос сильнее в «среднем классе», слабее – в социальных низах, но он имеет явную тенденцию к усилению. Это – запрос не на революцию, на смену власти и государственного строя, а на эффективность государства и на собственное участие в общественно-политической жизни.

Ни одно из описанных выше явлений не уникально для страны, остающейся в фазе переходной политики и переходного общества. Неуникально, как отмечалось, и сочетание протодемократических институтов с полуавторитарными и неокорпоративистскими практиками, концентрацией власти. Однако у такого общества есть лишь один рецепт избежать цивилизационного тупика: использовать авторитет и сосредоточенность власти для прорывных направлений структурных реформ, оптимизации государственной машины, поощрения активной и инициативной части общества и смягчения социальных издержек на период болезненных перемен. Этот шанс, данный ей судьбой в ушедшем в историю десятилетии, Россия бездарно упустила. Благоприятная нефтегазовая конъюнктура была использована не для решения долгосрочных проблем, а лишь для того, чтобы «загнать внутрь» актуальные и потенциальные проблемы и социальные диспропорции, закрыть от критики и конкуренции «коалицию распределительной вертикали».

Неписанный социальный пакт «благосостояние и стабильность в обмен на лояльность» перестает существовать. Ритуальные ссылки на тяжелое наследие 90-х годов с каждым годом звучат все менее убедительно: почти десятилетие уверенного экономического роста и политической стабильности не могло решить всех проблем, но было обязано поставить Россию на рельсы уверенного и застрахованного от дестабилизации социально-экономического развития. К сожалению, мы не можем этого сказать о сегодняшней России. Иначе не пришлось бы столь остро ставить вопрос о комплексной модернизации жизни в нашей стране.

Считать сегодняшнюю политическую систему стабильной – опасное заблуждение. Инерционно она будет работать только на дальнейшую централизацию власти и бюрократизацию всех механизмов государственного управления, оборачивающуюся еще меньшей эффективностью. Сама по себе эта система не создала и, очевидно, не способна создать механизмы согласования решений и урегулирования конфликтов, задать обществу должные стимулы для созидания и

инноваций. Эти задачи приходится решать в кулуарах исполнительной власти, а эффективность и издержки таких решений практически невозможно оценить.

Политические реформы последних лет – это мягкая и достаточно осторожная попытка ограничить экспансию бюрократии. Они помогли сохранить политический плюрализм в его нынешних рамках, а в чем-то – их немного раздвинуть. Неповторение политических скандалов, сопровождавших региональные выборы октября 2009 г., и некоторое расширение политической дискуссии – первый плод этих реформ. Однако развитие политической системы страны до уровня, диктуемого задачами дня, искоренение описанных выше системных проблем требует дальнейших действий.

Спор сегодня должен вестись не о том, нуждается ли политическая система в переменах, и не о первичности экономики или политики в деятельности государственной власти. **Проблема стоит совершенно четко: страна выходит на активную стадию модернизации не в оптимальной экономической и политической среде. Модернизационный курс – это политика, затрагивающая интересы всего общества и всех общественных слоев. Осуществлять эту политику, распределять ресурсы и эффективно управлять ими – серьезнейшая и комплексная политическая задача. Российская политика не имеет права не стать умной и современной.**

Сценарии и риски политической системы

Сценарий «Инерционная иллюзия стабильности»

У политической системы страны практически нет ресурсов для инерционного сценария развития. Ее централизация уже дошла до такой точки, что предоставленная сама себе, она обречена на дальнейшую деградацию: дальнейшую эрозию эффективности бюрократической вертикали, «бронзовение» бюрократии, ее надменность в отношении с обществом и безответственность за свои действия или бездействие. В России отсутствуют или чрезвычайно слабы привычные для любой функционирующей демократической системы сдержки и противовесы бюрократии в виде парламента (не только оппозиции, но и полноценной правящей партии, политические инстинкты которой заставляют ее держать бюрократию под контролем), независимая судебная власть, свободная пресса, развитое гражданское общество. Вместо этих сдержек в стране присутствуют в лучшем случае попытки административной оптимизации работы госаппарата и периодические «сигналы сверху», эффективность которых невысока. Опершись на эту вертикаль и не выстроив каналов политической коммуникации с обществом,

государственная власть на всех уровнях оказывается заложником бюрократии, которая способна «погасить» и «переварить» любой реформаторский посыл.

В стабильном состоянии эту систему удерживает только «нефтяная игла»: накопленные в тучные годы высоких нефтяных цен средства позволили стране пережить кризис, а в посткризисные годы остаются некоторой «подушкой безопасности». Россия – в отличие от многих стран с более демократическими политическими системами – прошла кризис без сокращения социальных расходов и с минимальными проявлениями социальной напряженности. Но это показатель эффективности не политической системы как таковой, а разумной фискальной политики прошлых лет, позволившей накопить ресурсы, а не растратить их, чего активно добивались как раз силы, входившие во властную распределительную коалицию.

Когда в экономике нефтяной иглы главным ориентиром выступает цена за баррель, в политике критическим становится рейтинг популярности власти. Страх перед его падением парализует волю к проведению любых структурных реформ. Отсюда – нерешительность в постановке вопросов и поиске долгосрочных решений болезненных проблем в жилищно-коммунальной сфере, пенсионной системе, медицинском страховании. Их даже не принято считать политическими проблемами, хотя распределение ресурсов и бремени обязательств – первейший вопрос любой государственной политики. Просто российская политическая система стремится замкнуть решение любого чувствительного вопроса внутри бюрократической вертикали, а оппозиционеры, гражданское общество, экспертные круги из этого обсуждения либо исключаются, либо – в лучшем случае – отсылаются к имитационным процедурам либо интернет-обсуждению проблемы, не предполагающим никакого реального механизма влияния на конечное решение.

Такая система худо-бедно функционировала в «тучные годы». Но последствия финансового кризиса и растущая нагрузка на бюджет, вкупе с потребностями модернизационных программ уже сегодня требуют непростых выборов между приоритетами, более жесткого планирования расходов. Если этот процесс будет по-прежнему ориентирован на поддержание виртуальных рейтингов популярности власти, **многократно усилится первый и главный риск нынешней политики: риск нарастающей деградации страны в результате неверных или неприятых государством решений.**

Современная история политико-экономического развития государств свидетельствует: там, где стратегия развития принимается без должного обсуждения, закрытым кругом и волевым порядком, ее результаты непредсказуемы. **Уповать на то, что такая система выберет**

верную стратегию – недопустимый риск. Наша нынешняя политическая система закрыта для критики извне, плохо умеет согласовывать интересы и выработать компромиссы, возражать вышестоящим фигурам или инстанциям, даже когда принимаемые ими решения заведомо ошибочны. Даже самый компетентный депутат или чиновник в такой системе лишается стимулов проявлять свои лучшие качества. Да у них зачастую просто нет либо возможности, либо смелости, чтобы ввязаться в спор.

Редко на какой законопроект, поступивший из социально-экономических ли, силовых ли ведомств, депутаты не жалуются, что он недопустимо «сырой» - но законом он становится без концептуальной правки, потому что концептуальное первое чтение гарантированно его пропускает. Закон, резко увеличивающий бремя социальных отчислений для бизнеса, падает как снег на голову – и потом его с трудом поправляют. Решение о создании четырех зон для игорных учреждений оказывается абсолютно неработающим. Решения Конституционного суда, требующие немедленной реакции законодателя, годами пылятся под сукном на Охотном ряду. Вопросы, откуда у наших крупных компаний взялись такие долги, или почему не осваиваются средства по с таким трудом принятым федеральным целевым программам, звучат почти риторически. Это лишь несколько примеров того, как наша система принимает решения стратегического порядка.

Этот риск многократно усилится, если придется принимать сложные решения о структурных реформах, распределении убывающих ресурсов или модернизационных проектах.

Второй риск нынешней политической системы порождается отсутствием в ней механизмов цивилизованного управления и разрешения конфликтов. Управлять конфликтами умела даже крайне несовершенная протодемократия 90-х годов прошлого века, и только благодаря этому «умению» страна получила рыночную систему и правовое поле в условиях доминирования оппозиции в законодательной власти. Но теперь этот ценнейший навык утрачен на всех уровнях общественно-политической жизни.

В политике власть стала считать обязывающую дискуссию практически недопустимой. С аргументами политических оппонентов не просто не считаются – их либо не замечают, либо дают отпор, не вдумываясь в содержание позиции оппонента и качество собственных аргументов. Даже замечания, что власть сама пилит сук, на котором сидит, немедленно объявляются либо безответственностью, либо клеветой, за которой стоят враждебные государству интересы. Там, где «партия власти» не может избежать дискуссии, она пытается свести ее к имитации или формальности – как происходит с установленным новой конституционной нормой отчетом Правительства в Думе или

выступлениями в ней непарламентских партий. Доступ оппозиционных мнений к телеэфиру жестко цензурируется. Уступки здравому смыслу порой делаются (как это произошло с чудовищным «Охта-небоскребом»), но скорее как исключения и без признания роли оппозиции в их достижении.

Средний класс и частный бизнес устали жаловаться, что государство их не слышит. Именно эти слои создают новые знания и новые продукты, обеспечивают функционирование экономики и интеллектуальной сферы. Они успешно проводят модернизацию в своей частной жизни и на своих рабочих местах. Они обладают менталитетом не подданного, но налогоплательщика, а потому критически оценивают эффективность государственной политики; формируют запросы на лучшее качество жизни. Однако именно этот класс испытывает наибольшее недоверие к способности власти услышать его и пойти на диалог и сотрудничество. Неучастие этого класса в политике – не апатия и аполитичность, свойственная «социальным низам», а рациональное самоустранение из общественной жизни.

«Глухота власти» и забитость каналов общественного диалога подспудно радикализуют «улицу». Нерешенность социальных проблем и переспектив статусного роста принуждают общество искать виновника бед в людях иной национальности, религии, образа мыслей. Ни власть, ни «системная оппозиция» не умеют работать с этими настроениями. Даже в спокойной ситуации такая протестная масса может взорваться радикальными действиями при малейшей провокации (как это случилось после убийства фаната «Спартака» людьми иной национальности). Опасность этой ситуации – не в том, что вся Россия выйдет на уличные беспорядки: запас прочности и финансовых ресурсов у власти достаточно велик. **Однако уже сейчас непредсказуемыми становятся и риск «цепной реакции» выступлений протеста, и адекватность реакции власти на возможные всплески насилия или беспорядков.** В случае роста социальной напряженности – как показали демонстрации пенсионеров, протестовавших против «монетизации льгот» - эти риски возрастут еще больше.

Третий риск - продолжение первого и второго вместе: это риск провала или радикального снижения эффективности модернизационных преобразований из-за высокой коррупции и забюрократизированности политической системы. И деловая активность, и общественная деятельность граждан нуждаются в высвобождении из-под бюрократического вертикального прессинга, иначе «технологическая» модернизация просто не даст эффекта. Так, успехи в развитии информационно-коммуникационных технологий дают преимущество в скорости обработки информации и принятия решений, но они не породят мультипликационного эффекта в других секторах

экономической деятельности, если одновременно не будут снижены административные барьеры и обуздана коррупция. То же самое относится и к повышению энергоэффективности: снижение издержек производителя будет прочитано бюрократом как возможность обложить предпринимателя более высокой коррупционной рентой.

Можно в режиме ручного управления проследить за одним Сколковым, принять для него специальные законы, создать зону, свободную от бюрократического гнета – но таким Сколковым нужно делать всю Россию, а на это у закрытой политической системы не хватит рук.

Четвертый риск – дезинтеграция политического и экономического единства страны. Страшилки распада России по-прежнему используются властью для обоснования своего вертикального курса, однако на самом деле этот курс порождает сценарий утраты обратной связи центра, регионов и местных сообществ.

Налицо явный дефицит механизмов «обратной связи» местных сообществ с федеральным центром, недоучет их позиций при принятии решений. Установка на развитие местного самоуправления как нижнего уровня публичной власти так и не была реализована в действиях бюрократической машины, подминающей местное самоуправление под себя. Местные власти все более превращаются в исполнительский инструмент регионального, а региональные – федерального звеньев управления, работают скорее по поручениям «сверху», нежели по системным вызовам и запросам населения. В условиях высокого уровня износа жилого фонда и инженерных сетей, нарастающего дефицита дорог и связанной с этим дисфункции транспортной системы, все это чревато переходом к работе на принципах «от аварии к аварии».

Региональные и местные власти все более склонны к переадресации ключевых рисков на федеральный уровень, а центральная власть вынуждена переходить ко все более «ручному» управлению. Обеспечение системного и ответственного управления на местах, направленного на повышение глобальной конкурентоспособности территории становится все более сложной задачей.

Таким образом, «псевдоинерционный» сценарий чреват далеко идущими последствиями:

- нарастающим ползучим авторитаризмом власти, при котором сдерживание социального и политического протеста требует все более жесткого принуждения и зажима гражданской активности. В условиях недоразвитости рынка и господствующих патерналистских настроений это будет означать и зажим экономической инициативы, и еще больший расцвет реакционных и изоляционистских идеологических установок, которые и сегодня весьма сильны. Первые признаки этого страна увидела после волнений на Манежной площади;

- необратимым отчуждением от власти как минимум – граждански настроенных и социально активных слоев, как максимум – основной массы населения. По сути – это риск провала «модернизационной коалиции»;

- еще большей деградацией эффективности государственной власти и качества государственного управления. Коррупция и бюрократизация погасят все модернизационные начинания, и государству все труднее будет исполнять свои базовые функции.

При неблагоприятной социально-экономической конъюнктуре – ростом массовых протестных выступлений, управлять которыми власть окажется не в состоянии, что заставит ее перейти от «ползучего» к открытому авторитаризму.

Падением международного авторитета России и угрозы ее национальной безопасности по всем азимутам.

Очевидно, что все эти риски взаимосвязаны и взаимоусиливаемы. Если в политической системе России будут доминировать инерционные тенденции, то речь пойдет не только о полном провале модернизации, но о попятном развитии. Вилка возможных исходов при данном сценарии сводится к:

- в менее неблагоприятном случае – вялой деградации, чуть более медленной при благоприятной конъюнктуре цен на энергоносители и ускоряющейся и грозящей обвалом – при неблагоприятной;

- в наихудшем варианте – обвалу стабильности, социально-экономическому коллапсу и установлению полномасштабной диктатуры.

Сценарий эволюционной демократизации

Сценарий развития российской политической системы – это не сценарий «одномоментного чуда»: даже в том случае, если «сверху» будет проявлена воля к существенной либерализации режима, ни существующие партии, ни гражданское общество не смогут действительно включиться в политическую жизнь, а бюрократическая вертикаль не позволит этому сценарию реализоваться в достаточной мере. Либерализация в России необходима и даже возможна, однако полноценные институты демократического общества, в том числе - политические партии могут стать лишь «среднесрочным продуктом» этой системы.

Смысл этого сценария состоит в том, что российская власть, точнее – президент страны и политические круги, на которые он опирается, осознают необходимость качественного развития политической системы и своими действиями будут создавать условия

для ее «открытия», развития плюрализма, механизмов согласования интересов и компромиссов, создания стимулов для гражданского общества к включению в политическую жизнь страны.

Составляющие этого сценария и подходы к его реализации раскрыты в следующем разделе. Однако прежде необходимо указать, что развитие событий по этому сценарию также несет определенные риски, во многом – «зеркальные» рискам, описанным в предыдущем сценарии.

Первый риск – замедление принятия решений, в ряде случаев – уступки оппонентам, «удорожающие» решения. Это касается таких глобальных тем как налоговая система, бюджетный процесс (определение инвестиционных приоритетов) и многое другое. Объем ресурсов, потребных для модернизации, небесконечен. Открытие каналов для политического участия в первый момент не может не вызвать роста запросных позиций, которые начнут озвучивать различные политические силы. Это потребует быстрого развития навыков политического торга, поиска компромиссов.

Второй риск – снижение управляемости системы. Повышение открытости означает и расширение каналов политического лоббизма. К этому добавится и инерционное сопротивление и даже саботаж со стороны наиболее архаичных звеньев государственной машины, в частности – силовых структур, непривычных к работе в среде открытости и конкурентности.

Наконец, **третий риск – почти неизбежный подъем популистских, националистических сил.** В условиях неразвитого гражданского общества и самоустранения «среднего класса» из политики в первую очередь открывающимися возможностями для плюрализма могут воспользоваться силы, стоящие на откровенно популистской или радикально националистической платформе – и то, и другое может быстро обрести популярность в обществе. Вытекающая из этого риска опасность – изменение политического дискурса в стране: на радикализм не смогут не отреагировать и «системные политические силы, и плюрализм обретет риск свалиться в конкуренцию популизмов.

Все эти риски вполне реальны и несут в себе немалые угрозы политической стабильности и социально-экономическому развитию страны. Однако они принципиально отличаются от рисков «псевдоинерционного» сценария: если те риски неизбежны и по мере своего развития все более обессиливают и парализуют и государство, и общество, то с открытием политической системы одновременно возникают и риски, и инструменты управления ими – риски стимулируют и государство, и здоровые политические силы на большую активность, ответственность и эффективность.

Повестка дня: развитие политической системы

Общие принципы и подходы

Общий подход к развитию политической системы можно резюмировать в следующих пунктах:

1. Развитие политической системы требует реального реформирования. «Технократический» подход к решению проблемы даст минимальный эффект: бюрократия всегда найдет способы удержать и даже усилить свое доминирующее положение в системе, поверх любых новых административных регламентов (хотя они тоже нужны). Нельзя ограничиваться и такой важной составляющей любой политической системы как верховенство права. Любая позитивная реформа судебной системы быстро столкнется с ограничителями как сверху – в виде навязывающей ей свою волю «исполнительной вертикали», так и снизу – в виде правового нигилизма общества, не верящего в то, что им может управлять Закон, а не помыкающий судом «власть имущий». Реальных сдвигов и решения существующих проблем позволит добиться только комплексная работа по совершенствованию избирательного процесса, парламентской дискуссии и экспертизы, утверждения верховенства права и независимости суда, обеспечению гражданских прав и свобод, поощрения гражданского общества.

2. Развитие политической системы не имеет революционного сценария. В оппозиционных кругах все шире распространяется установка, что российская политическая система не может быть «поправлена» в рамках существующего политического режима, а авторитарные тенденции зашли слишком далеко. Психологически такая позиция понятна. Однако сценарий революционного слома системы – это не только фантастика, это – антиутопия. Масштабные потрясения не решат ни одной проблемы России, зато максимизируют страхи, лишат общество ощущения стабильности и предсказуемости жизни, возродят антагонизм между общественными силами, который Россия преодолела в 1990-е годы столь дорогой ценой. Надежды, что из такого состояния общество будет искать выход в демократии, опасная иллюзия.

3. Смысл деятельности по развитию политической системы не состоит в том, чтобы отстранить от власти или привести к ней какую-либо политическую партию или фигуры. Во всех эшелонах российской власти немалое число компетентных, порядочных и патриотичных людей; равным образом, любые оппозиционные силы должны доказать обществу обоснованность своих претензий на власть. Главное – добиться того, чтобы демократические государственные институты стимулировали, а при необходимости и принуждали людей, облеченных властью, действовать в соответствии со своим политическим мандатом:

служить общественным интересам, а не использовать свое положение во благо бюрократической корпорации или собственной корысти. Повышение состязательности, открытости и демократичности неизбежно ускорит ротацию в политическом классе, включит социальные и карьерные лифты. Честные выборы принудят все без исключения партии внедрять меритократические начала в отбор кандидатов, претендующих на выборные посты и принуждать бюрократию к служению обществу.

4. Гарантию эволюционности перемен и удержания связанных с ними рисков дает хронологический фактор. Сколько-нибудь существенные изменения в избирательной системе в нынешний предвыборный год представляются фантастическими. Это означает, что в декабре 2011 г. воспроизведется нынешнее качество и самих выборов, и состава Думы, избранного на срок до 2016 г. В лучшем случае удастся ограничить силу применения административного ресурса и более тщательно подойти к формированию персонального состава партии власти. Однако именно этот фактор и обеспечит «плавность» вводимых политических новаций и институциональных перемен в политической системе. Они будут вводиться «сверху» при устойчивой опоре власти на большинство в Федеральном Собрании и лояльную «вертикаль», но в то же время будут задавать этому большинству и вертикали новые стимулы.

5. При том, что развитие политической системы является комплексным процессом, главная ее составляющая – перезапуск партийной конкуренции на выборах и в законодательной ветви власти. Без культуры конкуренции и дискуссии между политическими субъектами она не возникнет в других сферах. Все другие конкурентные процессы – между властью, бизнесом и гражданским обществом, трудом и капиталом, не сложатся, если политическая конкуренция не задаст общие рамки дозволенного и запретного в разрешении споров и если участники всех споров не будут иметь возможности апеллировать к политическим субъектам. Такой перезапуск конкуренции из нынешнего состояния политической системы возможен только через **принуждение к плюрализму**.

6. Тема готовности российского общества к демократии или наличия в нем запроса на нее, сложна и многопланова. Противники демократизации могут найти массу аргументов в пользу того, что такой запрос выражен слабо, а общество апатично и аполитично. Но это – либо самообман, либо лицемерие. Ни одно общество не готово к демократии, когда она только встает на ноги. К демократии нельзя подготовиться заранее, как нельзя заранее научиться быть отцом или матерью. Многие из наших соседей в Восточной и Центральной Европе двадцать лет назад имели не больше, а меньше предпосылок для демократического развития, но продвинулись по этому пути гораздо дальше нас. В

российском обществе небывало силен запрос на решение проблем, которые в политологии именуется «поливалентными», т.е. привлекающими внимание всего общества: коррупция, эффективность власти или полиции, равенство граждан перед законом, занятость, будущее детей. Пригласив общество к реальному включению в дискуссию и политическое участие, власть получит мощную коалицию, построенную на демократических началах. Это – и хороший старт для демократизации, и путь к решению болезненных проблем.

Основные направления действий

Целеполагание действий

Как указывалось выше, главная задача в области развития политической системы – «перезапуск» механизмов политической конкуренции и создание институциональных механизмов диалога, компромисса и разрешения конфликтов. Его основные параметры:

- политически активные граждане получают возможность выбора путей для реализации своих устремлений в рамках партийной демократии (сейчас этот сценарий фактически перекрыт, забит «бюрократическими тромбами»). Дискриминация политического активизма, в том числе уличного, реализуемого в рамках максимально либерализованного законодательства о партийном строительстве, не допускается. Это позволит включить здоровые силы общества в реализацию модернизационного проекта;

- исполнительная власть обретает политическое мышление. Это подразумевает режим реального обсуждения решений с законодательной властью, умение вести диалог с оппозицией и адекватно реагировать на ее критику, обретение не только высшими руководителями страны, но и всем «верхним этажом» власти навыков публичной политики – умения «продавать» свои решения общественному мнению. Это означает избавление представительной и судебной ветвей власти от контроля со стороны власти исполнительной, освобождение их от функций филиалов Администрации Президента и Правительства – как на федеральном, так и на региональном уровнях;

- отменяется фактическая цензура на федеральных телеканалах, государство решительно отказывает в финансовой и иной поддержке общественным силам, проповедующим авторитарные, изоляционистские, националистические идеи.

Постановка означенных задач четко указывает на необходимость проявления политической воли высшего руководства страны: только оно может послать бюрократии достаточно сильные сигналы и добиться их выполнения. Если «политический класс» откликнется на действия, расширяющие каналы конкуренции, то

образуется «встречное движение снизу», которое, собственно, и составит суть реформы политической системы.

Алгоритм развития политического плюрализма

На первом этапе (который может длиться 1-2 шестилетних президентских цикла) политический плюрализм будет в первую очередь развиваться через «парламентскую площадку» (в центре, регионах и локальных сообществах). Это, помимо всего прочего, создаст для партий (как «властной», так и оппозиционных) стимулы бороться за электораты «нового протеста» и «активного меньшинства».

«Единая Россия», возможно, останется на ближайшие 6 лет партией парламентского большинства. Но ее роль **реальной партии** должна предопределять большую, чем сейчас автономию в принятии решений, «внутрипартийную демократию» и реальную, а не декларативную ответственность за свои действия.

Остальные партии должны продемонстрировать способность воспользоваться либерализацией политической системы для того, чтобы привлечь к себе перспективные элитные фигуры, научиться формулировать и отстаивать свою политическую программу в конкуренции с «партией власти». При этом конкуренция должна быть настоящей, то есть оказывать реальное влияние на выработку курса и обеспечивать подотчетность исполнительной власти, но вместе с тем оставаться в рамках консенсуса по основным устоям политической и экономической жизни страны. Иначе говоря, в политике должна выработаться «ограниченная неопределенность»: отсутствие заведомой предрешенности любого спорного вопроса, при гарантии того, что это решение будет искаться в допустимых для всех правовых и политических рамках. Именно такая неопределенность в политической науке считается главным принципом функционирования демократического общества.

Конкретные действия подразумевают:

1. Установление «правил игры». Политические партии, реально претендующие на представительство в парламентах, должны выработать правила ведения политической борьбы – своеобразный «пакт о национальном консенсусе». Смысл подобного неформального согласия в том, чтобы гарантированное исполнительной властью расширение политической конкуренции до нормальных пределов встретило ответные обязательства партий (включая, разумеется, и «Единую Россию») по содержанию и формам своей деятельности. Возможные составляющие такого пакта: консенсус по вопросам внешней политики и политики безопасности российского государства, защиты национальных интересов; консенсус по согласию с основами конституционного строя и основных направлений развития России: критика по этим основаниям

возможна только «парламентскими методами»; согласие по методам политических действий. В «позитиве» – обязательство не уклоняться от содержательных споров и дискуссий (как в парламенте, так и в публичном пространстве, как во время избирательных кампаний, так и в межвыборный период) и право на использование всех форм политических действий, включая массовые акции. В «негативе» – обязательство не допускать и совместно противодействовать всем формам экстремизма, решительно пресекать любые шовинистические лозунги и попытки провокационных действий во время массовых акций, обязательство не прибегать к бойкоту работы органов законодательной власти.

«Правила игры» также должны включать:

- отмену неформальных, но почти неукоснительно соблюдаемых запретов на приход «мейнстримовских» фигур в оппозиционные партии, независимую от Кремля или губернаторов и «местных начальников» финансовую поддержку партий, реальный, а не имитируемый через «мониторинг СМИ» доступ оппозиционеров на федеральные телеканалы и иные значимые СМИ и т.п. ;

- введение ответственности регистрирующих органов за попытки избыточного контроля над внутренней жизнью партий, необоснованные отказы в регистрации. Установление более гибких рамок для возникновения новых или реформирования существующих партий.

Из ныне существующих «невластных» партий наибольшее окно возможностей при этом сценарии получает «Справедливая Россия», чей «стартовый набор» элитных ресурсов лучше, чем у других. Но и для либеральных партий в такой конфигурации возникает реальная электоральная ниша. КПРФ и ЛДПР в любом сценарии сталкиваются с проблемами зависимости от одного ресурса – стареющего электората в первом случае и не молодеющего лидера, во втором.

В случае успешной реализации подобного алгоритма период 2012-2016 годов станет временем роста и становления настоящей партийной системы, выращивания новой партийно-политической элиты. К парламентским федеральным выборам 2016 года эта система с высокой долей вероятности потребует новой перестройки, поскольку к тому моменту встанут как минимум три вопроса:

- сохранится ли в обновленной партийной системе доминирование одной партии или система выйдет на уровень принципиально большей конкурентности?

- кто унаследует ниши КПРФ и ЛДПР – сами эти партии, прошедшие принципиальный «ребрендинг», или новые игроки?

- как заполнится в партийной системе ниша либерального электората?

2. Реформа законодательного процесса. Цель действий

Президента в отношении законодательной власти – вернуть ей роль «места для дискуссий» и тем самым решить как минимум три взаимосвязанные задачи: во-первых, восстановить институт парламентской экспертизы, т.е. обеспечить качество принимаемых законодательных актов; во-вторых, укоренить механизмы урегулирования конфликтов, достижения компромиссов, формирования политических коалиций; в-третьих, в полной мере реализовать представительную функцию парламента, т.е. сделать реальностью связь избранных депутатов с сегментами общества, которые они представляют. Как и во многих других случаях, речь идет об изменении не формальных институциональных рамок, а стиля и содержания работы. Это предусматривает:

- восстановление должной парламентской процедуры рассмотрения и принятия законопроектов. Исключение практик «ускоренного» принятия законопроектов, особенно - соблюдение сроков проведения второго чтения, чтобы на законопроект успели отреагировать все субъекты законодательной инициативы;

- наполнение реальным смыслом вновь установленной конституционной нормы о регулярных отчетах правительства перед парламентом – как на федеральном, так и на региональном уровнях. Возможно – предоставление оппозиционным партиям приоритетного права в формулировании вопросов и выражении оценок Правительству;

- восстановление права палат Федерального Собрания выдвигать по своей квоте кандидатуры аудиторов Счетной палаты, чтобы этот институт обрел реальный механизм контроля над исполнительной властью;

- упрощение процедуры инициирования и проведения парламентских расследований, возможно – установления права проведения расследования каждой из палат Федерального Собрания в отдельности;

- введение практики голосования о доверии Правительству в течение первого месяца работы Государственной думы нового созыва, чтобы подтвердить наличие у Правительства опоры на большинство при изменившемся депутатском корпусе;

- введение практики регулярных (не реже одного раза за сессию) выступлений всех министров Правительства РФ, руководителей федеральных служб и агентств в Думе на «правительственном часе»;

- расширение практики парламентских слушаний;

- организация трансляции всех открытых пленарных заседаний Думы в Интернете.

3. Коррекция законодательства о партиях и выборах. Главные задачи в этой сфере:

- очищение избирательной системы от «бюрократических

напластований» - намеренно созданных «механизмов благоприятствования» для «партии власти» и стоящей за ней федеральной и региональной бюрократии;

- оптимизация системы, способствующая как более адекватному представительству в выборных органах значимых общественных интересов, так и формированию профессионального политического класса и дееспособной партийной системы.

Конкретные меры в этой области включают:

- снижение отсекающего барьера на всех выборах, где применяется голосование за партийные списки, до 5%. Это будет логичным продолжением допуска в парламент 1-2 представителей партий, набравших более 5% голосов и снижение искажения представительности парламентов;

- восстановление права политических партий на предвыборные блоки при условии, что для блоков отсекающий барьер устанавливается на более высоком уровне (7-8%) – это известная мировая практика;

- восстановление на федеральных и сохранение на региональных выборах смешанной избирательной системы в связи с тем, что «книжные» преимущества пропорциональной системы в реальных российских условиях дают обратный эффект: «укрепление партий» на практике означает монополию малоавторитетного в обществе института партий на формирование депутатского корпуса. «Партийная дисциплина» списочников оборачивается почти крепостной зависимостью рядового депутата от руководства фракции, поощрением безынициативности и конформизма. Прячась за спинами «паровозов», в представительную власть проходят люди, не ориентированные на диалог и отчетность перед избирателем и неспособные защищать интересы партии в публичном пространстве. Тем самым откроются каналы для вертикальной мобильности в политике. Предпочтительнее, чтобы смешанная система носила «связанный» характер, т.е. избиратель одновременно голосовал и за партию, и за кандидата по своему округу (такая система действует в Германии). В совокупности с другими мерами это будет способствовать как модернизации правящей партии, так и повышению авторитета партийной системы в целом;

- установление (через поправки в Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации") единообразных правил распределения мандатов между партийными списками в виде квоты Хэра (простая квота, определяемая делением общей суммы действительных голосов на число мандатов). Тем самым регионы вынуждены отказаться от применения различных вариантов

системы делителей Имперали, которая активно вводится в региональное законодательство в последние годы. Это позволяет оппозиционным фракциям обрести хотя бы минимальную «критическую массу», устранить бросающееся в глаза отклонения от принципа пропорциональности;

- создание негативных стимулов для практики «паровозов» - включения на первые позиции в списках и региональных группах кандидатов известных лиц (губернаторов, мэров, спортсменов или деятелей культуры), заведомо не собирающихся работать в представительной власти. Это достигается нормой о передаче другим партиям мандата (вариант: двух мандатов) в случае отказа от него кандидата из списка иначе как по серьезным медицинским основаниям. Это не ущемит пассивного избирательного права таких деятелей, но вынудит их занимать в списках заведомо непроходные места;

- упрощение партиям и кандидатам доступа к регистрации на выборах. Это достигается набором мер, применяемых одновременно:

1. Отмена сбора подписей для партийных списков и одномандатных кандидатов от партий, набравших на предыдущих федеральных или региональных (для того же региона) не менее 2% голосов.
2. Восстановление регистрации по залогом для независимых кандидатов и «малых» партий, снижение числа требуемых подписей и увеличение доли допустимого брака.
3. Принятие жесткого и закрытого списка оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации партии и кандидата;

- постепенное введение смешанной системы на муниципальных выборах. Необходимо использовать ее как возможность укрепить партийные организации на нижнем уровне публичной власти, но при этом нужны и гарантии от ущемления пассивного избирательного права граждан и искажений пропорциональности (которые, например, неизбежны, если по спискам распределяется меньше 15-20 мандатов). Запрет на введение полностью пропорциональной системы на муниципальных выборах;

- совершенствование избирательных процедур. Более активное внедрение электронных комплексов обработки бюллетеней. Жесткое закрепление в законодательстве прав и полномочий членов избирательных комиссий и наблюдателей, особенно от оппозиционных партий. Введение более жестких норм учета открепительных удостоверений, исключая злоупотребления. Ужесточение ответственности членов избирательных комиссий за любые действия, повлекшие искажение воли избирателей.

Установление верховенства права и борьба с коррупцией

Формирование действенных правовых институтов особенно важно, поскольку именно они обеспечивают создание и эффективную работу всей институциональной системы общества. Обеспечение верховенства права предполагает, во-первых, установление приоритета прав человека в текущем законодательстве, во-вторых, создание непротиворечивой, «рабочей» и адекватной реалиям дня системы законов, а в-третьих, создание гарантий неукоснительного соблюдения законодательства. Именно в этих направлениях и должны быть сконцентрированы основные усилия.

В дальнейшей модернизации нуждается **судебная система** – ключевой институт, обеспечивающий верховенство права и действенность законов. Необходимы последовательные действия по укреплению **независимости судебной власти**. Набор институциональных шагов в этой сфере достаточно понятен:

- законодательное установление четких критериев лишения судей полномочий, исключающих возможность произвольного отстранения судей;

- формирование институтов защиты судейского сообщества, в числе которых может быть и не входящий в системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов дисциплинарный суд, рассматривающий дела в отношении судей и состоящий из судей, не участвующих в рассмотрении обычных дел;

- изменение порядка наделения полномочиями председателей судов - переход от их назначения к избиранию председателей самими судьями.

Одним из путей обеспечения автономии и эффективности судебной власти может быть **«децентрализация» судебной системы** – как по сферам действия, так и по территориальному принципу. В условиях традиционной российской централизации именно рассредоточение судебной вертикали минимизирует эффекты от вмешательства в правосудие исполнительной власти и «судейского начальства».

Необходимо рассмотреть вопрос о создании **судов различных видов юрисдикции** (например, административных судов, ювенальных судов). Реализация такого подхода будет способствовать и повышению качества рассмотрения дел в результате усиления специализации. В территориальном аспекте судебная система должна быть по возможности «разведена» с пространственными пределами деятельности органов исполнительной власти.

Ключевым направлением модернизации судебной системы должно быть обеспечение ее **открытости и прозрачности** работы. В этой связи

нужно ставить вопрос о переводе в электронный формат судебных решений и размещении их в открытом доступе, а также переходить к аудио или видеозаписи судебных заседаний, что будет способствовать не только соблюдению процессуальных норм, но и создавать дополнительные гарантии прав участников процесса.

Усиление демократических начал судебного разбирательства требует изменения отношения к **суду присяжных** и пресечение наметившейся в последние годы тенденции к сокращению сферы его применения. Напротив, перечень дел, которые могут рассматриваться судом с участием присяжных заседателей, должен быть расширен за счет дел по тяжким экономическим преступлениям.

Крайне важным представляется и **расширение процессуальных гарантий прав участников судебного разбирательства**. В частности, необходимо гарантировать право на пересмотр судебных решений в апелляционном порядке не только в арбитражных судах, но и во всех судах общей юрисдикции.

Очевидно, что нуждаются в серьезном совершенствовании **механизмы обеспечения единства правоприменительной практики**. Дискуссии о возможности использования судебных прецедентов, о роли актов высших судебных инстанций и степени обязательности их учета можно было бы вынести на рассмотрение вновь созданного специального органа, состоящего из делегированных судей всех высших судебных инстанций, для рассмотрения наиболее сложных проблем правоприменения. В качестве одной из приоритетных задач сегодня видится обеспечение действенного механизма пересмотра судебных дел по вновь открывшимся обстоятельствам в связи с принятием решений Конституционного суда.

Одна из ключевых задач правовой повестки дня – это обеспечение **максимальных гарантий прав собственности**. Для этого необходимо дальнейшее совершенствование гражданского, налогового, таможенного, административного и уголовного права. Модернизация законодательства в этой части должна одновременно и создавать условия для большей защищенности собственности. В конечном счете, необходим поиск шагов по оптимизации правового регулирования отношений собственности, обеспечивающий одновременно их защищенность и эффективность.

Начало этому процессу может положить **модернизация уголовного законодательства в экономической сфере**. Предприниматели должны получать четкий сигнал о том, где грань дозволенного и преступного. Они вправе свободно работать в частной сфере и наказываться государством только за реальный вред обществу.

В Общей части Уголовного кодекса предлагается четче определить сферу и принципы применения уголовной ответственности. Не должно

признаваться организованной преступной группой (как это имеет место по действующему УК) юридическое лицо, законно зарегистрированное и функционирующее в Российской Федерации.

Предлагается внести в Общую часть УК ряд новелл следующего содержания:

- расширительное толкование уголовного закона запрещается, за исключением толкования норм об освобождении от уголовной ответственности и от наказания и норм об обстоятельствах, смягчающих наказание;

- институты, понятия и термины гражданского и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства;

- все неустранимые сомнения, противоречия и неясности уголовного закона, а равно иных законов и подзаконных актов, применяемых в уголовном деле, толкуются в пользу лица, привлекаемого к уголовной ответственности;

- сделка и (или) иное действие, явившееся основанием возникновения, изменения или прекращения гражданских, земельных, налоговых и иных правоотношений, законность которых подтверждена вступившим в законную силу судебным решением, не может рассматриваться как общественно-опасное деяние, пока судебное решение не опровергнуто в предусмотренном законом порядке;

- не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при совершении деяния, предписываемого или разрешенного федеральным законодательством или законодательством субъекта федерации, принятым во исполнение прямого указания федерального законодательства.

Такого рода положения, будучи прямо внесенными в Уголовный кодекс, ограничат необоснованное привлечение предпринимателей к уголовной ответственности и уменьшат роль уголовной репрессии в качестве инструмента неправомерного давления на бизнес.

В Особенной части УК необходимо отказаться от признания преступными деяний, состоящих только в несоблюдении какой-либо предписанной законом процедуры, если это не связано с причинением реального вреда (т.е. от формальных составов). Не должно рассматриваться в качестве признака преступного деяния ни получение дохода от экономической деятельности, ни его значительный размер – это цель предпринимательства. Наконец, в силу специфики экономической сферы целесообразно расширить перечень преступлений, уголовные дела по которым возбуждаются исключительно по заявлению потерпевшего: исходя из экономии уголовной репрессии, государство далеко не во всех случаях должно

качать за нарушения в сфере предпринимательства, если потерпевший этого не желает.

Использование таких подходов должно привести к исключению из числа преступлений целого ряда деяний, не обладающих общественной опасностью, которая может обосновать уголовную ответственность. В их числе, например, «Незаконное предпринимательство» (ст. 171), «Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней» (ст. 192), «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте» (ст. 193). Для наказания нарушителей во многих подобных случаях достаточно административного штрафа. На деле же - именно эти статьи служат удобным инструментом для возбуждения «заказных» дел в отношении предпринимателей.

Статью 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем» предлагается дать *в новой редакции*, исключая указание на сделку, как способ совершения данного преступления, поскольку использование термина сделка ведет к смешению в законодательстве легальных действий (сделок) и преступления (легализации).

Требует пересмотра формулировка ст. 159, рассматривающая в качестве мошенничества приобретение права на чужое имущество. Уголовное деяние не может быть способом приобретения прав. Предлагается слова «приобретение прав на чужое имущество» из легальной дефиниции мошенничества исключить. Одновременно следует включить в УК специальные нормы, о преступных посягательствах на имущественные права по тому же типу, как это сделано в отношении ст. 146 («Нарушение авторских и смежных прав»), 147 («Нарушение изобретательских и патентных прав»), 180 («Незаконное использование товарного знака»), 185.2 («Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги»).

Более целесообразно использовать по отношению к лицам, осуждаемым за экономические преступления, санкции преимущественно экономического же характера (штрафы), обеспечивая тем самым не только пополнение бюджета и скорейшее возмещение материального ущерба от преступления, но также и дальнейшее развитие законного предпринимательства - вместо разрушения бизнеса необоснованной изоляцией его субъектов.

Уголовно-правовая реформа не может ограничиваться только сферой экономической деятельности. Нуждаются в коренном переосмыслении ключевые подходы государства в сфере правовой охраны общественных интересов. Важнейшая составляющая этого – отказ от чрезмерно репрессивного уклона уголовного законодательства. По численности заключенных на душу населения Россия многократно

превосходит практически все развитые страны (за исключением США). За последние 16 лет осуждено более 15 млн. человек – формально, каждый девятый. А значительное «тюремное население» деформирует всю социальную структуру общества, стирая нравственные установки и вызывая психологические аномалии.

Необходимо **сократить сферу применения лишения свободы как меры наказания, существенно уменьшить долю «тюремного населения» страны.** Назначение данной меры наказания должно ограничиваться только теми случаями, когда в связи с тяжестью совершенного преступления к осужденному нельзя применить более мягкое из предусмотренных наказаний. При осуждении лица впервые за совершение преступления небольшой и средней тяжести, если это преступление не сопряжено с применением насилия, предлагается не применять лишение свободы, если нарушители сами возместили причиненный ущерб либо если преступление было спровоцировано противоправным поведением потерпевшего или представителя власти.

Целесообразно ввести в УК РФ нормы о назначении наказания в виде лишения свободы, как применяемого в крайних случаях, при невозможности назначить наказание, не связанное с лишением свободы. Применительно к преступлениям в экономической сфере в качестве обстоятельств, которые исключали бы назначение наказания в виде лишения свободы, могли бы быть установлены:

- совершение впервые преступления, не относящегося к категории тяжких или особо тяжких;
- отсутствие крупного размера личного обогащения;
- второстепенная роль в совершении преступления;
- совершение деяния в связи со служебной зависимостью от работодателя.

Предлагается максимальный срок лишения свободы при осуждении за совокупность преступлений с 25 до 20 лет, что позволит приблизить его к стандартам европейских стран. В тех случаях, когда преступления не связаны с умышленным лишением человека жизни, имеет смысл ограничить наказание сроком санкции за наиболее тяжкое из совершенных преступлений, как это было в России до принятия действующего Уголовного кодекса.

Еще одно стратегическое направление действий – преодоление **правового нигилизма.** Не может быть исполнен закон, который неизвестен, непонятен или не принят его непосредственными исполнителями. России необходима полноценная система **правового мониторинга,** отслеживающая правоприменительную практику всеми органами государственной власти, с использованием сил и знаний гражданского общества и социологической науки. Ежегодный президентский доклад о состоянии правоприменительной практики

должен лежать в основе всей работы по совершенствованию деятельности государства в правовой сфере, задавать стимулы к утверждению верховенства права.

Одновременно необходимы последовательные действия по преодолению правового нигилизма и повышению уровня правовой культуры общества. Поэтому самым важным представляется формирование и реализации **Российской программы правового просвещения**. Изменение самого представления о праве в головах политиков, чиновников, судей, простых граждан представляется более значимым, чем изменение самого права. **Именно победа над правовой «разрухой в головах» представляется самой важной задачей на ближайшие годы.**

Развитие гражданского общества

Главное на начальном этапе – создать систему стимулов для развития гражданского общества. Это подразумевает:

- освобождение законодательства об НКО от избыточных норм контроля со стороны государства. Это включает и оптимизацию законодательства, регулирующего массовые акции;

- создание налоговых, финансовых и иных стимулов для некоммерческих организаций, в первую очередь – сотрудничающих с государством в реализации социальных проектов. Шире – необходимо переопределить правовую основу деятельности общественных организаций, порядка их финансирования, благотворительной деятельности, принципов партнерства с государством;

- с накоплением положительного опыта – распространение этих льгот на все более широкий круг общественных организаций.

В качестве перспективного направления поддержки гражданского общества можно выделить поддержку товариществ собственников жилья. Практика показывает, что именно их деятельность зачастую стимулирует самоорганизацию граждан и их позитивную активность на локальном уровне. Именно поэтому необходим поиск механизмов их поддержки, в том числе и финансовой³.

Еще одним способом развития гражданского общества может стать расширение практики общественных слушаний. Имеет смысл проводить их не только на муниципальном, но и на региональном уровне с формализацией порядка учета решений слушаний.

³ Эта и следующая мера подробно изложена в предложениях губернатора Кировской области Н.Ю.Белых.

Сетевая демократия: по ту сторону Windows⁴

Современная российская политическая власть и немаленьких слой либерально настроенных граждан России «друг другу не представлены». Точнее, в системе нынешней представительной власти (что, скорее, можно понимать в сугубо метафорическом смысле) не представлены интересы этого слоя. Поэтому выход политической энергии либералы и демократы ищут главным образом в сетевых сообществах. (Не всегда на улицах, хотя ход из Сети на улицу – прямой.)

Там, в интернете, они строят свою демократическую государственность, свою Швамбранию, которая для них реальнее, чем мир «национального лидера» и «Единой России». Но это не просто рисование по виртуальной контурной карте – сетевая политика не в другом измерении существует, она врывается в реальную, сбрасывает с нее покровы, демонстрируя то обстоятельство, что король в некоторых местах голый, разоблачает коррупцию, осуществляет политическую мобилизацию и развивает волонтерство.

Это особая страна, вторая Россия, оппозиционная по отношению к России первой. Правда, ошибочно было бы думать, что первая Россия менее виртуальная, менее электронная, чем вторая: она придумана телевизором, и у нее есть своя партия – «партия телевизора». Которой и противостоит пока меньшая по размеру, но гораздо более мобилизованная и активная «партия интернета», имеющая неплохие технологические, а значит, политические перспективы.

Во второй России – свои порядки и правила, своя иерархия ценностей, свои, если угодно, авторитеты и даже «президенты», например, Алексей Навальный. Мнение второй России совсем не учтено в результатах разнообразных голосований – региональных, думских, президентских, даже если допустить, что их результаты не фальсифицированы (во что вторая Россия не верит).

И потому главной задачей политической модернизации является задача сближения и восстановления каналов связи между этими двумя Россиями – телевизионной и сетевой. В противном случае между ними может разразиться самая настоящая гражданская война. Или они дистанцируются друг от друга до такой степени, что уход в виртуальное пространство будет приравнен уже не к внутренней, а внешней эмиграции – граница будет проходить по экрану компьютера. Такая ситуация катастрофична для страны, потому что она лишится креативной энергии лучшей части своих граждан, которые профанированием выборов в первой России разжалованы из граждан в «население».

⁴ Автор - А.В.Колесников

Сеть перестала быть лишь частью потребительской культуры. Она становится элементом и средой новой политической культуры – здесь потребительская свобода конвертируется в политическую. Соответственно, рождается **новый тип прямой демократии – демократия Сети, или сетевая демократия.**

Источник, драйвер, социальная основа сетевой демократии – не столько средний класс, не столько даже креативный класс, knowledge workers, сколько межклассовая среда, а она гораздо шире: интернет доступен не только высшему среднему и среднему среднему классам, но и людям более «низкого» происхождения. И чем доступнее Сеть в потребительском смысле, тем более масштабной становится «партия интернета», группа адептов сетевой демократии, для которой, кстати говоря, идеология уже не является квалифицирующим признаком – если «сетевики» и либералы, то скорее стихийные, чем идейные. Если угодно, это – сетевой либерализм.

Чем глубже проникает в ткань социальной и политической жизни сетевая демократия, тем меньше остается секретов, которые может скрыть от жителей и второй, и первой России ее власть. Собственно, сетевая демократия – единственный эффективный способ борьбы с коррупцией.

Сетевая демократия обеспечивает не только «свободу от» - от мерзостей первой России. Она формирует среду и механизмы мобилизации «свободы для» - для проявления активности, для избавления от апатии, для помощи попавшим в беду, для защиты пострадавших и ущемленных, для гражданского активизма и волонтерства. Именно здесь, во второй России, рождается гражданское общество. Первая Россия боролась со второй в форме НКО, но проглядела **виртуализацию гражданского общества: рефлекслирующие и активные граждане отселились в Сеть, во вторую Россию.**

Сеть стала инструментом демократии, средой ее обитания. Сеть стала оболочкой давно забытого понятия – **«общего дела», нравственного клея общества.** Общее дело - это та точка, в которой теоретически возможно сближение и взаимопроникновение двух России – путем исправления, в том числе нравственного, первой России.

Общее дело сближает. Общее дело предполагает соучастие, солидарность, демократию. Потому что, как говорили римляне, чья система права лежит в основе современного правопорядка, quod enim ad multos attinet, «то, что затрагивает многих, должно решаться ими». Это и есть путь к res publica, к общему делу, к подлинно республиканской форме правления.

Общее дело предполагает расширение инфраструктуры участия (О.Хархордин), диалогический дискурс власти и общества, новый тип

лидерства.

Расширение инфраструктуры участия понимается не только в политическом смысле как использование инструментов представительной и прямой демократии для участия в политике и в процессе влияния на политические решения. Но и в смысле общегражданском – как волонтерский активизм, как проявление равнодушия к тому, что происходит в стране. Это и добровольная помощь пострадавшим в теракте, и борьба против питерского «газоскреба», и защита Химкинского леса, и многие другие проявления гражданского активизма. Инструменты такого участия – это и благоприятные условия для реализации конституционного права граждан на собрания, митинги и демонстрации, и использование для гражданской мобилизации интернет-среды, включая возможность обратиться к президенту РФ напрямую, поверх государственной бюрократии.

Именно к президенту, потому что в цикле 2008-2012 только он реагировал на сигналы гражданского общества, идущие с помощью сетевой демократии – поверх барьеров, поверх бюрократии, по ту сторону Windows.

Консервация отсталости первой России, отсталости в бытовом смысле, даже не ментальном – жизнь без бытового газа, канализации, интернетизации – способ сохранения первой России в нетронутым виде с ее послушным электоратом, не всегда способным разобраться даже в самом скудном электоральном меню. Одной сетевой демократии мало для того, чтобы преодолеть мерзость отставания. В пространство свободы должна быть включена зона традиционной представительной демократии. Только для этого надо отпустить вожжи в первой России - дать возможность расширить электоральное меню и тем самым вернуть гражданам полную, без ограничений и оговорок, свободу выбора, соответствующую вызовам постиндустриальной эры. Тогда вторая Россия выберется из своего сетевого гетто, из своей волшебной страны сетевой демократии и сможет влиять на события в воссоединенной России еще и с помощью выборов. Тогда в полной мере будет восстановлена демократия участия, демократия налогоплательщика, когда в обмен на налоги граждане станут получать сервисные услуги от государства-ателье, а не несоразмерные дозы насилия и хамства от коррумпированного государства-Левиафана.

Федерализм и местное самоуправление

Территориальное измерение политического развития на планируемую перспективу должно обеспечивать, с одной стороны,

достижение более сбалансированного распределения ресурсов, политических и административных возможностей по линии «федеральный центр – регионы – местное самоуправление», а с другой – выделение четких приоритетов пространственного развития.

Необходимость развития реального федерализма все чаще обсуждается в России. Результаты деятельности "вертикали власти" сильно разочаровывают, однако сохраняется и страх возвращения того "федерализма", под которым понимают децентрализацию 1990-х гг. Действительно, в период децентрализации баланс интересов центра и регионов был менее асимметричным, но цивилизованных механизмов согласования интересов так и не возникло. Каждая сторона продавливала свои интересы угрозами и шантажом, выигрывал тот, кто был на данный момент сильнее.

Не стоит ожидать, что реальный федерализм чудодейственно и быстро улучшит систему согласования интересов. На ранних стадиях федерализации риски нестабильности возрастают, регионы, получившие преимущества первыми, будут сопротивляться продолжению реформ. Но без создания нормальной политической системы согласования интересов федерального центра и регионов по-прежнему будут действовать неформальные институты, деформирующие мотивацию российских территорий, будет и дальше воспроизводиться неэффективное и затратное управление пространственным развитием, порождающее сверхцентрализацию, подковерную и коррумпированную борьбу за федеральные трансферты, иждивенчество региональных властей.

Россия раньше или позже придет к реальному федерализму и децентрализации, но следует принимать во внимание и преимущества, и риски такого перехода. Выделим важнейшие из них.

1. В России далеко не самые благоприятные условия для формирования реального федерализма, экономическое неравенство регионов России велико и растет, оно обусловлено объективными законами пространственного развития. Это означает, что **российский федерализм будет развиваться в условиях сильной социально-экономической асимметрии пространства**. Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций "сверху", преследующим Россию на протяжении веков. На первый взгляд, централизованная система управления более предпочтительна: проще помогать менее развитым регионам, можно задавать единые правила игры для преодоления барьеров пространства, можно менять число и границы регионов, объединяя их в соответствии с планами центральной власти. Но именно эта "простота" создает ловушку модернизации, уничтожая конкуренцию регионов.

2. Развитие федерализма и перемещение полномочий, ресурсов и ответственности на уровень регионов **стимулирует конкуренцию**. Это

единственно возможный путь для активизации потенциала более развитых и конкурентоспособных регионов, выработки и распространения лучших практик. Неизбежны риски разной политики регионов, будут "выигравшие" и "проигравшие", что усилит пространственную дифференциацию, модернизация всегда болезненна. Необходимой санкцией для "проигравших" должна быть смена региональной и муниципальной власти путем прямых и равных выборов, т.к. контроль только сверху (со стороны федеральных властей) показал свою ангажированность и неэффективность.

Развитые и продвинутое регионы еще до кризиса включились в конкуренцию за инвестиции, но пока еще слабо – за человеческие ресурсы. Потенциал регионов-лидеров может быть реализован только при **большой** финансовой и управленческой самостоятельности и активизации конкуренции за инвестиции, которая способствует модернизации институтов. Менее развитые регионы модернизируются медленнее и с сильными дисбалансами, но практически в каждом есть свои зоны/точки развития на уровне муниципалитетов, еще более жестко ограниченные в ресурсах и полномочиях. Особенно важна конкуренция крупных городов (не только «миллионников», но и других региональных центров), стимулирующая модернизацию институтов.

3. Федерализм препятствует сверхцентрализации финансовых ресурсов, тем самым усложняется **проведение масштабной выравнивающей (перераспределительной) социальной политики**, инвестирование в модернизацию инфраструктуры и человеческого капитала слаборазвитых территорий. Такой риск существует, но нужно видеть и дефекты современной ситуации: концентрация финансовых ресурсов в центре и последующее перераспределение приводят к снижению ответственности регионов-получателей. Кроме того, для современной России типично "ручное управление" при межбюджетном перераспределении финансовых ресурсов, в том числе на социальные цели, а федерализм вынуждает федеральные власти играть по более прозрачным правилам.

4. Один из важнейших ракурсов территориальной модернизации – снижение экономического расстояния (транспортных издержек), необходимое для «сшивания пространства», что особенно важно для внутренних регионов страны. Федерализм создает **лучшие возможности для координации и выбора наиболее эффективных инфраструктурных проектов.**

Раньше или позже придется признать, что наиболее эффективно горизонтальное объединение усилий регионов для решения действительно острых инфраструктурных проблем при координирующей роли и софинансировании федерального центра. Неизбежны конфликты при принятии решений, но это единственный

путь к повышению эффективности инфраструктурных инвестиций.

5. Федерализм не является "палочкой-выручалочкой" для социально-экономического развития России, в нем заложены сильнейшие внутренние конфликты и риски. Но **федерализм способствует модернизации пространства, стимулируя лучшие практики, навыки горизонтального согласования интересов и снижая риски принятия и реализации заведомо неэффективных решений.**

В силу указанных причин очевидна необходимость принципиального изменения основного вектора территориальной политики: от доминировавшего в последнее десятилетия централистского тренда необходимо переходить к поэтапной, но неуклонной децентрализации политических институтов. В условиях, когда сосредоточение власти, бюджетных ресурсов, да и политической жизни в целом на национальном уровне достигло предельных значений, необходима разработка системы мер для последовательного укрепления регионального и местного «звеньев» управленческой системы.

При этом более оправданным представляется путь от принципиального повышения качества местного самоуправления к расширению самостоятельности регионов, нежели логика передачи полномочий из центра в регионы, а из регионов – в муниципалитеты.

Ключевым фактором, меняющим политическую роль и возможности субъектов федерации должно стать **расширение бюджетного федерализма**, устраняющее нынешнюю диспропорцию в распределении ресурсов (при которой 60% консолидированного бюджета поступает в федеральный бюджет, а только 40% - в региональные и местные бюджеты). Необходимо как принципиальное перераспределение доходных источников между уровнями публичной власти, так и предоставления субъектам федерации права реального определения приоритетов своей бюджетной политики.

Нынешние бюджетные механизмы реализации программ развития (целевые программы и субсидии) должны быть сохранены, что позволит федеральному центру выстраивать приоритеты национального уровня (в том числе, приоритеты модернизационного характера). Однако участие регионов в совместно финансируемых проектах будет серьезно усилено, что будет стимулировать формирование устойчивой политической системы согласования приоритетов (по линии «центр-регионы-муниципалитеты»).

Можно рассмотреть и вопрос о разработке и использовании новых, более гибких способов целевой финансовой поддержки регионов по типу известных в зарубежной практике «комплексных» грантов (block grants) - при их предоставлении должны очерчиваться целевые ориентиры развития территории, но предоставляться определенная

свобода выбора приоритетных целей с учетом местной специфики.

Очевидно, что передача на уровень субъектов федерации доходных источников взаимосвязано с **расширением функций и полномочий региональных властей**. В этом смысле уместно говорить о запуске процессов передачи полномочий, ресурсов и ответственности от федерального центра регионам, а от регионов муниципалитетам, чтобы устранить «компетенционный дисбаланс уровней власти». Автономия регионов должна расширяться параллельно с укреплением муниципального уровня власти и механизмов гражданского участия, что даст гарантии от избыточного сосредоточения политического ресурса в руках «губернаторского корпуса» и **нового «парада суверенитетов»**.

Другое важное направление укрепления федерализма – **усиление возможностей влияния регионального сообщества на деятельность исполнительной власти субъекта федерации**. Отказ от прямых выборов глав регионов был призван стабилизировать взаимоотношения региональных и федеральных властей на определенном этапе формирования институциональной структуры современного государства. Однако должен быть поставлен вопрос о восстановлении влияния роли граждан региона на формирование исполнительной власти субъекта федерации – сначала через повышение роли фракций в региональном законодательном собрании и альтернативные выборы главы региона депутатами, в конечном итоге – возврат к прямым выборам губернатора.

Сохраняет актуальность и вопрос о **модернизации порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания России**. Должен быть решен вопрос о непосредственном участии населения региона в процессе определения представителей в Совете Федерации.

Передача полномочий, ресурсов и ответственности на региональный и муниципальный уровни стимулирует конкуренцию субъектов федерации и муниципальных образований. При неизбежной асимметрии пространственного развития, такой подход будет способствовать активизации потенциалов конкурентоспособных территорий и модернизации политического пространства.

В области развития местного самоуправления необходимы **шаги, обеспечивающие системный рост муниципальной активности и муниципальной инициативы**. Необходима разработка и утверждение новой **Концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации**, определяющей основные принципы его функционирования и векторы совершенствования. Принятие подобного документа должно стать результатом публичной политической и экспертной дискуссии, в том числе на уровне субъектов федерации и муниципальных образований, а его реализация – предметом гражданского контроля.

Ключевым направлением территориальной политики должно стать

стимулирование прямого участия жителей в местном самоуправлении. Крайне важно доведение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан, дать серьезный толчок к формированию в обществе подлинной культуры самоуправления.

Однако интерес жителей к местному самоуправлению не может проснуться в условиях отсутствия у муниципалитетов реальных возможностей влиять на развитие территорий, что в значительной степени связано с их финансовой автономией и бюджетными возможностями. Муниципалитеты должны получить **действенные стимулы для развития своей налоговой базы.** Стратегическим ориентиром должно стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой.

Речь не идет о выходе на бездотационный уровень всех муниципальных образований – это абсолютно нереально. Однако необходимо увеличение налоговых отчислений хотя бы до такого уровня, при котором административные центры субъектов федерации – наиболее сильные муниципалитеты, играющие при этом ключевую роль в трансляции импульсов развития на периферию, смогут работать без поддержки вышестоящего уровня бюджетной системы. Подобные меры позволят в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

Города должны получить не только финансовую свободу, но и возможности использования находящихся в них земельных ресурсов. Для этого право распоряжения так называемыми «нераспределенными земельными участками» необходимо вернуть с регионального на муниципальный уровень.

Необходимо расширять практику проектного финансирования муниципальных инициатив – идущих «снизу» начинаний по благоустройству и модернизации конкретных территорий. Пусть масштаб таких проектов локален (например, строительство спортивной площадки, ремонт местного дома культуры, установка уличного освещения), лучшие из них должны стать предметом государственной поддержки. Именно по такому пути уже пошла Кировская область, где реализуется программа грантов на реализацию инициатив жителей

муниципалитетов.

Актуальной остается и проблема **дальнейшего совершенствования разграничения полномочий**. Необходимо повысить одновременно и гибкость, и определенность муниципальной компетенции. Имеет смысл разделить перечень вопросов местного значения на «обязательный» и «факультативный» списки. В обязательный должны быть включены только базовые вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов соответствующего типа. Вопросы из «факультативного» списка, потребность в решении которых возникает у населения отдельных территорий, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования. Примеры таких факультативных сюжетов - поддержка муниципальным образованием инновационной деятельности, реализации научно-технической и промышленной политики. Тем самым, муниципалитеты смогут принимать на себя дополнительные обязательства по участию в модернизационном процессе.

Вместе с тем, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Возложение на муниципальные образования части функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка, без должного обеспечения и конкретизации размывает ответственность федеральных органов за решение соответствующих вопросов и создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

Сохраняя вариативность структур муниципального управления (в частности, возможности как прямых выборов глав муниципалитетов, так и назначения главы местной администрации по конкурсу) необходимо **пресечь «ползучий» переход к фактической «назначаемости» мэров руководителями регионов посредством использования модели «сити-менеджера»**. Для этого нужно исключить практику участия представителей субъекта федерации в процедуре формирования конкурсной комиссии (и одновременно включить в них представителей гражданского общества, политических партий и экспертного сообщества); законодательно закрепить процедуры проведения конкурса и гарантии (в том числе, судебные) защиты прав их участников.

Федеральная политика в сфере местного самоуправления нуждается в принципиальном изменении ее принципа: от **максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны**, оставляющей мало места для учета местных особенностей, к **большей дифференциации** по территориальным зонам, типам территорий и типам муниципальных образований. Прежде всего,

должны быть принципиально разделены подходы к городским и «пригородным» муниципалитетам (в том числе, оказавшихся де-факто инкорпорированными в городские агломерации), с одной стороны, и к сельским муниципальным образованиям – с другой.

Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, увеличивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста. Напротив, в неурбанизированных зонах государство в большей степени должно взять на себя ответственность за строительство и работу крупных инфраструктурных объектов, соблюдение базовых стандартов оказания услуг и финансового обеспечения. В этой связи необходимо законодательно закрепить правовой статус городских агломераций как особых территориальных единиц; отладить практики межмуниципального и межрегионального сотрудничества для эффективного решения общих вопросов городских агломераций, выработать стандарты и механизмы федеральной и региональной поддержки развития агломерации (в том числе, реализации в них межмуниципальных инфраструктурных проектов).

Имеет смысл также рассмотреть вопрос об установлении допустимых рамок «территориальной экспансии» городов. В Федеральном законе №131-ФЗ необходимо четко регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие (например, районов в городские округа и наоборот) при четком закреплении возможных случаев и процедур, исключающих злоупотребления. Также стоит обсудить возможности создания особой разновидности городских округов (городских агломерированных округов) как единых муниципальных образований, территориально охватывающих урбанизированные зоны вместе с пригородами, с сохранением внутри территорий таких округов поселений как муниципальных образований «низового» уровня. Однако здесь важно заметить, что приоритетным является все-таки использование договорных механизмов сотрудничества независимых муниципалитетов в рамках городских агломераций, нежели формирование двухуровневой системы муниципальных образований на их территориях.

Одновременно необходимо дальнейшее совершенствование возникшей в результате муниципальной реформы 2003-2008 гг. двухуровневой системы местной власти в сельской местности, которая уже показала свою несбалансированность. Суть предложений – предоставить в среднесрочной перспективе (3-5 лет) возможность законами субъектов Российской Федерации реализовать переход к осуществлению местного самоуправления только на уровне поселений и городских округов (с формированием на уровне районов

территориальных органов субъектов федерации).

В качестве альтернативной модели для выбора субъектов Федерации может быть предусмотрено сохранение «второго этажа» муниципальных образований в формате «районы для поселений». При этом законодательно все вопросы местного значения и доходные источники местных бюджетов должны быть закреплены за поселениями, а районам полномочия могут с необходимыми финансовыми средствами передаваться поселениями только в той части, в которой сами поселения с ними справиться не в состоянии.

В результате дифференциации организационных и территориальных моделей работы местного самоуправления в городской и сельской местности должны быть обеспечены как стимулы для развития «точек роста», так и гарантии получения «жизнеобеспечивающего пакета» публичных услуг жителям периферийных мест.

P.S. от Н.В.Петрова⁵:

Прекрасный текст: четкий, логичный, цельный. В меру спокойный, в меру алармистский.

Практически со всем в нем легко согласиться.

Констатирующая часть прекрасна. Я бы назвал «политику нефтяной иглы» «российской болезнью».

Деталь: проблему с удачно подобранными губернаторами я вижу не в финансовой их зависимости от Центра, а в политической: база их поддержки находится наверху, что превращает их из самостоятельно действующих фигур в проводников чужих команд, лишая роли «защиты от дурака».

Некоторые сомнения вызывает лишь отсутствие явно выраженных приоритетов в отношении предлагаемых изменений и неясность очередности шагов. Нечетко обозначена взаимосвязанность и взаимообусловленность различных элементов политических реформ. Концептуально: может возникнуть впечатление, что автор предлагает детально прописанный план фронтальных реформ, осуществляемых сверху, реализация которых может растянуться на долгие годы, в то время как здесь, скорее, нужен первоначальный толчок и создание минимальных условий, при которых станет возможно саморазвитие.

Таким толчком должны стать институционализирующие выборы.

Разделение властей и конкурентные выборы – вот два кита, на

⁵ Николай Владимирович Петров - член научного совета Московского Центра Карнеги

которых все выстроится, и без которых мало что возможно. Пока этого нет, все остальные преобразования не работают.

Скороговоркой говорится о **гражданском обществе**. Между тем, главная проблема здесь – не в отсутствии поддержки государства, а в активном противодействии со стороны государства. Патерналистская модель – это не просто пережиток прошлого, это целенаправленно формируемая государством система взаимоотношений с обществом. Те же самые бюрократы, что способны блокировать любой импульс сверху, блокируют импульсы и снизу, угрожающие их власти и доходам (ТСЖ и пр.).

Вообще, поддержку политической модернизации снизу автор видит, главным образом, в виде активизирующихся политических партий (кстати, я не помню, чтобы акцентировалась необходимость резкого упрощения порядка их регистрации), в то время как рост доверия существующим партиям может занять годы. Ядром новых партий вполне могут стать сетевые организации ГО. Граждане, убедившись на своем опыте в реальности модернизации и своего в ней участия, станут не только опорой для модернизаторов, но и главным источником энергии для всех последующих изменений.

Вместо того, чтобы пенять на пассивность граждан, надо подтолкнуть их к активности. Надо стимулировать резкое усиление «чувства налогоплательщика», без чего все преобразования повиснут в воздухе. Необходимо пересмотреть налоговую систему с резким увеличением доли подоходного налога (и уходом от плоской шкалы) за счет сокращения доли «анонимных» для гражданина налогов. Пока гражданин будет чувствовать, что деньги – и правительству, и ему идут «из трубы», и что правительство его благодетельствует, патернализм неизбежен. Когда госаппарат начнет кормить граждане, решится вопрос и с усилением контроля за бюрократией.

В предложения о развитии гражданского общества помимо нынешних, связанных с законодательством об НКО, необходимо добавить и площадки для диалога с властью (общественные палаты в городах и регионах, но не формируемые сверху, а объединяющие всех, кто пожелает активистов гражданского общества), восстановление права общественных организаций выдвигать списки на муниципальных выборах; стимулирование благотворительности...

Федерализм – это не привесок, а обязательное условие для развития демократии в такой огромной стране, как наша. Согласен, что местное самоуправление – это противовес в отношении регионального авторитаризма, и что необходимо более жесткое и справедливое закрепление налоговой базы за каждым уровнем.

Совет Федерации, о котором говорится скороговоркой, это почти не работающий сейчас орган представительства региональных

интересов. Прямые выборы в него не так важны, как прямой контроль за работой сенаторов со стороны региональной власти и прямые выборы этой самой власти (контроль со стороны граждан). Возврат к прямым выборам региональных глав – условие почти обязательное для восстановления федерализма и управленческой эффективности.

Конкуренцию надо стимулировать не только между политиками и партиями, но и между уровнями: федеральным, региональным, местным (модель конкурентного федерализма с частичным пересечением полномочий), а также по горизонтали: между муниципалитетами и между регионами – за предприятия, рабочую силу и др. Только тогда гражданин не будет тотально зависим от диктата государства – не важно какого уровня.

Для большей прочности управленческой ткани и ослабления угрозы разломов по региональным границам надо шире практиковать секущие их и объединяющие регионы управленческие сетки (вроде административных судов, которые для выведение их из-под контроля со стороны региональной власти, должны объединять несколько регионов).

Стоило бы четче прописать пакет первоочередных политических реформ, с которым новоизбранный президент должен обратиться к Федеральному собранию.

P.S. от А.В.Рябова⁶:

Полностью солидарен с обще-методологическими подходами авторов текста, прежде всего с

- с характеристикой нынешнего состояния российской политической системы, факторов и тенденций, приведших ее к этому состоянию;*
- рисков, с которыми система станет неизбежно сталкиваться, если не будет проведена ее модернизация;*
- целостным представлением о необходимости модернизации политической системы через целенаправленную ее эволюцию, осуществляемую постепенно и плавно.*

Что же касается ключевой, рекомендательной части, то здесь, прежде чем подвергнуть ее содержательному анализу, хотелось бы получить от авторов ответ на вопрос об адресате, ибо от того, как видят его авторы, в значительной степени и зависит общая парадигма действий. Если в качестве такового выступает нынешний президент России Д.Медведев, то предложенный в тексте алгоритм выглядит вполне реалистичным, хотя по отдельным позициям и не бесспорным. Если же в качестве адресата выступает некий господин N, избранный

⁶ Андрей Виленович Рябов - главный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения»

новым президентом Российской Федерации, то следование предложенному алгоритму при негативном сценарии может обернуться для него нейтрализацией преобразовательных планов и полной абсорбцией со стороны системы, заинтересованной в сохранении status quo.

Однако сначала сделаю комментарии к первой части, в которой анализируется нынешнее состояние системы.

Соглашаясь с принципиальными позициями в отношении этого состояния, мне в то же время представляется принципиально важным сказать что-то о социальных силах, заинтересованных в сохранении существующей системы. Формулирование этого тезиса (про бесконтрольных обществу чиновников, распределяющих различные ресурсы, «ничего не предпринимающих предпринимателей» и др.), на мой взгляд, в той или иной форме повлечет за собой необходимость высказаться о причинах возникновения подобной системы. Поскольку законы жанра исключают анализ возможных теоретических дискурсов для характеристики российской политической системы, целесообразно, сохранив упоминание о не уникальном характере многих проблем России как переходного общества, все же указать на специфику постсоветских трансформаций, к которым относится и российский опыт. Для данного текста уместно было бы ограничиться краткой оценкой таких факторов, как:

- слабость protoгражданских институтов и низкая активность массовых слоев населения в ходе преобразований, позволившая прежним властным группам строить новый политический общественный порядок, исходя из собственного видения и интересов, а не мировых тенденций и образцов. В итоге произошла «коммерциализация» прежнего порядка с сохранением его ключевых элементов: жестких социальных и политических иерархий, отсутствием социальной мобильности, «обнулением» независимых от государства политических и социальных акторов и концентрацией ресурсов на одном полюсе;*

- разрушение институтов в процессе преобразований, которые так и не были заменены стабильными новыми, что в значительной мере обуславливает инертный характер самой политической среды. Подобная среда затрудняет формирование устойчивых коалиций, властные же отношения по преимуществу обретают неформальный, клиентелистский характер (в этом-то, строго говоря, и состоит суть сравнения с «неофеодализмом», если такой интерпретировать в классическом, немарксистском толковании).*

Отсюда можно сформулировать главный вывод: в результате

взаимодействия этих факторов возникает чрезвычайно инертная система со слабым потенциалом внутреннего развития, логика функционирования которой обусловлена циклическими переделами ресурсов. Это позволяет логически обосновать главные методологические посылы: окно для модернизации есть, но оно не столь велико; поскольку возможность для созидательных действий снизу резко ограничена условиями функционирования системы, продвинутым группам элиты принадлежит особая роль в осуществлении преобразований.

В этой же части целесообразно упомянуть такое опасное явление в современной политической жизни, подрывающее основы существующей системы, которое Л.Гудков назвал «децентрализацией насилия», когда в результате системной коррупции (и при сохранении доминирования властной вертикали!) размывается одна из ключевых функций государства – монополия на насилие. В этих условиях насилие начинает перетекать на уровень организованных групп (феномен «Кущевки»), приобретать массовый, но не институционализированный характер (погромы на Манежной), находить выходы в индивидуальном асоциальном поведении (ссоры на улицах с применением травматического оружия).

Здесь же следует сказать о такой опасной для развития политической системы тенденции как фактический отказ от фундаментального принципа существования любого современного общества – формального равенства граждан перед законом. Российский «мигалочный авторитаризм», который все чаще сравнивают с феодализмом за создание привилегированных сословий, неподсудных существующим судебным институтам, своими собственными руками создает источники социальной напряженности, которые потенциально могут сыграть заметную роль в дестабилизации всей системы.

Там же, во фрагменте, посвященном новым аспектам межэтнических конфликтов в российском обществе, на мой взгляд, необходимо указать на факторы, препятствующие формированию гражданской нации. Это фактическое отсутствие единого правового пространства на территории Российской Федерации; слабая роль права как регулятора общественных отношений; возрастающая роль религии и этнической идентификации в политической жизни. Без гомогенизации правового пространства, низведения религиозного и этнического фактора до роли частного дела граждан, призывы к созданию гражданской нации останутся пустым звуком.

В отношении частного бизнеса положение о том, что он «продолжает развиваться – вопреки растущему бюрократически-коррупционному гнету» выглядит не бесспорно. Есть статистика, свидетельствующая о сокращении количества малых и средних частных

предприятий. Бегство капиталов из России – один из наиболее ярких индикаторов – за последние 2 года только усиливается.

Ко второй части «Сценарии и риски политической системы» есть только одно замечание. Говоря о возможных исходах рисков, авторы не называют такой, часто упоминаемый сегодня вариант, как распад страны. Его, думается, надо упомянуть не из-за дани моде, а потому, что при увеличении количества конфликтов в обществе, и при обострении имеющихся, в условиях отсутствия контр-элит либо каких-то иных влиятельных организованных акторов, противостоящих нынешней власти, ее падение при существующих политико-географических различиях и противоречиях в России неизбежно усилит возможность территориальной дезинтеграции страны.

И, наконец, возвращаясь к ключевой части посвященной развитию политической системы. Итак, алгоритм действий в решающей степени зависит от того, кто является адресатом данного документа.

Если это президент Д.Медведев, то главной его особенностью как актора является отсутствие возможности для самостоятельной политической игры. Из этого следует, что в 2012 году президент будет вынужден действовать в условиях той же партийно-политической конфигурации, предусматривающей сохранение доминантного положения «Единой России». Шансов для быстрого реформирования взаимоотношений с партийным полем у него не будет. В этом случае следование алгоритму, прописанному в документе, вполне правомерно. Однако и в этом случае неизбежны серьезные препятствия, затрудняющие движение по выбранной траектории. Прежде всего, они касаются роли ЕР, точнее тезиса о совместимости ее доминирования с формированием открытой конкурентной среды. Эта организация по определению не способна ни на какое конструктивное политическое действие (за исключением, может быть, штампования реформаторских законов под угрозой роспуска легислатур). Основа не та, да и кадров нет. Трудно представить, что в условиях нарастания социально-экономических трудностей в 2013-2015 годах, создания реальной конкурентной среды и сужения возможностей для применения административного ресурса, избиратели все равно будут голосовать (если только «сердцем»?) за эту партию. Местами складывается впечатление, что и сами авторы не очень уверены в предложенном варианте действий. На это в частности косвенно указывает частое использование модальностей в тексте: «Единая Россия...должна стать (выделено мною – АР) реальной партией». «Остальные партии должны продемонстрировать способность воспользоваться либерализацией политической системы...». А строго говоря, почему должны? Как раз мотивации к участию в политике изменений у них нет.

Поэтому представляется, более реалистичным несколько иной алгоритм. Президент, в силу ограниченности маневра вынужденный играть вместе с «Единой Россией», тем не менее, старается жестко, сверху подчинить ее своей воле. Глава государства заставляет ее одобрять все большие и большие реформаторских законов и инициатив, в том числе и тех, которые подрывают монополию ЕР, но при этом методично поощряет внутрипартийный плюрализм, нацеленный на конечный раскол этой структуры. «Единая Россия» не перерождается в организацию сторонников преобразований, в некую конструктивную силу. Ее роли аналогична той, что была в нулевые годы: исправно штамповать законопроекты исполнительной власти. Собственная модернизация этой партии не предполагается, как и вовлечение в модернизацию страны. Ее цивилизованно ведут к концу. Иными словами, президент пытается инициировать процессы, наподобие тех, что происходили в и вокруг КПСС на последнем этапе ее существования в 1989-1991 годах.

*Если же документ написан под иную кандидатуру, условно г-на N, придерживающегося реформаторских взглядов, то все же более перспективным представляется иной формат взаимодействия с политическими партиями. Он выглядит как возвращение к ельцинской схеме, когда глава государства, действуя в соответствии с «духом конституции», «равно удаляется» от партий и за счет собственной инициативной деятельности вовлекает их в свою политику в нужном ему направлении. Для г-на N это более подходящий алгоритм. Он в любом случае новый человек на властном Олимпе и ничем не обязан «Единой России». Чтобы утвердиться, ему с самого начала каденции нужно продемонстрировать силу, целеустремленность и решительность. Но у г-на N могут возникнуть сложности иного характера. Идея партийного консенсуса о принципах внутренней и внешней политики, предложенная авторами (с.22), вполне органична для адресата «Д.Медведев». Но в условиях реального выравнивания сил партий в Думе, ликвидации доминирования «Единой России» в политике и информационном пространстве все партии постараются усилить свою идентификацию, в том числе путем подчеркивания специфических подходов к тем или иным проблемам развития страны. Поэтому возвращение к жарким идеологическим дебатам и политическим расколам в парламенте образца 90-х годов представляется весьма вероятным. Единственным вариантом выхода является апелляция к активности президента, который *de facto* стремится к превращению в супер-президента, переключая на себя и принятие ключевых решений, и ответственность за них в этот самый сложный, стартовый период реформ, когда сопротивление среды особенно сильно, а баланс сил еще склоняется в пользу сторонников *status quo*. Тем самым он, кстати, и*

обеспечивает ключевую роль исполнительной власти в преобразованиях.

Далее по тексту могу сделать следующие конкретные предложения. В подраздел, посвященный реформе законодательного процесса, целесообразно включить положение о фактическом восстановлении института парламентских расследований как независимой форме общественного контроля над деятельностью власти. В плане восстановления обратных связей между обществом и властью, усиления подконтрольности исполнительной власти и особенно, силовиков, это чрезвычайно важно.

В подразделе о верховенстве права, полностью поддерживая главную линию авторов на гуманизацию права, в том, что касается правоприменительной практики, я бы все же включил одно положение противоположной направленности. Я имею в виду предложение об ужесточении наказания за умышленное убийство. В демократических странах Европы за это преступление суды широко применяют пожизненное заключение. У нас дают 7-10 лет, убийца выходит на свободу (часто это педофил) и продолжает убивать. Тем самым государство дает четкий сигнал: жизнь обычных граждан оно ценит не дорого. Введение жестких требований к судам придерживаться этой нормы, с одной стороны, повысит популярность власти у населения, а с другой, сделает серьезное предупреждение тем группам и лицам, который стремятся сделать кровавый промысел (например, заказные убийства) содержанием своей «профессиональной» деятельности.

В разделе о федерализме важно изначально для себя сформулировать ключевую позицию о том, как авторы видят региональный аспект модернизации. Если они полагают, что во главу угла надо поставить выравнивание уровней развития регионов, тогда с расширением экономической самостоятельности субъектов Федерации торопиться не стоит, сделав упор на предложенные в тексте меры по либерализации и демократизации политической жизни регионов. Если же, наоборот, по мнению авторов, в федеральной политике нужно делать ставку на модернизационный рывок сильных регионов, напротив, увеличение экономической самостоятельности субъектов Федерации должно стать ключевой темой и предшествовать политической либерализации.

ПЕРЕЗАГРУЗКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ⁷

Новое десятилетие XXI века Россия встретила на очередной развилке: глобальный кризис подвел черту под экономической моделью «нулевых годов», войти снова в «нормали» старого хозяйственного порядка с ежегодным ростом доходов населения на 20-30% уже невозможно, но образ желаемого будущего российского общества размыт, а «дорожные карты» продвижения к нему либо отсутствуют вовсе, либо напоминают контурные аналоги на уроках экономгеографии в средней школе.

Если суммировать даже малую толику ощущений от переживаемого момента, присутствующих в экспертном сообществе, картина складывается далеко не благостная. Несмотря на то, что восстановление основных экономических параметров образца первой половины 2008 года ожидается в 2012 году, темпы развития замедляются. В отличие от 2000-2008 годов, когда ВВП в среднем ежегодно прирастал на 6,9%, в ближайшие три года, согласно экспертным консенсус-прогнозам, размеры экономической дельты вряд ли превысят 4 процента. На дистанции до 2020 года, даже по официальным оценкам, средние темпы (в рамках наилучшего, то есть инновационного сценария) составят не более 4,6 процента. Это, кстати говоря, означает, что удвоение ВВП отодвигается еще на 4,5-6 лет.

Такое структурное торможение экономической динамики – прямое следствие кризиса сложившейся модели развития. Надеяться на автоматическое решение проблем за счет улучшения конъюнктуры глобальных и внутренних рынков в ходе восстанавливающегося мирового цикла было бы недальновидно. На первых, как например, на газовом, основательно меняется конкурентная среда, в которую еще предстоит «перевписаться» многим национальным «чемпионам». В итоге экспорт (хотя и восстановился на докризисном уровне) вплотную подошел к пределам своего расширения, продолжается экспансия импорта. При этом в силу ухудшения сальдо счета текущих операций в ближайшие годы будет складываться тренд к ослаблению рубля. Этот среднесрочный риск (ретушь на котрый накладывает текущее подорожание нефти) с неизбежностью ставит вопрос о новых источниках устойчивости сальдо торгового баланса.

Ожидания от внутреннего потребительского рынка также довольно скромны. Товарооборот уже не сможет расти темпами «нулевых» годов в силу умеренной динамики доходов населения и текущего насыщения рынка потребительского кредитования. Рост реальной заработной платы, полагают прогнозисты, опустится в 1,5-2 раза ниже докризисного.

⁷ Автор - Н.И.Масленников

Несбалансированность бюджета (по меньшей мере до 2015 года) будет сильно ограничивать и возможности ускоренного роста реальных пенсий.

Сложилась непростая ситуация, когда внешний и потребительский спрос уже не могут выполнять функции драйверов развития, а инвестиции еще не готовы в полной мере взять на себя эту роль. «Полоса препятствий» расширению внутреннего инвестиционного спроса оборудована с размахом. Здесь

- и высокая по мировым меркам (8,8% в 2010 году; 3,2% за первые два месяца 2011 года) инфляция со значительной долей немонетарной составляющей;

- и негибкость рынка труда, сдерживающая усилия по снижению безработицы (6,9% в феврале 2010 года по методологии МОТ), все более обнаруживающей структурный и застойный характер;

- и дефицитный бюджет при недофинансировании инвестиций (в лучшем случае они стабилизируются в ближайшие три года на уровне 3-3,5% ВВП) и достигнутых границах наращивания социальных расходов (более 11% ВВП);

- и отложенные и незавершенные структурные реформы;

- и избыточная роль государства в экономике (около 60% ВВП) при высоком уровне монополизма и низкоконтентной рыночной среде.

Венец всему этому – неудовлетворительный инвестиционный климат, выражающийся в низкой норме накопления (21,3% ВВП в 2009 году), оттоке капитала (\$38,3 млрд. в 2010 году) и слабом интересе к России иностранных прямых и портфельных инвесторов (прямые зарубежные инвестиции упали в 2010 году в полтора раза к уровню 2009 года до \$13-14 млрд.).

Добавление к этому перечню растущей неэффективности госрегулирования и управления перераспределением финансовых ресурсов лишь умножает аргументы в пользу необходимости перемен в российской экономической модели.

Модернизационная повестка отличается от антикризисной не только по целям и объемам приложения усилий, но и «технологически». Обновление экономических структур – это, прежде всего, область развития институтов и перезагрузка регулятивной среды.

Антикризисная политика решает множество полезных и неотложных задач. Примеры тому – более чем кратный рост социальных выплат населению, поддержание на плаву банковской системы, сохранение работоспособности у «списочных» системообразующих предприятий. Однако в той мере, в какой она не позволяет «разгуляться» кризису и выполнить ему функцию «созидательного разрушения», она же «отключает» ряд объективных стимулов к модернизации, которые

при переходе на послекризисную траекторию приходится затем компенсировать политическими и регулятивными средствами. Последнее же сильно осложняется зыбкими условиями нового целеполагания: новая модель развития имеет, по сути, только единственную строгую определенность – у нее должны быть неоспоримые отличия от той, что себя уже исчерпала. Дело, однако, осложняется необходимостью вписаться в тренд перемен общемировой экономической реальности, код которых требует, в свою очередь, очень неслабых усилий по расшифровке путей преодоления глобальных дисбалансов.

Иначе говоря, нужно ставить цели для внутренних преобразований и создавать под них инструментальное обеспечение, до конца не осознавая, в чем именно мы должны занять искомое достойное место. Понятно, что по мере прояснения вновь обнаруживающихся внешних обстоятельств первоначальный замысел обречен на череду «доводок» и корректировок. При этом в нем должны сохраняться исходные мотивы перехода к новому образу экономической системы, то есть само существо исторического действия, называемого выбором. Речь идет, таким образом, о координатах перепутья, состоящих из уже осознанных вызовов, дающих о себе знать не в виде «теоретических концептов», а как более чем реальные «болевы синдромы» воспоминаний о ближайшем будущем, имеющие к тому же вполне конкретные финансовые, инвестиционные, социально-политические и т.п. размерности.

Координаты экономического перепутья

Специфика модернизационной повестки выхода из развилки в том, что эхо от принимаемых решений будет звучать еще лет тридцать. Между тем, геном предстоящего транзита закладывается в очень короткое, спрессованное «развилочное» время. Вызовы (и это уже массовое ощущение⁸) выстроились в своего рода «парад планет». Это означает, что проекции действующих (доминирующих) тенденций на ближайшие 2-3 года сходятся в точке, когда существующие экономические конкурентные преимущества и факторы комфортности «социального государства» и политической системы в целом начинают переходить в свою противоположность. У этого рубежа уже

⁸ В течение 2010 года изменилось отношение населения к проводимой экономической политике. По опросам Левада-Центра, в том, что страна движется в правильном направлении уверены 47% граждан. Противоположной точки зрения придерживаются 34% (октябрь), в июле таких было 29%. Лишь 24% считают, что экономические реформы принесли больше пользы, чем вреда. 51% убеждены, что проиграли от перемен (в 2007 году таких было 41%). 19% - что выиграли (в 2007-ом – 29%). Неудивительно, что быстрое и решительное завершение начатых преобразований поддерживают только 13% респондентов.

обозначились как минимум три измерения.

Первое из них касается **внешнего спроса и как следствие перепозиционирования России в глобальной экономике**. И в развитых странах, и в так называемых государствах с формирующимися рынками начался переход к новым моделям потребления. Для РФ это выражается в том, что уже к 2013-2014 годам весьма вероятно снижение вклада экспорта в ВВП примерно на одну треть (с 30% ВВП до 20% ВВП).

Прямые следствия новых внешних обстоятельств: изменение интенсивности притока/оттока капитала, сокращение активного сальдо внешней торговли, вероятный выход (на рубеже 2015 года) сальдо текущих операций в отрицательную область, усиление волатильности курса рубля (правда, при некотором снижении инфляционных рисков). Достижение экспортом пределов роста означает также, что экономика на этапе послекризисного восстановления будет лишена едва ли не главного источника фрасажа, особенно наглядно проявившегося в 2006 – первой половине 2008 года.

Для компенсации выпадающих доходов потребуются структурный маневр, во-первых, открывающий новые географические рынки для традиционных российских commodities (Азия и Латинская Америка первые кандидаты в «заявочном листе»). А во-вторых и в главных, восстанавливающий роль экспорта на качественно новой основе через предложение товаров с высокой долей добавленной стоимости (пример тому – возможная продуктовая линейка нефтегазохимии). Серьезный (и почти не используемый в настоящее время) резерв последнего – встраивание в цепочки транснациональной производственно-технологической и логистической кооперации, позволяющее использовать выгоды от присоединения к процессам перебалансирования глобального потребительского и инвестиционного спроса, в результате чего развитые экономики должны укрепить свое присутствие на внешних рынках, а развивающиеся страны усилить роль внутренних источников роста.

Смягчение глобальных дисбалансов будет сопровождаться перераспределением финансовых ресурсов вследствие обостряющейся конкуренции национальных государственных и рыночных институтов. Позиции РФ в ней неудовлетворительны⁹, она проигрывает в регулятивном арбитраже, то есть оценках инвесторами разностей

⁹ В рейтингах экономической свободы, у РФ 143-е место из 183, в табели о рангах международной конкурентоспособности ВЭФ 91-е, в рейтинге Doing Business – 123-е из 183 (характеризует удобство ведения бизнеса в стране), в рейтинге восприятия коррупции 154-е место из 178. В рейтинге показателей конкурентоспособности международного института менеджмента (IMD) РФ по уровню развития институтов также уступает не только всем развитым экономикам (ОЭСР), но и другим странам БРИК.

комфортности делового климата¹⁰.

В условиях, когда глобальное хозяйство уже стало фундаментальным основанием национальных экономик, первый критерий адекватности и успешности новой модели – ее институциональная конкурентоспособность. Именно в этом основа гибкости собственно экономической структуры и ее способности соответствовать таким вызовам как перебалансирование глобального спроса, переход к новому технологическому укладу, «гонка новых материалов» и т.п. Путь к соответствию этому критерию – важная составная часть модернизационной повестки и, тем самым, начала перепозиционирования в глобальном хозяйстве, то есть транзита из сугубо обслуживающей роли «экономики бензоколонки» и «генерирующей мощности по производству утекающих мозгов» к статусу полноправного участника коллективного экономического лидерства.

В этом основа национальных интересов и приоритетов (то есть, здорового национального эгоизма в условиях глобализации), без которых нет смысла втягиваться в процессы универсализации регулятивных практик, увязывающие в единую сеть растущее многообразие социально-культурных сред и институтов в современном мире.

Второе измерение «парада вызовов» - это, бесспорно, состояние инвестиционной активности и факторы, ее определяющие. По экспертным оценкам, в 2011-2015 годах вклад экспорта в экономический рост сократится с докризисных 2-2,5 п.п. до 0,5-1,0 п.п., в 2-3 раза снизится и эффект от внутреннего потребления – до 2-3 п.п. (в 2007 году – 6,7 п.п.). Как уже отмечено выше, потенциал драйвера остается только у инвестиционного спроса (возможностей ускорять рост за счет бюджетного стимулирования также практически не осталось). С учетом решения задач модернизации это означало бы увеличение нормы накопления как минимум на треть, то есть до 30-32%. Прогнозируемые же годовые приросты инвестиций в ближайшие пять лет в 5-6% должны быть увеличены не менее, чем вдвое. При этом инвестиционный спрос должен быть перефокусирован на частный бизнес. Сейчас до половины капиталовложений – средства бюджетов и государственных компаний и корпораций. Прямое следствие этого оторванные от реальности инвестиционные планы, предлагаемые в обоснование модернизационной повестки (никак не меньше 300 трлн. рублей, по минимуму – 120 трлн. рублей).

¹⁰ Глобальный объем ПИИ, по предварительной оценке составил в 2010 году \$1,122 трлн. против \$1,114 трлн. в 2009-ом. Объем прямых иностранных инвестиций в РФ вырос за год на 2,5% с \$38,7 млрд. до \$39,7 млрд. Вряд ли это можно признать удовлетворительным результатом. От разворачивающегося процесса перебалансирования глобального инвестиционного спроса РФ достаются пока лишь крохи (приток ПИИ в Китай в 2010 году составил \$105,7 млрд., в США - \$186,1 млрд.).

Каким в действительности должен быть объем вложений в основной капитал, можно определить лишь в ходе оптимизации структуры и состава инвестиционных потоков в рамках российской exit strategy, главным содержанием которой становится радикальное улучшение инвестиционного климата и, следовательно, повышение эффективности институциональной «обвязки» экономической динамики.

Сегодня уже вполне очевидно, что при сохранении статус-кво экономика сможет «выжать» из себя все те же 4% (плюс-минус несколько десятых), что и в «нулевые» годы, если не принимать в расчет макроэкономический эффект нефтегазовых цен. Этих темпов недостаточно ни для удержания позиций в глобальном хозяйстве, ни для решения задач модернизации. В экспертном сообществе есть точка зрения, что текущий рост может быть в принципе ускорен в среднем до 5,5-6%. Резервы для этого – новое экспортное предложение и внутренние инвестиции. Существенно, однако, непреложное условие – а именно внятная, то есть стимулирующая деловую активность трансформация регулятивной среды, направленная на обеспечение сбалансированности развития.

Речь при этом, как мы полагаем, должна идти о качественной стороне роста, темпы которого (их размерность изменчива и подвижна!) в каждый данный момент позволяют ответить на основные вызовы, обусловившие исчерпание возможностей существующей экономической модели. К числу критериев сбалансированности¹¹, на наш взгляд, необходимо отнести:

- последовательное снижение инфляции;
- стабилизацию сальдо счета текущих операций;
- устойчивость курса рубля;
- значительное развитие финансовых рынков;
- снижение кредитных рисков и увеличение доли кредитных ресурсов в инвестициях;
- формирование внутренних источников «длинных денег» и рост их доли в общем объеме поступающих в экономику долгосрочных финансовых ресурсов;
- недопущение перегрева в экономике (в том числе за счет взрывного роста импорта) и «пузырей» на товарных и финансовых рынках;
- отсутствие кратного отрыва повышения реальной заработной платы от динамики производительности труда;
- использование «пауз» в расширении спроса для технологической модернизации производства, роста эффективности факторов производства и обновления предложения.

¹¹ Эти вопросы подробно рассмотрены в докладе ИНСОР и Банка Москвы «Структурная модернизация финансовой системы России», М.: 2010 – 256 с.

Важно подчеркнуть, что выбор маршрута к сбалансированному росту будет происходить в условиях, когда возросшая энергосырьевая зависимость с незалеченной «голландской болезнью» перерастает уже в **«проклятие регулятивной среды»** (непомерно разросшееся «экономическое государство», деградация конкуренции, неэффективные суды и выборочное правоприменение, так называемое «ручное управление», коррупция и избыточное администрирование, отсутствие политической состязательности, общественного контроля и независимой экспертизы при принятии и исполнении госрешений). В этом **суть третьего измерения линейки вызовов нового десятилетия или, иначе говоря, «расширенного дополненного издания» российской институциональной развилки. Затягивание пребывания в многомерном пространстве обозначившихся угроз своим общим итогом имеет усиление рисков соскальзывания в докризисную модель развития.**

Бюджетная реформа – 2012

Несмотря на довольно успешное исполнение бюджета-2010: его дефицит составил 4,1% ВВП (1,8 трлн. рублей или 75,4% от кассового исполнения, ожидаемого еще осенью в 4,3-4,6% ВВП), доходы – 8,3 трлн. рублей, расходы – 10,1 трлн. рублей (соответственно 105,4% и 98,4% от бюджетного плана), - государственные финансы остаются несбалансированными. Дефицит-2011 может составить 2% ВВП. Нулевой дефицит (если не будет принято других решений) вероятен не ранее 2015 года. При этом с 2011 года заметно увеличивается налоговая нагрузка на бизнес (минимум на 1,7 – 1,75% ВВП), в целом же за период 2011-2013 годов она возрастет примерно на 3,6% ВВП.

Отметим, что в перспективе будет снижаться вклад нефтегазового сектора в ВВП – с 17% в 2009 году до 13% в 2020-ом. Ощутимо сократятся и доходные поступления от него в бюджет (сейчас их доля в доходной части примерно 50%), что объективно накладывает новые ограничения на расходную политику.

На рубеже «десятих» годов бюджет РФ, таким образом, оказался на развилке:

- либо снижать расходы (не менее чем на 5% ВВП в ближайшее пятилетие), повышая их эффективность;
- либо повышать налоги со всеми рисками торможения и без того невыдающегося экономического роста;
- либо «сжиться» с дефицитом, наращивая объемы внешних и внутренних заимствований и усугубляя на среднесрочных горизонтах макроэкономические дисбалансы.

В этих обстоятельствах 20 мая 2010 года Правительства России

приняло «Программу по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», которую премьер-министр Владимир Путин назвал «коренной переменной в организации государственного управления» Предстоит решить несколько взаимосвязанных задач. Во-первых, обеспечить более тесную увязку стратегического и бюджетного планирования и бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей. Во-вторых, создать условия для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных и муниципальных услуг. В-третьих, сформировать механизмы стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности расходов и проведению структурных реформ. В-четвертых, повысить прозрачность и подотчетность деятельности органов госвласти и местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности.

В числе главных инструментов, позволяющих добиться этого – переход к программно-целевым принципам организации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, утверждение «программных» бюджетов, реформирование государственного (муниципального) финансового контроля, развитие внутреннего контроля в самих главных распорядителях бюджетных средств (ГРБС).

Визитной карточкой объявленного бюджетного драйва, безусловно, является такое новшество как государственная программа¹², то есть целевое управление ресурсами по формуле «бюджетные средства +». Где под плюсом имеется в виду интеграция всех регулятивных ресурсов и возможностей, имеющихся в распоряжении органа исполнительной власти или местного самоуправления (собственность, правоустанавливающие, правоприменительные и контрольные функции; техническое регулирование, финансовые, то есть, гарантийные, налоговые, таможенные, имущественные, кредитные, долговые и валютные инструменты). При этом, согласно замыслу, каждая программа должна предваряться «правильной процедурой защиты, в том числе и публичной, перед профессионалами и экспертами», при этом принципиально важно обеспечение ее общественного мониторинга. В настоящее время идет разработка 41-ой такой программы.

Переход к программно-целевой структуре потребует немалых усилий. По программному принципу в настоящее время распределяются

¹² В решениях Правительства России государственная программа характеризуется как «документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, либо обеспечивающей реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения».

лишь 8% расходов (такова доля ФЦП), а 92% формируются исходя из заявок министерств и ведомств. Поэтому в новой классификации (которую еще предстоит утвердить специальным законом) бюджет будет исполняться начиная с 2012 года.

Минэкономразвития, однако, уже высказало опасения, что срок этот выдержан не будет: для качественной подготовки программ может потребоваться не менее двух лет. На наш взгляд, это еще одно наглядное доказательство настоятельной необходимости бюджетной реформы – нынешняя конструкция государственного управления (МЭР здесь заложник положения в других министерствах и ведомствах) оказывается неспособной к постановке и решению задач в новом формате.

Путь к бюджету-2012, то есть теперь уже концентрация усилий всего правительства на выполнении собственных же решений, становится, таким образом, не менее знаковым и значимым, чем результат.

Предстоящая реформа бюджета – это **драйвер всей перезагрузки госрегулирования экономики**. Тем важнее проработка деталей (для чего осталось лишь 8-10 месяцев), необходимых для запуска этой важнейшей системообразующей регулятивной меры. В частности очевидно потребуются законодательное закрепление прав и обязанностей главных распорядителей бюджетных средств (то есть, министерств и ведомств), отвечающих за выполнение госпрограмм, в обновленной редакции федерального закона «О Правительстве Российской Федерации».

Иные акценты должны быть сделаны в **финансовом планировании**. Было бы логично синхронизировать по срокам сценарии и стратегию социально-экономического развития, ориентированную на создание посткризисной модели, обозначив их рубежом 2030 год. При этом 15-летние бюджетные проектировки необходимо положить в основу всего комплекса документов стратегического планирования¹³. Первичным должно быть жестко-консервативное прогнозирование финансовых и других ресурсов, необходимых для исполнения программ. Органической частью такого подхода должны стать законодательно установленные ограничения на использование дополнительных нефтегазовых доходов для финансирования расходов федерального бюджета. Целесообразно к 2013 году снизить нефтегазовый трансферт с 13,9% (в 2010 году) до 4,5% (докризисной «нормы»).

Логическое продолжение такой экономии – формирование суверенного фонда «нового поколения», объемом не менее 60% ВВП, с

¹³ По оценке Минфина РФ, сейчас действуют 193 стратегических документа или концепции, принятых Президентом РФ или Правительством РФ. Еще 183 находятся в разработке, 30 к разработке готовятся. Отличительная черта большинства из них – несбалансированность по целям, задачам и ресурсам.

зачислением в него помимо нефтегазовых поступлений доходов от приватизации и управления госимуществом (госпакетами). Функции управляющей компании целесообразно передать специально созданной для этого структуре. Заметим, что консервативное размещение средств такого фонда (в показателях 2010 года), то есть с доходностью не выше 5% в резервных валютах, могло бы дать финансовый результат (1,3-1,4 трлн. рублей), сопоставимый с величиной бюджетного трансферта в Пенсионный фонд России¹⁴.

Бюджетная политика России уже невозможна вне контекста российского участия в **международном мониторинге экономических и финансовых рисков**, например, в рамках инициированного G20 «процесса взаимных оценок», предполагающего мониторинг государственного долга и бюджетного дефицита, темпов частных сбережений и частного долга, внешнеэкономического дисбаланса (торговое сальдо и потоки капитала), а также учет курсовой, налогово-бюджетной политики и т.п. Путь к этому уже начат реализацией обязательств, взятых в соответствии с Вспомогательным документом саммита «двадцатки» в Сеуле.

На этом фоне было бы оправданным **законодательное закрепление среднесрочных параметров налогово-бюджетной консолидации**. В первую очередь, речь могла бы идти об установлении предельной (форс-мажорной) величины так называемого структурного дефицита бюджета в 1-1,5% ВВП (при этом госдолг к 2020 году приблизится к 30% ВВП) и перехода к **таргетированию бюджетной эмиссии**, то есть определению Минфином РФ среднесрочных (до 6 лет) индикативных пределов (показателей) по направлениям госполитики (госпрограммам). При этом сбалансированность (бездефицитность) текущих бюджетов должна оставаться решающим критерием эффективности финансовой политики.

Необходимость **ужесточения дисциплины расходов** уже наглядно проявилась в начале 2011 года: принятая к исполнению бюджетная трехлетка не учитывает многие расходы, которые уже анонсированы (например, те, что связаны с объявленной модернизацией вооруженных сил – ежегодные допрасходы в 1,5% ВВП). Между тем, из общемировой практики, обобщенной МВФ, следует: в наибольшей степени тормозит рост снижение госинвестиций; заметно менее угнетающее воздействие на общеэкономическую динамику у сокращения потребления

¹⁴ Такое решение, впрочем, не снижает актуальность вопроса о повышении в РФ пенсионного возраста. Полагаем, что решение каждого гражданина на этот счет должно быть добровольным. Для стимулирования же более позднего выхода на пенсию может предлагаться своего рода опционный контракт: налоговый вычет из НДФЛ на сумму отсроченной к получению пенсии, вкладываемой в финансовые инструменты, стимулирование участия в накопительных системах, освобождение от налогообложения выплат из них после завершения «контракта» и т.п. Крайне важны и гарантии занятости в рамках определяемого сторонами договорного срока.

бюджетными организациями; уменьшение же социальных расходов (сейчас с учетом трансферта в ПФР они составляют 11% ВВП) за счет структурных реформ в среднесрочной перспективе способствует росту. **В целевых проекциях редукции госрасходов** эти обстоятельства, безусловно, следует иметь в виду, равно как и то, что проведение структурных реформ требует соответствующей общественно-политической атмосферы коммуникаций всех затрагиваемых сторон. Опыт такого рода еще предстоит приобрести.

Оптимизация расходной политики предполагает:

1. ужесточение ограничений на использование конъюнктурных доходов (размер нефтегазового трансферта должен ограничиваться не постоянно меняющейся долей в ВВП, а определенными пороговыми значениями цен на нефть и газ (ценами отсечения), неизменными на протяжении трехлетнего периода бюджетного планирования);

2. реформирование сети бюджетных учреждений (путем их приватизации, укрупнения, ликвидации, переподчинения, передачи в ведение субъектов федерации и т.п.). Необходимо также решить вопрос о наделении публично-правовых образований статусом юридического лица. Созданные ими органы управления и казенные учреждения в гражданско-правовых отношениях должны выступать от их лица. Большинство же реформируемых бюджетных учреждений, равно как и автономные организации должны иметь возможность действовать от своего имени, иметь собственное имущество и доходы, в том числе получая субсидии из бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг;

3. повышение эффективности госзакупок. В новой редакции федерального закона о госзаказе предстоит предусмотреть:

- применение при закупках инновационной, прежде всего, энергоэффективной, продукции такого критерия для определения цены как «стоимость владения»;
- дифференциацию критериев отбора поставщиков;
- расширение практики электронных аукционов;
- централизацию закупок;
- перенос неиспользуемых бюджетных средств заказчиков на новый финансовый год;
- предоставление главным распорядителям бюджетных средств права частичного расходования сэкономленных средств на иные цели;
- определение единого уполномоченного госоргана по надзору за процедурами и движением бюджетных средств;

- привлечение специализированных компаний к контролю за исполнением контракта с точки зрения целевого использования средств;
- публикацию перечня инновационных продуктов и технологий, на которые будет формироваться государственный спрос в течение ближайших 3-5 лет. Крайне важно снятие ограничений доступа малого и среднего бизнеса к выполнению НИОКР (например, внесения гарантийной суммы в размере 30% от общей суммы контрактов более 50 млрд. рублей) и расширение допуска к госзакупкам зарубежных компаний (в том числе в рамках офсетных сделок).

Существенным резервом повышения эффективности госрасходов остается **совершенствование межбюджетных отношений**. Значительная величина соответствующих трансфертов (около 40% расходов федерального бюджета) означает помощь федерации ее субъектам и внебюджетным социальным фондам в исполнении их обязательств. Без учета трансфертов (в том числе в Пенсионный фонд России) расходы федерального и региональных бюджетов в консолидированном финансовом балансе РФ распределялись бы примерно поровну. При этом сокращение объемов трансфертов может и должно быть прямым следствием повышения эффективности расходов региональных и местных бюджетов. Поэтому общим условием развития межбюджетных отношений является расширение мониторинга расходной политики получателей федеральных ресурсов и усиление контроля за эффективностью использования средств соответствующих бюджетов. Актуальность этой задачи усиливается на фоне противоречивых тенденций в исполнении региональных бюджетов: в 2010 году их дефицит составил 132 млрд. рублей против 329 млрд. рублей в 2009 году, при этом долг российских регионов в 2008-2010 годах удвоился до 1,1 трлн. рублей.

В числе необходимых коррекций следует выделить:

- поэтапное сокращение установленных федеральными законами льгот по региональным и местным налогам, меры по недопущению перемещения налоговой базы между регионами (например, контроль за трансфертным ценообразованием), укрепление собственной доходной базы на основе перехода к самостоятельному регулированию и сбору налогов на недвижимость, перевод налоговых доходов, распределяемых по дифференцированным нормативам в межбюджетные трансферты;
- переход к практике администрирования местных налогов органами местного самоуправления в соответствии с соглашениями с налоговыми органами, закрепление за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированной величины доходов от применения упрощенной системы налогообложения;

- объединение целевых трансфертов (всего их свыше 80) в «тематические» блоки и предоставление их не только с учетом бюджетной обеспеченности регионов, но и в зависимости от результатов деятельности, хода структурных реформ, выполнения обязательств по повышению качества управления региональными (муниципальными) финансами;

- повышение доли плановых трансфертов (в том числе субсидий в рамках программ совместного ведения), распределение которых утверждается законом о федеральном бюджете, при одновременном сокращении дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и предоставлении Федеральным казначейством краткосрочных бюджетных кредитов, в том числе беспроцентных, на покрытие временных кассовых разрывов;

- создание инструментов сбережения «конъюнктурных» доходов субъектов Российской Федерации.

Развитие межбюджетных отношений является следствием совершенствования разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы России, «обмена» соответствующими обязательствами, повышения налоговой автономии субъектов Федерации и муниципалитетов, напрямую зависящей от качества услуг, предоставляемых налогоплательщикам.

Выход из развилки бюджетной политики требует гораздо большей определенности по поводу будущего **налоговой системы**. Даже по самым скромным оценкам Минэкономразвития, повышение с 2011 года страховых платежей будет означать вычит в 0,4-0,6% из темпов роста ежегодно в течение минимум двух-трех лет. Последствия ухода зарплат в «тень» (конверты) и вовсе не просчитаны. Столь же контрпродуктивны и планы по увеличению НДС в качестве «размена» на коррекцию снижения нагрузки по страховым платежам. По экспертным расчетам, повышение НДС на 1% сокращает темпы роста инвестиций на 0,8%, что в итоге облегчает ВВП на 0,3%.

Альтернативные предложения бизнеса о поэтапном повышении акцизов на крепкий алкоголь и табак, оптимизации дивидендной политики государственных компаний и корпораций (а это доходы бюджета!), расширении программ приватизации¹⁵, большей дифференциации НДСП (в зависимости от условий добычи) еще только изучаются.

На деле все это свидетельствует о том, что лимит быстрых и успешных налоговых решений уже исчерпан, и системе нужна серьезная настройка на послекризисную реальность в течение нескольких лет. Решения, например, вопросов, связанных с введением налога на

¹⁵ Участники рынка полагают, что в 2011 году он вполне может «переварить» размещение госпакетов на \$20 млрд.

добавленный доход в нефтегазовом комплексе или переход к единому налогу на недвижимость, требуют времени.

Тем не менее, даже в 2011-2012 годы могут быть сделаны шаги в направлении главного вектора перемен. Это модернизация контроля за трансфертным ценообразованием и введение института консолидированного налогоплательщика; установление единой ставки НДС (при компенсациях за счет прямых расходов бюджета); постепенное снижение экспортных пошлин (и тем самым сокращение субсидий отечественным потребителям сырья и энергоносителей) и др.

Особого внимания заслуживает проблема усиления стимулирующих функций налоговой системы, тесно переплетающихся с задачами структурной политики. За последние три года российские власти приняли решения о применении примерно 80-90% всех имеющихся в мире ключевых инструментов налоговой поддержки инноваций. Без ответа, однако, остается главный вопрос: по отношению к каким именно бизнесам их можно использовать. Иначе говоря, как налоговым органам идентифицировать инновационные и высокотехнологичные компании. В итоге льготы оказываются «спящими», то есть право законом установлено, а как его применять не знают ни власти, ни тем более бизнес. При этом сильно искажается принцип нейтральности налоговой системы, поскольку хозяйственные решения налогоплательщиков могут приниматься в расчете на законодательно разрешенные преференции (это касается, например, ускоренной амортизации, отнесения убытков от НИР на расходы и т.п.).

Заметим, что в последние годы наметилась тенденция к расширению налоговых льгот и освобождений. По данным ФНС России, за последние пять лет федеральный бюджет предоставил льгот на 10 трлн. рублей (доля регионов в этом объеме невелика – 7,7%). Только в 2010 году их объем составил 4,6% ВВП (свыше 2,7 трлн. рублей, в том числе около 2 трлн. рублей по внутреннему НДС). Как видим, *оптимизация и упорядочение льгот* безотлагательны. Прежде всего, необходимо введение строгой публичной отчетности по их использованию в целях оценки их эффективности и улучшения налогового планирования при одновременном повышении прозрачности бюджетного процесса и ответственности льготополучателей.

Следующий шаг - универсализация (где это возможно) льготных режимов и порядка их предоставления. Значительный потенциал в этом плане у предоставления налоговых кредитов (то есть, уменьшения суммы налогов или налогооблагаемой базы *постфактум* при условии, что результаты, ради которых сделаны преференции, достигнуты).

Поскольку льготы могут быть интерпретированы как расходы бюджета, проведенные через налоговую систему, в мировой практике это известно как концепция налоговых расходов, то требования к

повышению эффективности должны найти приложение и в этой сфере. В ряде случаев больший эффект могут принести прямые бюджетные траты. Естественно, это может быть установлено лишь после сравнительного анализа по каждой льготе. Впрочем, решения по отмене ряда из них (например, по налогу на имущество для инфраструктурных монополий – цена вопроса 130 млрд. рублей) напрашивается уже сейчас.

Параметры трехлетнего бюджета на 2011-2013 годы исходят из того, что на 70-80% его дефицит будет финансироваться за счет госзаимствований (госдолг вырастет с 13,65 ВВП в 2011 году до 17,4% ВВП в 2013-ом), основную часть которых предполагается произвести внутри страны при сохранении определенного присутствия на внешних рынках. Последнее важно не только с точки зрения притока «длинных денег» (внутри можно рассчитывать максимум на 10-летние займы), но и для поддержания репрезентативной кривой доходности по государственным долговым обязательствам в иностранной валюте, необходимой для формирования адекватных ориентиров для иных российских заемщиков.

Среди возможных «технологических» решений, направленных на **оптимизацию долговой политики**, представляются перспективными:

- создание специального государственного института (агентства) по управлению внутренним и внешним долгом;
- диверсификация предложения государственных ценных бумаг по срокам займов, типам инвесторов и их предпочтениям, инструментам и торговым площадкам;
- возобновление выпуска государственных краткосрочных бескупонных облигаций;
- размещение денежных займов в евро, а также в российской национальной валюте (дебютный выпуск 7-летних бондов объемом 40 млрд. рублей состоялся в конце февраля 2011 года);
- сокращение объема государственных гарантий одновременно с переходом к платности такого рода поддержки по отдельным рискам и расширением практики их разделения с частным капиталом.

Бюджетная реформа-2010 неразрывно связана с развитием **содержательного финансового контроля**. Задача - чрезвычайно актуальная. По оценкам Счетной палаты, в 2010 году как минимум 20% бюджетных расходов были, мягко говоря, непрозрачными¹⁶.

Для улучшения положения дел потребуется формирование новых

¹⁶ По индексу прозрачности госбюджета (Open Budget Index), составляемому раз в два года некоммерческим партнерством International Budget Partnership, Россия набрала 60 баллов из 100 возможных. Это выше среднемирового балла в 2010 году – 42, соответствует уровню многих европейских стран, но вдвое ниже, чем в Великобритании, Франции, Норвегии, Швеции. США, Южной Африке и Новой Зеландии.

Смысл текущей оценки – правительство предоставляет информацию о бюджете, но как оно им управляет, отслеживать, в том числе ему самому, затруднительно.

принципов финансового контроля, нацеленных на определение эффективности госрасходов в «программной» классификации по всей «вертикали» бюджетной системы РФ, а также той части ассигнований, которая носит «условно-постоянный» характер и остается вне рамок госпрограмм.

Составным элементом этой работы должно стать и законодательное закрепление перечня бюджетных правонарушений и адресных административных и уголовно-правовых санкций за них.

Модернизация финансовой системы

Переход к новой модели экономического развития на основе инвестиционно ориентированного роста требует существенного расширения емкости финансового сектора¹⁷. Не менее важно и то, что повышение уровня его «структурной зрелости», то есть функционального разнообразия и множественности финансовых институтов, снижает риски ценовых шоков, поскольку удлиняет инфляционные лаги. Для российской экономики, основательно включенной в глобальное хозяйство, актуальность этого будет лишь возрастать.

Требует адекватного ответа и другой принципиальный вызов – хронический дефицит в российской экономике «длинных денег», постоянно воспроизводящий высокий уровень внешней корпоративной задолженности (около 36% ВВП). Одни только выплаты 2011 года почти в \$105 млрд. составят 7% ВВП. Напомним, что внешние долги российских банков и корпораций сопоставимы с показателями Турции, вдвое выше, чем в Индии и Бразилии и в пять раз весомее по сравнению с Китаем. С учетом внешней задолженности госкомпаний и госбанков обязательства государства составляют около 20% ВВП

Представляется целесообразным в целях оптимизации долгосрочного государственного финансового целеполагания **установить систему критериев (индикативных ориентиров)**, которые бы отражали качественную сторону развития финансовой системы. В их числе:

- опережающее развитие финансового сектора по сравнению с общеэкономической динамикой;
- рост доли России на мировом рынке капитала по показателям емкости его важнейших сегментов;
- повышение доступности капитала (то есть, устойчивое долгосрочное снижение минимально положительных реальных процентных ставок);

¹⁷ Эти вопросы подробно рассмотрены в докладе ИНСОР и Банка Москвы «Структурная модернизация финансовой системы России», М.: 2010 - 256 с.

- поступательный рост доли ресурсов, привлекаемых с финансовых рынков в общем объеме инвестиций в основной капитал;
- стабильность (при тенденции к росту) соотношения рыночной оценки активов и финансовых результатов;
- устойчивость курса национальной валюты (при сглаживании его колебаний).

Мерой глобальной эффективности финансовой системы России должен стать рост доли российских компаний в совокупном мировом объеме долгосрочных инвестиций. Макроэкономическую же эффективность финансовой системы России целесообразно оценивать по увеличению объема внутренних частных сбережений, трансформированных в долгосрочные инвестиции¹⁸. Таким образом, **в совокупности глобальная и макроэкономическая эффективность финансового сектора России предполагают в качестве интегрального показателя эффективности объем долгосрочных инвестиций, привлекаемых из всех возможных источников, как внутренних, так и внешних. Другими словами, «длинные деньги» являются наиболее точным индикатором качества финансовой системы.**

Большие внутренние резервы в этом плане имеет банковская система. Получив почти 5 трлн. рублей антикризисной поддержки (прежде всего в виде предоставления ликвидности и вливаний в капитал), она набрала запас прочности и устойчивости¹⁹. Вместе с тем, очевидна **необходимость устранения «слабых мест», делающих неоптимальным вклад банковского сектора в рост инвестиций.** Так, в рамках повышения в полтора раза отношения кредитов к ВВП (до 55-60% к 2016 году²⁰) предстоит заметно увеличить долю долгосрочных заемных ресурсов (сейчас на срок свыше трех лет предоставляется лишь 10% от общего объема ссуд и займов). Напомним, что банковские кредиты в настоящее время служат источником чуть более 9% всех капитальных вложений, а для уверенного инвестиционно

¹⁸ Предложено Ю.А.Даниловым.

¹⁹ Вклады в банках на 1 января 2011 года составили 9,8 трлн. рублей (рост за 2010 год на 30%), в числе вкладчиков 40% взрослого населения России. Рост кредитного портфеля за 2010 год – 12%. Объем кредитов нефинансовым организациям достиг 18 трлн. рублей, физическим лицам – более 4 трлн. рублей. В 2,5 раза вырос объем ипотечных кредитов (до 340-380 млрд. рублей), при этом средняя ставка снизилась с 14,2% (январь 2010 года) до 12,8% в конце года. Активы банковской системы составляют 75% ВВП, капиталы банков – более 12% ВВП (при достаточности капитала в 18%), кредитный портфель – 41% ВВП. Просроченная задолженность остается на умеренном уровне: около 7,3% по кредитам населению и примерно 5,6% по нефинансовым организациям. Доля иностранного капитала в банковском секторе насчитывает 27%.

В докладе ВЭФ «Глобальная конкурентоспособность 2010-2011» отмечается, что по основным факторам, характеризующим работу банковской системы, Россия находится на 125 месте из 139 стран. Эффективность рыночных механизмов – 123-е место, уровень бизнес процессов – 101-е место, наличие финансовых услуг на рынке – 109-е, доступность финансовых услуг – 92-е, получение кредита – 107-е место и т.п.

²⁰ Задача поставлена в проекте Стратегии развития банковского сектора до 2015 года.

ориентированного роста необходимо не менее 20%.

Решение этой задачи потребует существенного снижения рисков банковской системы. Прежде всего, они связаны с высокой инфляцией (на 21 февраля 2011-го 9,7% в годовом выражении) и последующей цепочкой: повышение ставки рефинансирования- удорожание пассивов – рост кредитных ставок – сокращение банковской маржи. Это уже серьезный вызов. Кроме того, остаются проблемы с «плохими долгами» и непрофильными активами (как минимум на 700 млрд. рублей). Налицо также неустойчивая перспектива расширения круга надежных заемщиков (до 80% вновь выдаваемых кредитов – реструктуризация старых долгов), высокая концентрация кредитных рисков (в ТОП-50 в среднем 20 крупнейших кредитов формируют до 50% всего портфеля) и тяготение привлекать дешевые деньги за рубежом и зарабатывать на вложениях в ценные бумаги (в 2010 году они выросли на 1,5 трлн. рублей, кредиты нефинансовому сектору – на 1 трлн. рублей).

Последнее отчасти объясняется тем, что более двух третей банков просто не в состоянии брать на себя нормальные рыночные риски, поскольку не способны выдать стандартный кредит от \$1 млн. Неудивительно, что доля государственных и квазигосударственных банков, получивших вливание в капитал на 1 трлн. рублей (для сравнения: 13 частных банков – лишь 79 млрд. рублей), в кредитовании растет. С июля 2008 года по декабрь 2010-го она увеличилась с 52,5% до 56,7% в корпоративном сегменте и с 44,4% до 48,5% в розничном. На них же стабильно приходится почти 60% депозитного рынка. Впрочем, у этой тенденции есть и обратная сторона, на которую делает ставку банковская Стратегия-2015 – в секторе налицо усиление конкуренции и мотиваций к консолидации кредитных учреждений²¹. Один из стимулирующих к тому механизмов – поэтапное повышение уровня минимального капитала, который с 1 января 2015 года должен добраться до планки в 300 млн. рублей. Другой – уменьшение доли государства в Сбербанке, ВТБ и Россельхозбанке до уровня 50% + одна акция. Поможет укреплению конкуренции и развитие Почта-банка.

Устойчивость банковской системы напрямую зависит от **развития качественного риск-менеджмента в кредитных учреждениях**. ЦБ России немало делает в этом направлении. В 2011 году, например, начинается перевод банков на так называемый «продвинутый подход к оценке кредитных рисков», предусмотренный Базелем II и уже широко применяющийся в развитых странах. Банки будут самостоятельно оценивать риски и на этой основе формировать резервы (провизии). Естественно, одновременно с расширением возможностей оперативного

²¹ По оценкам ЦБ РФ, к началу 2012 года на российском банковском рынке может оказаться на 55 игроков меньше. При этом сокращение будет обусловлено не столько отзывом лицензий, сколько рыночными факторами.

управления денежными потоками и формирования прибыли существенно возрастает ответственность за собственные выводы в отношении качества заемщиков. С точки зрения повышения культуры кредитного рынка это, безусловно, знаковый шаг.

Вместе с тем он должен быть дополнен уточнениями позиции регулятора по формированию резервов под непрофильные активы – их не менее 700 млрд. рублей (ранее предполагалось, что норма начнет действовать с 1 июля 2011 года) и внесением определенности в окончательные сроки отмены моратория на исключение банков из системы страхования вкладов.

Снижению рисков должно способствовать **совершенствование надзорной и контрольной деятельности Банка России**. Таких путей несколько. Регулятор намерен усилить надзор за «связанностью сторон» (то есть, преференциями в отношении компаний, принадлежащих собственникам и бенефициарам банков); повысить коэффициенты риска по отдельным видам активов в зависимости от их непрозрачности; принять меры по выявлению рисков на консолидированной основе и операций по сокрытию реального качества активов у кредитных организаций, входящих в банковские группы; ужесточить ответственность вплоть до уголовной за недостоверность и искажение предоставляемой отчетности и т.п.

Заслуживает внимания и предложение АСВ **о переходе при наступлении страховых случаев (то есть банкротств) к так называемой процедуре упорядоченной ликвидации** (вычленение здоровых активов и передача их конкурсным управляющим другим банкам вместе с обязательствами по вкладам).

Все эти инициативы (в том числе наделение регулятора правом выносить мотивированное суждение о «связанности сторон») **требуют законодательного оформления**. В связи с этим **целесообразна подготовка пакета законопроектных инициатив, касающихся банковской деятельности и принятие его до конца истечения сроков полномочий Госдумы нынешнего созыва**.

Помимо вышесказанного в этой повестке следовало бы отразить обязанность регулятора **вести макропруденциальный надзор** (то есть, концентрироваться на системной стабильности финансового сектора, а не только на предотвращении несостоятельности отдельных банков), право применять в качестве контрциклических мер так называемое **динамическое резервирование**²², использовать страхование кредитов и

²² Динамическое резервирование подразумевает меньшее колебание совокупного уровня резервов в течение кредитного цикла в отличие от действующего подхода к резервам, когда они падают на фазе экспансии и растут при кредитном сжатии. Кроме того, динамическое резервирование означает более сглаженные колебания финансового результата банков, который подвержен воздействию со стороны изменяющихся резервов.

С точки зрения банковского регулирования и надзора динамические резервы смогут выполнять три

собственного капитала банков, ужесточать при необходимости критерии достаточности капитала и предельных объемов леввериджа, установленные стандартом Базель III.

В числе мер по модернизации финансовой системы помимо консолидации кредитных учреждений и приватизации пакетов их акций, находящихся в собственности у государства, нередко предлагается перейти к **многоуровневой банковской системе** (Банк – России, федеральные банки с генеральной лицензией – организации, работающие на уровне федеральных округов, субъектов Федерации и городов). Вопрос далеко не однозначен. Тем важнее его **тщательная сценарная проработка в тесном диалоге регулятора и банковского сообщества** с учетом различных вариантов повышения доступности финансовых услуг гражданам России (в настоящее время ими охвачено не более половины экономически активного населения). Обязательные параметры таких сценариев – график повышения требований к минимальному капиталу банков разных уровней и меры **обеспечивающие однородность и равнодоступность финансового пространства** (прежде всего, за счет развития «электронных денег», национальной платежной системы, микрофинансирования, стройсберкасс, агентской модели продаж финуслуг и т.п.).

Существенный признак развитых экономик заключается в том, что банковские секторы в них теснейшим образом взаимосвязаны с многосегментными финансовыми рынками. «Вчерне» это присутствует и в России, банки едва ли не самые активные и представительные рыночные игроки. Тем не менее, и в этой сфере немало неотложных вопросов.

Сейчас уже понятно, что в условиях глобализации эффективные развитые рынки капитала обретают форму международных финансовых центров (МФЦ). В ближайшее десятилетие, вероятно, станет окончательно ясно, что страны без таких центров (и, следовательно, в долгосрочной перспективе с отсутствующими национальными финансовыми рынками) будут испытывать достаточно высокую степень зависимости от иностранного капитала (в том числе как источника «длинных денег») и одновременно отток сбережений населения на зарубежные рынки.

функции:

- снижение давления на прибыль и собственный капитал кредитных организаций в периоды кредитного сжатия за счет усиления резервной нагрузки в период кредитного бума, что позволяет обеспечить долгосрочную стабильность банковского сектора;
- ограничение избыточного роста кредитного предложения при помощи обязательных норм динамического резервирования, зависящих от темпов роста кредитного портфеля;
- сдерживание роста просроченной задолженности путем ее списания в кризисные периоды за счет ранее накопленных резервных фондов. (См. *подробнее*: в докладе ИНСОР и Банка Москвы «Структурная модернизация финансовой системы России», М.: 2010 - 256 с)

Уже по одной лишь этой причине **формирование МФЦ в России безальтернативно и должно рассматриваться не отдельным судьбоносным проектом в ряду многих, а как своего рода системный интегратор процессов модернизации финансовой системы** в целях решения таких стратегических задач как:

- приток в российскую экономику зарубежных и внутренних ресурсов для финансирования модернизации и расширения производственных фондов и инвестиций в человеческий капитал;

- повышение эффективности вложений за счет использования более широкого набора рыночных инструментов и развитой инфраструктуры финансового рынка;

- привлечение новых технологий (в виде закупок, прямых иностранных инвестиций, участия в капитале), в том числе создание инновационных площадок;

- расширение международного экономического сотрудничества, содействие продвижению российской продукции и финансовых услуг на внешние рынки;

- контроль за ценами на российские активы и за структурой собственности: перенос ценообразования на российские активы (прежде всего, на российское сырье и на акции отечественных предприятий) на территорию и под юрисдикцию Российской Федерации, в зону действия российской национальной валюты;

- существенное увеличение доли российского рубля в международных расчетах, позволяющее использовать его в качестве региональной резервной валюты;

- минимизация потерь от торговли российскими активами за рубежом;

- эффективное использование государственной собственности (проведение не только «народных», но и международных IPO);

- развитие софинансирования масштабных (прежде всего, инфраструктурных) проектов за счет внутренних и внешних частных ресурсов, эффективная реализация механизмов государственно-частного партнерства.

В контексте создания МФЦ необходимо реализовать **комплекс мер, направленных на совершенствование регулятивной среды российского финансового рынка.**

Прежде всего, требуется **увеличить приток средств населения на рынки капитала.** Наиболее эффективными мерами могут быть налоговое стимулирование инвестиций физлиц в ценные бумаги, введение индивидуальных сберегательных счетов (ИСС) граждан и института инвестиционного консультанта, предложение финансовых инструментов, специально ориентированных на предпочтения населения.

Не менее актуальным является **увеличение объема средств, размещаемых на рынке капитала институтами коллективных инвестиций и пенсионными фондами.** Для этого необходимо расширить перечень активов, допустимых для размещения средств таких структур, ввести ряд налоговых стимулов для НПФ, изменить приоритеты пенсионной реформы, перенеся акцент на стимулирование опережающего развития частного управления пенсионными накоплениями.

Российские фондовые площадки должны быть доступны для операций всех категорий инвесторов, действующих на мировом рынке. Одна из наиболее острых проблем – необходимость кардинального совершенствования инфраструктуры рынка капитала²³.

Чтобы финансовый сектор мог эффективно ответить на инвестиционный спрос, принципиально важно **стимулировать проведение публичных размещений акций на внутреннем рынке российскими корпорациями** (по оценке экспертов, к 2020 году их верхний предел может приблизиться к 2,6 трлн. рублей). Среди необходимых мер, прежде всего, следует выделить упрощение процедуры эмиссии и приближение ее к стандартам, действующим в мире. Актуальны и другие направления снижения транзакционных издержек эмитентов из реального сектора. Российские инвестиционные банки должны обладать теми же возможностями, что и их зарубежные конкуренты, для чего, в частности, целесообразно отказаться от предварительной оплаты акций при их размещении в случае наличия соответствующих обязательств. Не менее востребовано и повышение уровня информирования инвесторов о проведении IPO. Следует ввести требование раскрытия информации для внутренних инвесторов эмитентами акций, размещающих их на иностранных биржах, включая проспект эмиссии и результаты первичных торгов.

В ближайшие три-пять лет предстоит **преодолеть отставание российского рынка корпоративных долгов, включая секьюритизацию и создание структурированных продуктов.** Для этого помимо упрощения процедуры эмиссии целесообразны отмена ограничений на выпуск облигаций, предусмотренных Гражданским кодексом, а также совершенствование ряда норм налогового законодательства. Необходимо решение основных правовых вопросов

²³ В этой части требуется построение целостной архитектуры расчетов по сделкам с финансовыми активами, консолидация российской инфраструктуры (как биржевой, так и учетно-расчетной) в вертикально интегрированный комплекс (что начато объединением РТС и ММВБ), внедрение комплекса условий, позволяющих реализовывать механизм «поставки против платежа»; налаживание системы расчетов в режиме реального времени (RTGS) и ее интеграция в международные платежные системы; обеспечение свободного доступа российских депозитариев на международные рынки; создание в России центрального депозитария и модели клиринга с участием центрального контрагента. (Закон о клиринговой деятельности вступает в силу с 1 января 2012 года).

секьюритизации – создание юридических лиц для специальных целей (SPV), регулирование ликвидационного неттинга, перевода прав требования и др. При выполнении этих условий, по имеющимся оценкам, среднегодовой объем чистых эмиссий корпоративных облигаций может составить в 2011-2020 годах 1,9-2,4 трлн. рублей.

В числе других задач - активное содействие развитию срочного рынка, генеральных соглашений по внебиржевым финансовым инструментам, принимаемых саморегулируемыми организациями, создание сектора иностранных ценных бумаг в России, приведение налоговых условий инвестирования в финансовые активы в соответствие с наиболее привлекательными режимами в странах-конкурентах, завершение адаптации в России международных стандартов финансовой отчетности²⁴ и т.п.

Мировой опыт развития финансовых рынков в последние 15 – 20 лет свидетельствует о наличии единой тенденции в области модернизации институтов государственного регулирования и надзора на финансовом рынке, заключающейся в **переходе к мегарегулированию**. Присоединение к ФСФР Росстрахнадзора – внятный и взвешенный шаг в этом направлении. Как представляется, задачей нового органа должно стать **формирование и реализация в конкретных нормативных актах единых принципов регулирования и надзора на различных сегментах финансового рынка, а также внедрение единых норм (стандартов) регулирования к одинаковым операциям финансовых институтов различных типов.**

Унификация требований к различным видам инвестиционного бизнеса и финансового посредничества - неотъемлемая оборотная сторона привлечения средств населения на финансовый рынок. Но это лишь одно из необходимых условий. Принципиально важно перейти к практическому исполнению национальной программы **повышения финансовой грамотности населения**. Она должна быть направлена не столько на пропаганду современных финансовых инструментов (с этой задачей эффективно способен справиться бизнес), сколько на создание системы информационной безопасности для снижения рисков неплатежеспособности, предупреждающей массовые ошибки и рационализирующей стереотипы массового финансового поведения.

Сколь бы изощренной и опирающейся на международный опыт ни была повестка модернизации финансового сектора общей предпосылкой ее эффективного исполнения остается **уровень цен, позволяющий принимать средне- и долгосрочные инвестиционные решения.**

Высокая инфляция остается непреходящей головной болью

²⁴ В настоящее время отчетность по МСФО осуществляют 36% крупных российских компаний.

российских денежных властей: 8,8% по итогам 2010 года и сходные ожидания-2011 сильно осложняют задачи балансирования макроэкономических рисков. При этом сложившийся в глобальной экономике «конкурентоспособный» уровень годового роста цен верхним пределом имеет 5 процентов²⁵. Путь к этому в сложившихся условиях сильно не прост. Да, и траектория его напоминает круговое движение, поскольку регулятору постоянно приходится **находить выход из дилеммы базовых ставок: «снижать нельзя повышать»**.

Оставляя ставку рефинансирования неизменной, Центробанк в лучшем случае сохраняет status-quo в раскладе инфляционных факторов – что будет, то и будет. Снижая, ускоряет «в идеале» экономический рост попутно с ценами. Повышение же (первый шаг на 0,25% уже сделан 28 февраля) ставки, приводя к росту «цен» кредитных и финансовых рынков, действует как тормоз для роста (прежде всего, для инвестиций). Ситуацию еще более осложняют увеличивающаяся интенсивность притока капитала и волатильность валютного курса.

Конечно, лучший вариант – это снижающиеся ставки на фоне сбалансированного роста. Почти два года так и было. С 2009 года Банк России уменьшал свою ставку 14 раз, с первого июля 2010 года сохраняет ее на уровне 7,75% годовых. Это помогло восстановлению экономики и стимулировало (с осени 2010 года) разбег волны инвестиционного спроса (впрочем, заметно притормозившего в начале 2011-го), но не смогло блокировать ценовые последствия «летнего форс мажора» на рынках продовольственных товаров.

По признанию регулятора, последующие решения придется принимать в условиях нарастания инфляционных ожиданий²⁶ и «сохранения неопределенности в оценке устойчивости экономического роста». Важно подчеркнуть – базовая инфляция, что собственно и есть «зона ответственности» Банка России, находится на историческом минимуме (по разным оценкам, от 5,5% до 6,6%). Однако одними только усилиями центральных банкиров (в январе, например, денежная база в узком определении снижена с 5912,8 млрд. рублей до 5,635 млрд. рублей) обойтись трудно.

Бесспорно, монетарная политика Банка России требует совершенствования. В повестке дня *переход к модифицированному инфляционному таргетированию* (через установление на первых порах «операционной цели» по процентной ставке межбанковских кредитов) и

²⁵ В соответствии со сценарными условиями функционирования экономики и основными параметрами прогноза социально-экономического развития РФ на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов правительство и Банк России определили задачу снизить инфляцию в 2011 году до 6-7%, в 2012-ом до 5-6%, в 2013 году до 4,5-5,5%.

²⁶ Прогнозы цен в 2011 году сильно разнятся и зависят от оценки способности ЦБ РФ переломить ситуацию монетарной политикой. Если удастся, то, говорят оптимисты, можно уложиться в 8,0-8,5% за год. Если нет, а это точка зрения пессимистов, то можно получить 10-11%.

свободному образованию курса рубля (на основе потоков капитала, а не нефтедолларов), **увеличение роли среди денежных источников денежного предложения рефинансирования банковской системы;** снижение объемов чистой эмиссии за счет **возможного перевода средств суверенных фондов на счета в коммерческих банках,** а также увеличения коридоров бюджетного планирования, что позволит рассматривать использование средств этих фондов как временное изъятие с последующей стерилизацией прироста денежной массы.

Вместе с тем, опыт 2009-2010 годов убедительно показал: **изменения курса рубля и процентных ставок без адекватных институциональных изменений не дают ожидаемого эффекта.** Действия денежных властей объективно ограничены тем, что корни российской инфляции с ее немалой немонетарной составляющей (регулируемые тарифы и т.п.) в структуре экономики. Поэтому важнейшим условием успеха в антиинфляционном борении является поддержка денежного регулирования развитием конкуренции и демонополизацией в ходе структурных реформ. Новая структурная политика (в увязке с корректировкой налоговой системы²⁷) становится обязательным условием здоровой экономики.

Новая структурная политика

В послекризисной российской экономической модели будет изменяться содержание сложившихся «предметов ведения» многих направлений госрегулирования. В полной мере это относится к действиям, направленным на стимулирование того, что обычно называют «структурными сдвигами». Опыт, имеющийся на этот счет в современном рах есоnomіса, довольно противоречив и неоднозначен. Очевидные успехи соседствуют с не менее впечатляющими провалами в зависимости от того, действовали ли государства в унисон с драйвами глобальных рынков или шли в разрез с ними. Универсальных рецептов здесь нет, но есть проверенные временем принципы и диктуемые обстоятельствами дозировки акцентов в оптимизации как уже имеющихся конкурентных преимуществ, так и тех, которым еще предстоит сформироваться. Один из императивов глобальной экономики, особенно наглядно проявившихся в последнее десятилетие состоит в том, что **любые госстимулы должны быть временными и зависеть от результатов. Уровень взаимного доверия государства и бизнеса, климат их взаимоотношений эффективнее выделения больших денег.**

Этот общий урок, извлекаемый многими странами из «историй

²⁷ По экспертным оценкам, повышение ставок страховых платежей может добавить к годовой инфляции-2011 1,0-1,5 п.п.

успеха» антикризисных программ, актуален для России далеко не в последнюю очередь. Структурная политика от игры в «угадайку» с определением привилегированных отраслей и последующим их «ручным управлением» должна переходить к задачам создания и совершенствования рыночных институтов (система которых в строгом смысле слова и есть экономическая структура), обеспечивающих гибкость и своевременность перераспределения ресурсов в ответ на текущие и новые вызовы (например, новую технологическую волну). Отрасли и секторы, конечно, сохраняют значение базовых элементов для национальных приоритетов, но отнюдь не самодовлеющее и самодостаточное. **Поскольку сами приоритеты обретают облик функций экономической системы**, «назначенных» глобальной конкуренцией техминимумом устойчивого развития и формирующих «шкалу настройки» для нового формата структурной политики.

Речь идет, в первую очередь, о **реальной диверсификации экономики, измеряемой увеличением в ВВП доли производств, создающих на выходе более весомые объемы добавленной стоимости**. Имеющиеся на этот счет ограничения в меньшей степени связаны с дефицитами материальных или финансовых ресурсов и гораздо более существенным образом зависят от состояния институтов – «среднегодовая температура» инвестиционного климата – наглядное тому доказательство.

В итоге модернизация производств на основе новых технологий носит «здесь и сейчас» анклавный, а вовсе не искомый фронтальный характер. Нет и **целостной национальной инновационной системы**²⁸, ее отдельные элементы и звенья напоминают, скорее, причудливую конфигурацию рассыпанных в экономическом пространстве «институциональных спичек». Неудивительно, что такая важная функция экономической системы как повышение **отдачи факторов производства на основе инвестиций и инноваций** (в том числе в целях повышения энергоэффективности) выдает «на гора» результаты вовсе не впечатляющие.

Из запланированных в прежней Стратегии развития науки и инноваций в России до 2015 года целей на 2006-2010 годы реализовано чуть более трети. Под вопросом даже достижение показателей так называемого инерционного сценария. Исправить ситуацию призвана новая Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Инновационная Россия-2020), проект которой предложен Минэкономразвития в конце 2010 года. Для достижения поставленных в

²⁸ Пионер концепции развития таких систем, профессор университета Сассекса (Великобритания) Кристофер Фриман определяет их как: «сеть частных и государственных институтов и организаций, деятельность и взаимодействие которых приводит к возникновению, импорту, модификации и распространению новых технологий».

ней ориентиров (как минимум удвоения доли валовой добавленной стоимости инновационного сектора в ВВП – до 25-35%, и удельного веса в ВВП внутренних затрат на исследования и разработки – до 2,5-3%) потребуются новые мотивации всех субъектов экономики, в том числе и для того, чтобы задействовать уже имеющуюся и относительно развитую по мировым меркам инновационную инфраструктуру. Без этого занять к 2020 году по 5-10% на пяти-семи и более мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг, как это задумано упомянутой стратегией, будет затруднительно. Эффекта от одного лишь «Сколково» для этого не хватает.

Создание же универсальных режимов налогового стимулирования для всех инновационных компаний, пока, в самом начале (законопроект, позволяющий включать в расходы на НИОКР для налогообложения прибыли амортизацию, оплату труда, приобретение сырья и материалов, стоимость договорных работ и отчисления в фонды финансирования исследований, принят только в первом чтении). При этом решение проблемы налоговой идентификации еще не найдено – подразделениям ФНС предлагается самим назначать соответствующие экспертизы. Легко предположить, сколько на это потребуются усилий и времени, и какими «квалифицированными» окажутся результаты.

И общемировой опыт, и накопленная российская практика показывают, что **наиболее надежными «мотиваторами» инноваций остаются реальная конкуренция и обеспечивающая ее институциональная среда.** Законы, призванные стимулировать разнообразные технопарки, внедренческие законы, инкубаторы, развитие венчурного капитала с его посевными фондами, бизнес-ангелами и т.п., могут, например, сколь угодно долго стоять в кабинетных книжных шкафах без «cum grano salis» - «щепотки соли» - динамичных малого и среднего бизнеса, «образ жизни» которых и есть конкуренция²⁹.

На другой стороне медали – **сокращение сферы «ручного управления», настройка законодательства и регулятивных процедур на удаление с «рыночного поля» компаний-лузеров и неэффективных собственников, последовательное снижение доли госсектора в ВВП (хотя бы до 35-40% к 2020 году) за счет приватизации избыточных активов.** Немалая роль в укреплении конкуренции (особенно с точки зрения обеспечения равенства ее условий) принадлежит **завершению реформы технического регулирования (в плане массового перехода на международные стандарты) и преобразований на рынке электроэнергетики**³⁰ (прежде

²⁹ Из 22 638 малых предприятий в промышленности, обследованных Росстатом в 2009 году, технологические инновации осуществляли 923. Ситуация с тех пор к лучшему не изменилась.

³⁰ За четыре года после «смерти» РАО ЕЭС цены на свободном рынке выросли в 2,5 раза, тарифы – в 1,5 раза. Регулируемых цен уже нет (с 1 января 2011 года оптовый рынок электроэнергии и мощности

всего, поэтапного отказа от маржинального ценообразования и формирования новой модели долгосрочного рынка мощности).

Огромный и неиспользуемый в должной степени ресурс расширения мотиваций к инновациям – **транснационализация российского бизнеса**, его встраивание в общемировую тенденцию создания глобальных корпоративных цепочек и альянсов ТНК с локальными венчурными компаниями. Открытых путей к этому немало. Во-первых, это обретение самими российскими корпорациями транснациональных качеств (чему, надо сказать, государство помогает, особенно во внешнеполитической сфере, мало и во многом формально). Во-вторых, участие российских производителей и разработчиков в открытых инновационных сетях (то есть, по сути дела производственных циклах глобальных корпораций). Очевидные следствия этого – **«облагораживание» экспорта за счет роста доли кооперационной составляющей, увязанной как с потоками прямых инвестиций и многосторонним трансфером технологий, так и обменом активами.**

Экспорт промежуточной и конечной продукции также получает в этом случае качественное приращение – новые продуктовые линейки возникают на основе более высокого уровня технологической сопряженности и интегрированности производств, сбалансированных в структуре отечественной промышленности. Катализатором такой «структурной транснационализации» может стать и вступление России в ВТО, и в последствии и в ОЭСР.

Свой вклад должны внести создание Агентства по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (100%-ной «дочки» ВЭБа), задача которого поддержка несырьевого, высокотехнологичного промышленного экспорта (сейчас его объем чуть больше \$3 млрд.), а также более полное использование потенциала Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (пока, по оценке Всемирного банка, Россия теряет на этом до 0,7% ВВП).

Неизбежное, с точки зрения повышения международной конкурентоспособности, переформатирование структурной политики позволяет в новом свете взглянуть на роль в инновационном развитии России традиционных отраслевых блоков, обладающих серьезными позициями в глобальной экономике. Характерный пример тому – **нефтегазовый комплекс**³¹.

либерализован полностью), но и начала обещанного реформой электроэнергетики понижательного ценового тренда тоже не видно. Розничные цены выше оптовых в 3-4,5 раза. В числе основных причин: рост внутренних цен на газ, крайне непрозрачное образование платы за мощность, продолжающаяся техническая деградация сетевого хозяйства. Имеет значение и то, что 5-6 крупнейших игроков рынка контролируют не менее 80% всей генерации. Для остальных в существующих экономических условиях под вопросом обеспечение даже простого воспроизводства.

³¹ См. подробнее: http://www.insor-russia.ru/files/Oil_gas.pdf.

Место в России в глобальной экономике прочно связано с экспортом сырой нефти и природного газа. При доле российских продаж на мировом рынке этого сырья в 12% и 25% соответственно нефтегазовые поступления обеспечивают до 50% доходной базы бюджета (более чем 4,1 трлн. рублей). Вместе с тем, очевидно, что **в глобальной посткризисной реальности сложится новая структура сокращающегося внешнего спроса на первичные энергоносители из России.**

Подобная перспектива требует концентрации регулятивных и стимулирующих усилий государства, в том числе на формировании «нового нефтегазового предложения», что включает как диверсификацию рынков сбыта (прежде всего, укрепление российских позиций в АТЭС), так и создание новых «продуктовых» линеек» на основе ускоренного развития нефтегазопереработки и нефтегазохимии (НГ-химии), придающего, в свою очередь, стимулы фронтальной модернизации конечных химических производств (в первую очередь потребительской и специальной химии).

Ситуация осложняется разнонаправленными и неоднозначными тенденциями в мировой нефте-газодобыче. К 2030 году ископаемые виды топлива останутся доминирующими источниками энергии. Их доля составит почти 80% мирового спроса. Нефть сохранит лидерство, однако ее добыча к 2020 году стабилизируется. К 2030 году общемировой спрос на газ вырастет на 55% (относительно 2005 года). При этом в течение ближайших лет, считают многие эксперты, сохранится его избыточное предложение с понижательным ценовым давлением. Главные «виновники» - «сланцевый» газ и значительные мощности по производству сжиженного природного газа (СПГ), уже введенные и вводящиеся в странах Персидского залива.

Следует отметить, что именно СПГ является базовым продуктом для переживающего пору своего становления глобального рынка газа (с самостоятельной, независимой от нефти моделью ценообразования). Российские 5% мирового рынка СПГ требуют поступательного наращивания, иначе правила игры на новом рынке сложатся без участия крупнейшего потенциального производителя (23% мировых запасов).

Заметно меньшая, по сравнению с нефтью и углем, углеродоемкость газа будет обеспечивать плавный рост спроса на него в США и Европе (в среднем ежегодно на 0,8% до 2030 года). В АТР за этот период спрос увеличится более чем в 2 раза (в среднем почти на 4% в год). При этом доля СПГ в покрытии общего спроса региона превысит треть.

«Хоронить» трубный газ, однако, более чем преждевременно. По меньшей мере, на ближайшие 15-20 лет вне зависимости от темпов роста доли СПГ в мировом потреблении он остается одной из главных гарантий международной энергобезопасности и материальной основой выстраивания общего энергетического пространства стран Евросоюза и Таможенного союза/ЕЭП.

Вместе с тем, наращивание традиционного экспорта нефти и газа, уже наталкиваясь на физические ограничения, не может компенсировать выпадающие стоимостные объемы. Решить эту задачу позволяет лишь **рост добавленной стоимости от переработки первичного энергосырья и НГ-химии, развитие которых в обозримой перспективе должно идти опережающими темпами по сравнению с добычей.**

В настоящее время суммарная выручка от продажи нефтегазохимической продукции в мире составляет \$3 трлн., что сопоставимо с показателями мирового нефтяного рынка. По денежному обороту мировая торговля полимерами приближается к объемам торговли продукции черной металлургии. Рыночная стоимость отдельных малотоннажных продуктов подчас превосходит цену на золото и драгоценные камни. После четырех-пяти стадий переработки углеводородного сырья стоимость конечной продукции возрастает в 8-10 раз. Такова, к примеру, цепочка: природный газ – этан – этилен – полиэтилен – изделия из полиэтилена. Некоторые же продукты на 7-8 стадии переработки нефти и попутных нефтяных газов (ПНГ) превосходят стоимость аналогичного объема сырья в 100 и более раз. В России многие из известных в мировой практике высших переделов не представлены вовсе. Отсюда и 10-15%-я доля конечных потребительских товаров в продукции химкомплекса, что в 2-3 раза ниже уровня США, Германии, Франции и других стран³².

Помимо существенных «запасов» «неразработанной» добавленной стоимости стратегическая приоритетность развития НГ-химии обусловлена также и тем, что она (по мере модернизации) может стать своего рода «плацдармом» для российского участия в уже разворачивающейся глобальной «гонке новых материалов»³³.

³² По объему производства химпрома в пиковом 2008 году Россия занимала 20-е место в мире, а российские предприятия произвели 1,1% мирового объема химической продукции. При этом выпуск на душу населения (в физическом выражении) пластмасс и синтетических смол отстает от показателей Японии в 4 раза, ЕС – почти в 8 раз, США – более чем в 10 раз. По химическим волокнам и нитям разрыв еще больше – в 13 раз от уровня США и 9 – от Японии.

³³ На рынке появятся химические продукты с принципиально новыми возможностями применения. Это будет связано с термопластиковыми композитными материалами на основе полимеров; пластиками с долгим циклом жизни, арктическими видами топлива; материалами, способными к самодиагностике и самоадаптации; высокотехнологичными волокнами нового поколения; самовосстанавливающейся экорезиной; «умными» наноматериалами, изменяющими форму по желанию пользователя; полимерами с функцией активных мембран, способными сортировать

Революция материалов – важнейшая составляющая перехода к новому технологическому укладу. Этот процесс уже начался, его зримая фаза ожидается на рубеже 2015-2017 годов. Переход к новому технологическому укладу многие международные эксперты связывают с формированием глобального рынка газа, как базового сырья «новой волны».

Новые посткризисные реальности глобальной экономики предъявляют своего рода императив нефте- и газодобывающим странам: чтобы сохранить конкурентоспособность необходимо наращивать выпуск конечной продукции. Все более жестко действует закономерность, когда **компетенции по финальным продуктам определяют требования к качеству выпуска на переделах, а цены и колебания конечного спроса формируют ценовые коридоры на сырье, полуфабрикаты и прочее.** При этом видимая комфортность таких коридоров обманчива: без четкой ориентации на конечный спрос можно сильно споткнуться о «новые производные» от статуса сырьевого экспортера – продажи полуфабрикатов немногим лучше экспорта нефти и трубного газа. Разрыв в стоимости с конечными продуктами, произведенными на базе нефтегазового сырья, будет только нарастать.

Поэтому структурный маневр в сторону «экономики предложения» в российском нефтегазовом секторе, по сути, безальтернативен. Его успех напрямую будет зависеть от скоординированности и сопряженности действий по всей цепи: добыча - нефте- и газопереработка (включая утилизацию ПНГ, производство удобрений, а также добычу метана из угольных пластов) – НГ-химия (которую сейчас следует рассматривать как единую отрасль) – конечная продукция химического комплекса.

Правительство России уже приняло ряд серьезных решений в этом направлении. Одобрены генсхемы развития нефтяной отрасли до 2020 года и газовой до 2030 года. Уже есть проект аналогичный генсхемы в нефтегазохимии; утверждены стандарты раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке газа по трубопроводам. Тем самым созданы и создаются блоки и для более масштабного государственно-управленческого контура – **стратегии создания в РФ единого энергохимического комплекса на основе опережающего развития НГ-химии.**

Одна из наиболее ярких тенденций в современном мировом хозяйстве – формирование наряду со специализированными бизнес-структурами универсальных компаний, включающих все «вертикаль» от добычи энергосырья (и владения активами в энергетике) до нефте- и

газохимических производств. При этом доля последних, повышая устойчивость компаний на рынке, ведет и к росту их капитализации. В суммарной выручке Exxon Mobil, BP, Royal Dutch Shell, Total, Chevron-Texaco, Conoco Philips и других на НГ-химию приходится уже более 10%. В целом же не менее половины всей продукции НГ-химии производится нефтегазовыми компаниями. Российские гранды в этой мировой табели о рангах занимают, пока, далеко не лидирующие позиции.

Другое важное обстоятельство состоит в том, что сохранение текущего уровня переработки нефти и особенно газа уже в ближайшие годы будет означать форсированный экспорт вместе с сырьем потенциально большей добавленной стоимости, чем в настоящее время. Уже зафиксированы случаи, когда в европейских странах из газа, получаемого по долгосрочным контрактам, проводится интенсивный отбор «этановой составляющей» (важнейшего сырья для НГ-химии). Между тем в РФ на подходе освоение месторождений с так называемым «жирным газом» (содержание этана 5% и более) – к 2015 году его доля в газовом балансе, по ряду экспертных оценок, может составить до 60%.

В этих условиях экономический смысл единой стратегии развития нефтегазодобычи, переработки и НГ-химии и их интегрирования в общий энергохимический комплекс – это переключение потоков потенциальной добавленной стоимости на национальную экономику и формирование драйвера ее будущего устойчивого роста.

Представляется, что **принципом построения такой стратегии должно стать доминирование компетенций в конечных продуктах.** Отправная точка – развитие НГ-химии, увязанное с прогнозами динамики спроса в отраслях-потребителях (строительстве и производстве стройматериалов, дорожном хозяйстве, металлургии, машиностроении, производстве удобрений и средств агрохимии, оборонно-промышленном комплексе и т.п.). В этом же и условие большей обоснованности прогнозов динамики добычи и переработки нефти и газа, ввода транспортных мощностей и иной обеспечивающей инфраструктуры и логистики. Немаловажно и то, что НГ-химия сегодня неотделима от снижения нагрузки на окружающую среду – по сложившейся общемировой практике, при строительстве нефтегазохимических установок до 10% инвестиций непосредственно связаны с природоохранными мероприятиями.

В мировом нефтегазохимическом комплексе сложилось несколько точек роста. К старым нефтегазохимическим центрам в США, Канаде, западноевропейских странах, Японии добавились нефтегазохимические кластеры в Саудовской Аравии, Южной Корее, Китае, Индии и ряде других стран.

В свое время в числе крупнейших центров нефтегазохимии был

СССР. В постсоветское время эти позиции были утрачены. Тем не менее, Россия обладает всеми потенциальными возможностями вернуться в «высшую лигу» по выпуску продукции НГ-химии. Для этого предстоит **решить как минимум три приоритетных задачи: провести радикальное технологическое обновление в нефтепереработке; существенно повысить долю сырья для нефтегазохимии собственно от газовой отрасли; создать в НГ-химии в ближайшие 10 лет не менее 5-6 промышленно-инновационных кластеров.**

В настоящее время технологическая структура российской нефтегазоперерабатывающей промышленности не отвечает современным мировым требованиям глубокой переработки сырья. Занимая третье место после США и Китая с долей 6,63% по мощностям первичной переработки сырой нефти, по суммарному удельному весу вторичных и деструктивных процессов РФ в 2-3 раза отстает от ведущих стран. Большинство НПЗ были построены в России в рамках прошлых технологических укладов: 98% нефти перерабатываются на установках, введенных еще в советское время. Средний уровень износа оборудования на них составляет 80%, срок службы отдельных узлов и агрегатов в разы превысил допустимые пределы. Из 27 крупных НПЗ шесть были пущены в эксплуатацию до войны, шесть – до 1950 года, а еще восемь – до 1960 года. Модернизация нефтепереработки, таким образом, - абсолютный императив, способный, что существенно, создать серьезные стимулы развитию машиностроения. По экспертным оценкам, не менее 90% потребностей отрасли может удовлетворяться оборудованием отечественного производства.

Требуется изменение структуры сложившейся сырьевой базы нефтегазохимии. Среднемировая пропорция: 60% нефти и 40% газа. В России, крупнейшей газодобывающей стране, доля газа 25%. Примерно такие же показатели у Японии и ЕС, то есть классических сырьевых импортеров. В то же время, в США, Канаде и ряде других нефтегазодобывающих стран доля газового сырья (этан, пропан-бутаны и т.п.) в потреблении НГ-химии достигает 70%. Объективные (добычные) условия выхода на такие рубежи существуют.

В РФ в настоящее время имеется около 2,5 млрд. тонн запасов газохимического сырья (ценных компонент природного газа). Пятая часть из них в попутном нефтяном газе (при этом ежегодно сжигается, по различным оценкам, 20-55 млрд. куб. м), остальные – в запасах природного газа, богатого высокими углеводородами (не менее 24 трлн. куб. м на глубоких горизонтах – валанжинском, неоккомском и т.п.). Это характерно для крупнейших действующих месторождений северных районов Тюменской области. Повышенное содержание этана имеет газ Ковыктинского месторождения в Иркутской области. Газ недавно открытых месторождений в регионе Северного Каспия имеет

аналогичные характеристики. То же самое можно сказать о ряде газоконденсатных месторождений в Восточной Сибири.

Расчеты показывают, что газовый потенциал извлечения ценных компонент для газохимической промышленности составляет не менее 50 млн. тонн (при фактической величине в 2008 году в 10 млн. тонн). Значительный ресурс – рациональная утилизация ПНГ (сейчас более 70% сжигается в виде сырья для промышленных электростанций или на факелах). Например, объем сухого отбензиненного газа (продукта переработки ПНГ), пригодного для транспортировки по трубопроводам, в перспективе может составить 60 млрд. куб. метров, то есть 10% текущего газового баланса РФ. Это, естественно, потребует соответствующего расширения транспортных мощностей.

Увеличение доли газового сырья в НГ-химии предполагает полномасштабное выполнение решений Правительства РФ о создании новых пиролизных мощностей для преодоления дефицита мономеров и других продуктов базового органического синтеза. Помимо собственной высокой рентабельности в 15-20% эти производства создают основу для более высоких переделов, где финансовые результаты вдвое выше (к примеру, изготовление готовых потребительских изделий на экструдерах). Кроме того, возникает принципиальная возможность охватить российским производством новые ниши спроса – такие, как геосинтетические материалы и термоэластопласты для дорожного строительства.

Еще одно перспективное направление, остающееся пока без должного внимания, – развитие GTL (gas to liquids) технологий, позволяющих получать из газа высокоэнергетические топлива с улучшенными экологическими характеристиками, метанол и другие продукты.

На принятие решений по развитию НГ-химии в ближайшие годы будет оказывать влияние конъюнктура, складывающаяся на мировых рынках. С одной стороны, сохраняется весьма ощутимый риск обвального роста импорта по многим видам полимеров. В то же время, сейчас в мире идет строительство целого ряда НГ-химических комплексов, ввод которых в действие к 2012-2015 годам может привести к перепроизводству и обрушить рынок. Это означает, что конкурентные позиции помимо традиционной минимизации затрат во все возрастающей степени будут определяться способностью **предлагать новую продукцию с максимально индивидуализированными потребительскими свойствами** (так называемый принцип «нужный продукт в необходимое время и в нужном месте»). По этой причине НГ-химия уже по определению становится инновационным, наукоемким и высокотехнологичным производством. **Наиболее же перспективная организационно-управленческая форма, обеспечивающая целостность и, следовательно, синергетический эффект**

инновационных процессов – это НГ-химические кластеры. Они уже сложились в США, Канаде, Японии, европейских странах, Саудовской Аравии, образуются в Китае и Индии.

В России примером нефтегазохимического кластера можно считать сосредоточение профильных предприятий в Татарстане (Нижнекамский НХК, Казанский завод оргсинтеза, Казанский завод синтезкаучука, ряд учебных, научно-исследовательских, проектных организаций, инновационный центр «Алабуга», инвестиционный холдинг и др.). Исходные условия для формирования аналогичного кластера есть и в Башкортостане (ОАО АНК «Башнефть» с Уфанефтехимом – российским лидером по глубокой переработке в 95%, «Салаватнефтеоргсинтез», предприятия в Стерлитамаке «Каустик», «Каучук», «Сода» и др.).

Что касается «выращивания» кластеров на базе газохимических производств, то такие принципиальные возможности существуют в Республике Коми, Вологодской (г. Череповец), Ленинградской, Иркутской (г. Саянск, г. Ангарск) и Астраханской областях. Кроме того, импульс к этому может дать строительство новых комплексов в Красноярском крае, в Республике Саха, на Сахалине, а также развитие и модернизация действующих мощностей в Тюменской (г. Сургут, г. Новый Уренгой, г. Тобольск) и Оренбургской областях³⁴.

Предварительные расчеты эффективности типовых газохимических комплексов с разными специализациями: базовой (производство пропилена и изделий из него), «полимерной» (полиэтилен, полипропилен и производные), «химической» (производство этиленгликолей), «нефтехимической» (альфа-олефины и теплоносители на их основе) - показывают внутреннюю норму рентабельности проектов от 16 до 25%. Чистый дисконтированный доход колеблется от \$31 млн. до \$231 млн. Вместе с тем, ввод в действие новых производств дело затратное. Современный газоперерабатывающий завод средней мощности (переработка 3 млрд. куб. м в год) обходится в \$400-500 млн.

Значительная капиталоемкость характерна для всех звеньев цепи от добычи нефти и газа до производства конечной химической продукции. Химкомплекс (включая НГ-химию) занимает в современной глобальной экономике 3-е место по объему инвестиций (в развитых странах это 11-16% всех суммарных вложений в промышленность при доле в совокупном основном капитале в 14%).

Эта тенденция в полной мере подтверждается российской

³⁴ Учет роста стоимости транспорта, однако, делает целесообразным укрупнение вновь создаваемых мощностей. С этой точки зрения в настоящее время предпочтительна концентрация усилий на формировании будущих кластеров в Иркутской области и на Дальнем Востоке. В последнем случае еще предстоит выбор между Хабаровским и Приморским краями и о. Сахалин.

практикой. По предварительной оценке экспертов, для коренной модернизации НГ-химических производств потребуется 3-5 трлн. рублей. Еще масштабнее обеспечивающая ее перезагрузка нефтегазодобычи и переработки, транспортных мощностей и логистики, начало которой положено генеральными схемами развития обеих отраслей. Инвестиционные объемы здесь прогнозируются на уровне не менее 20 трлн. рублей. Можно предположить, что по ходу реализации проектов эти величины будут возрастать.

Сбываемость прогнозов напрямую зависит от степени инвестиционных рисков. Важнейшими условиями их снижения является приоритетность с точки зрения государства данного направления научно-производственного инновационного развития, а также устойчивость и предсказуемость регулятивной среды. О значении последних можно судить по тому факту, что из-за особенностей регулирования проекты переработки и НГ-химии в России в среднем на треть дороже, чем в Евросоюзе. При сроках окупаемости в 5-7 лет (для особо крупных мощностей до 12 лет) это существенное бремя, сопоставимое с налоговым.

Логично предположить, что для бизнес-структур, имеющих в своем составе производства высоких переделов, генерация денежного потока, необходимого для инвестиций, начинается с добычи. Между тем, при существующей налоговой системе, по официальной констатации Правительства России, для разработки не рентабельны 90% запасов новых месторождений и 30% запасов на уже действующих. В случае с нефтью это почти половина всех подтвержденных запасов. По газу такую оценку еще предстоит выработать.

Минфин намерен с 2012 года предложить новую модель налогообложения для нефтяной отрасли: введение специального фискального режима для новых месторождений; дифференциация НДС; переход к налогу на дополнительный доход, взимаемому не с бухгалтерской прибыли, а со свободного денежного потока. Общий подход – брать максимум, когда месторождение становится наиболее продуктивным – нельзя не приветствовать. Ввод новых месторождений к тому же привлечет в федеральный бюджет дополнительные поступления.

Проблема, однако, в том, что вне стимулирующих налоговых новаций осталась нефтепереработка. Ставка на выравнивание экспортных пошлин на светлые и темные нефтепродукты и их приближение к вывозной пошлине на нефть была бы оправдана, сопровождайся она налоговой поддержкой развития высоких переделов. Этого пока не случилось. Нет ясности и в вопросе о субсидировании нефтепереработки в случае сближения пошлин на нефть и нефтепродукты, право на что оставлено за Россией в Таможенном союзе

(в частности не понятно, как будут тратиться пошлины на нефть и нефтепродукты, взимаемые Белоруссией, но зачисляемые в российский бюджет).

Напомним, что текущая налоговая эффективность нефтепереработки довольно низка. По экспертным оценкам, тонна сырой нефти, поставляемой на экспорт, содержит в 1,5-2 раза больше природной ренты, чем тонна нефтепродуктов. Недополученные же бюджетом доходы от нефтепереработки, в том числе вследствие скрытого субсидирования потребителей и производителей в 2008-2009 годах, составили \$48-49 млрд.

Уже этого достаточно для выводов о, во-первых, безотлагательности коренной модернизации области и расширении перечня так называемых технологических платформ, координируемых Минэкономразвития России, и, во-вторых, о выборе оптимальных форм господдержки (например, в виде прямых целевых субсидий на строго определенный срок или налоговых кредитов).

При общей несбалансированности стимулирующих и фискальных функций налоговой системы применительно к нефтегазовому комплексу наиболее уязвимы газопереработка и НГ-химия. Для исправления положения дел было бы целесообразно применение к группам компаний, развивающим нефтегазохимическую составляющую, **режима «консолидированного налогоплательщика»** с соответствующим налоговым контролем за трансфертным ценообразованием. Кроме того, требуется **определение критериев налоговой идентификации** для инновационных и высокотехнологичных бизнес-структур в переработке и НГ-химии в целях распространения на них фискальных льгот, предусмотренных действующим законодательством.

Инструментом, компенсирующим дефицит налоговых стимулов для инвестиций, мог бы стать **специальный институт развития нефтегазопереработки и НГ-химии**, ориентированный, прежде всего, на поддержку частно-государственного партнерства проектов в рамках кластеров, создаваемых по генсхемам развития нефтяной и газовой отраслей³⁵.

Масштабность задач по созданию в России современной

³⁵ Представляется, что предметом ведения такого института могли бы стать также проекты производства азотных удобрений (технологическая модернизация мощностей по выпуску аммиака и карбамида способна дать экономию потребления газа отрасли в 4 млрд. куб. метров в год, что при ценах \$270 за 1000 куб. метров эквивалентно \$1 млрд. дополнительного дохода от экспорта). Альтернативные решения потребуют либо льготных цен на газ для производителей, либо их самостоятельного допуска к газовым месторождениям.

Другая статья экономии газа – развитие углехимии (например, вдувание «обогащенной» угольной пыли в доменные печи). Здесь, впрочем, есть и другие возможности. Так, применение новых технологий по использованию метана из угольных пластов становится рентабельным (окупаемость проектов сокращается до трех лет) при широком допуске угледобывающих компаний к механизмам реализации Киотского протокола.

конкурентоспособной нефтегазопереработки и НГ-химии и видимый уже сейчас экономический эффект от их решения делают обоснованной постановку вопроса о подготовке (при переходе на новую классификацию бюджетных расходов) **отдельной государственной программы «Развитие энергохимического комплекса»**. Помимо концентрации финансовых ресурсов господдержки она представляла бы также и «матрицу» иных необходимых регулятивных действий.

В первую очередь это касается принятия значительного числа технических регламентов как внутри переработки и НГ-химии (показательный пример – отсутствие нормативного техрегулирования по газомоторному топливу), так и в отраслях-потребителях их продукции (прежде всего, жилищном и дорожном строительстве). Другие очевидные направления – организация государственного надзора за рациональной утилизацией ПНГ; укрепление и установление справедливых конкурентных цен через развитие биржевой торговли нефтью, газом, сжиженными углеводородными газами, продуктами нефтегазопереработки и НГ-химии; исключение спорных практик в антимонопольной политике (в частности, уточнение формулы ценообразования на нефтепродукты, предложенной ФАС России).

Указанные меры следует рассматривать как необходимый «техминимум» для создания регулятивной среды, комфортной для генерирования потоков добавленной стоимости в нефтегазовом комплексе при ведущей роли НГ-химии, как связующего звена между добывающими отраслями и производством конечной химической продукции. Представляется, что это направление могло бы стать одной из составных частей будущей доктрины энергетической безопасности России.

Приведенный выше «эскиз» структурного маневра в комплексе отраслей, производных от «рутинной» добычи нефти и газа, как представляется, показывает немалый потенциал, каким все еще обладает российская экономика, и возможности, открывающиеся при перезагрузке госрегулирования на оптимизацию функций экономической системы, создающей условия для инвестиций и инноваций. При внимательном рассмотрении возможность прорыва существует в значительном числе отраслей и секторов – от агроиндустрии, способной через несколько лет стать чистым экспортером, до инфо-нано-био вкупе с аэрокосмическим комплексом и атомной энергией. Кризис заметно обострил конкуренцию, восстановление уже разделило падающие и растущие российские компании примерно поровну. **Самое время переходить к политике модернизации всей экономической структуры.**

Политика собственности в широком смысле

Полнота и исполнение модернизационной повестки зависят от присутствующих в обществе массовых мотиваций к неpassивному экономическому поведению. Состав таких мотиваций сложен и подвижен, у каждой свои алгоритмы стимулирования (от ипотеки, налоговых вычетов из НДФЛ и материнского капитала до совершенствования корпоративного управления и антимонопольной политики), которые поддерживаются различными регулятивными практиками, нередко не пересекающимися, а порой и противоречащими друг другу. Вместе с тем, за два десятилетия рыночных преобразований в России уже укоренился общий критерий оценки перемен и устойчивого к ним личного отношения. Это повышение благосостояния, выражающееся в улучшении материального и имущественного положения людей.

Казалось бы, здесь нет никаких проблем: динамика реальных доходов населения в «нулевые» годы убедительное тому доказательство, а их спад и торможение в кризис и по выходу из него – неприятный «форс мажор» и не более того, - пенсии ведь повышаются, да и доходы бюджетников защищены. Между тем, применение только этого измерителя сильно обманчиво, поскольку никак не показывает эффективность сложившихся институтов – малое предпринимательство на грани занесения в «Красную книгу», число частных инвесторов в инструменты финансового рынка едва дотягивает до 1 млн. человек, а частная собственность юридических лиц и граждан хорошо реализуется в плане их обязанностей, но заметно хуже и эфемернее по части прав.

Последнее особо удручает, ибо именно **частная собственность, ее укрепление и защищенность** в рыночном экономическом порядке выступают универсальной мерой благополучия и отдельных граждан, и общества в целом, и его средних классов. Бесспорно, что полнота реализации частной собственности – это своего рода функция от уровня зрелости конкурентной среды, комфортности делового климата и регулятивных действий государства. Но, не менее очевидно и практическое отсутствие инструментов прямого действия по отношению к объекту. **Политики собственности**, которая давно уже присутствует в институциональном арсенале развитых экономик, в отечественном регулятивном пространстве попросту нет.

Ситуация отчасти напоминает коллизии с нормами конституционного права, которые порой с немалым трудом пробиваются в реальную жизнь, «обдирая бока» сквозь толщу действующего законодательства. Тем не менее, существуют и федеральные конституционные законы, и общая тенденция к усилению прямого правоприменения. **Для частной собственности, как ценности**

свободной открытой экономики, правовое оформление предстоит еще основательно доработать, а многие регулятивные «правила игры» или вовсе создавать заново, или основательно корректировать, вытаскивая на «свет божий» их первоначальный мотивационный замысел, в том числе для развития трудовой и предпринимательской активности. Именно это и призвано быть, на наш взгляд, содержанием политики укрепления собственности.

Предметом ведения этой самостоятельной «отрасли» регулятивных действий уже в ближайшее время должны стать такие задачи, как:

- обеспечение равенства условий конкуренции, исключение использования антимонопольных практик в целях «защиты» отдельных групп участников рынков, отказ от административного вмешательства в ценообразование;

- снижение административного бремени для бизнеса и граждан, в том числе на основе развития института оценки регулирующих воздействий;

- защита интеллектуальной собственности;

- подготовка к введению единого налога на недвижимость (прежде всего, в части помощи гражданам в оформлении прав собственности);

- передача в частную собственность граждан средств накопительной части пенсионной системы;

- создание системы страхования инвестиций населения в ценные бумаги;

- противодействие коррупционным посягательствам в отношении малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей и отдельных граждан. Коррупционная рента должна быть приравнена к преступлениям против собственности.

Если у собственности юрилиц к настоящему времени сложились хоть какие-то механизмы защиты и роста эффективности, то у граждан с этим положение много хуже. В связи с этим значительные возможности изменения положения связаны, на наш взгляд, с введением в среднесрочной перспективе единого налога на недвижимость, что по сути может стать «испытательным полигоном» для технологий укрепления и защиты частной собственности граждан.

Идее облагать налогом единые имущественные комплексы граждан (то есть, землю и здания и сооружения, на ней находящиеся) по ставке, рассчитанной от рыночной цены недвижимости, пошел уже седьмой год. Концептуальные разработки взяли старт еще в 2004-ом. Сроки же «запуска» неоднократно переносились (с 2008 года на 2010-й, затем на 2011-й, теперь уже на 2013 год). Основной причиной тому было отсутствие реестров объектов недвижимости (земельных участков и строений на них) и собственников/владельцев этих объектов. Правовая база для создания такого учета была подведена почти три года назад - с 1

марта 2008 года вступил в силу закон «О кадастре недвижимости». Однако «список» по-прежнему не полон. В него не занесена и часть ранее зарегистрированных прав граждан, и часть строений возведенных на уже учтенных земельных участках. Частично это связано с нежеланием владельцев строений нести издержки по оформлению прав собственности и уплате налогов, частично (и скорее всего, в большей степени) с незавершенностью процесса постановки на кадастровый учет ранее учтенных зданий, сооружений и земельных участков. По оценке Минэкономразвития, вне кадастра находится порядка 30% недвижимости, при том, что в архивах организаций технического учета уже содержатся сведения примерно о 70 миллионах объектов, еще не поставленных на учет в Росреестре. Эксперты полагают, что процент неучтенных строений по стране в целом выше³⁶.

Понятно, что без общероссийской инвентаризации этой неоформленной и незарегистрированной собственности не обойтись. Решения, какие органы и какого уровня власти будут это делать пока нет. Есть правда предложение наделить муниципальные земельные инспекции полномочиями для выявления «неучтенки» в кадастре недвижимости. Далее должна быть произведена упрощенная оценка строения, его стоимость включается в кадастровую стоимость участка и собственник начинает платить повышенный земельный налог.

В целом логика такого подхода понятна и, в принципе, вполне оправдана. С одной стороны, это позволит увеличить пополнение местных бюджетов. В то же время, воплощается в жизнь принцип равенства всех перед законом. Таким образом, **налоговая система становится инструментом, стимулирующим одновременно граждан к оформлению своих прав собственности, а государство к защите их частной собственности (трудно защитить то, что юридически не существует).**

Между тем, практическая подготовка к введению налога продолжает сильно пробуксовывать. Причины тому прозаичны: нерешенность вопроса об источниках финансирования работ по инвентаризации неучтенной недвижимости; отсутствие ясности по поводу организации контроля за ходом этого процесса; наконец, слабая заинтересованность местных чиновников в оформлении законных прав граждан, особенно когда территории попадают в сферу интересов коммерческой застройки, а волокита лишь умножает будущую коррупционную ренту.

За 11 месяцев 2010 года налог на землю в доходах муниципалитетов составил 8% (или 67,1 млрд. рублей); налог на

36 Согласно данным сельскохозяйственной переписи 2006 года, количество земельных участков только в некоммерческих объединениях граждан (СНТ, ДНТ и т.п.) составляет 13,8 млн., участков личных подсобных хозяйств и других индивидуальных хозяйств граждан 22,8 млн.

имущество граждан – 7,2 млрд. рублей, то есть менее одного процента. Тогда как, например, в странах Евросоюза налог на недвижимость составляет основу муниципальных бюджетов и является мощным рычагом инфраструктурного развития, обеспечивая надежный и постоянный денежный поток, позволяющий привлекать инвестиции и кредиты. Заметим также, что понятные и прогнозируемые налоговые поступления гарантируют покрытие основного долга и процентов по ценным бумагам местных органов власти. В России же развитие территорий идет пока практически вне контекста финансового рынка.

Планируемое в 2013 году введение единого налога на недвижимость, рассчитываемого от рыночной цены, несомненно, должно способствовать развитию регионов. Однако для тиражирования международной практики в РФ помимо работоспособной модели массовой оценки (алгоритм которой, кстати, все еще под вопросом) нужны эффективная система защиты собственности (законодательная база, система досудебных апелляционных инстанций, судов), а также **адекватные уровню жизни различных групп населения ставки самого налога.**

Ясности здесь пока не много. Есть предложение установить необлагаемый минимум в 55 кв. метров жилой площади. Есть и другие варианты – не облагать 200 кв. метров по схеме «квартира + дача» или любую жилую площадь стоимостью до 3 млн. рублей. Вопрос же, на наш взгляд, принципиален. И даже не столько для последующего пополнения муниципальных бюджетов, сколько для выстраивания прозрачных отношений между гражданами, государством и органами местного самоуправления по вопросам собственности. **Широкая общественная дискуссия здесь не просто целесообразна, она необходима.**

Равным образом должны быть прояснены и понятны принципы налогообложения имущества общего пользования в многоквартирных домах - подъезды, чердаки, подвалы, земля под застройкой и т.п.; в садоводческих и дачных рекреациях – проезды, детские и спортивные площадки, внутренние электросети, скважины и водопровод, санитарные зоны и т.п. Напомним, в многоквартирных домах, там, где образованы товарищества собственников жилья (ТСЖ), согласно действующему законодательству, все это должно находиться в долевой собственности владельцев квартир. Причем, чем больше площадь квартиры, тем больше доля в общей собственности. В жилищных кооперативах – в собственности юридического лица – кооператива.

Подчеркнем, что эти юрлица (кооперативы, некоммерческие партнерства) существуют только на взносы своих членов – владельцев квартир, дач. То есть, весь налог будет оплачиваться из кармана граждан. По какой ставке? Исходя из какой оценки?

В товариществах, особенно в дачных, все еще сложнее. Ныне действующая норма закона говорит о том, что имущество, созданное на целевые взносы членов товариществ, является их совместной собственностью. Однако Росреестр регистрирует ее только на юрлицо. И все эти проблемы усугубились осенью 2006 года после вступления в силу 93-ФЗ – так называемой «дачной амнистии». Другие механизмы регистрации созданного на средства физлиц имущества общего пользования до сих пор не разработаны. Так что в большинстве случаев объекты инфраструктуры не оформлены в собственность. Причем не в силу нежелания людей, а из-за невозможности это осуществить на практике.

История единого налога уже показала, что его смысл куда более глубок, чем просто очередная мера, направленная на балансирование бюджета, а решение многих вопросов собственности и четкого оформления существующих прав - первейшее условие новелл налогообложения.

Это как раз тот случай. Когда «Париж стоит мессы»: у собственника иное инвестиционное и потребительское поведение, иное отношение к собственным деньгам. Не менее серьезные последствия и для тех, кто налог этот будет получать. Для муниципалитетов, по общемировой практике, это очень серьезный финансовый ресурс для инвестиций в инфраструктуру. Кроме того, это реальное обеспечение муниципальных ценных бумаг (а стало быть, и стимул для развития соответствующих сегментов финансового рынка). Понятно, что наилучший дисциплинирующий мотив для налогоплательщика – прозрачные бюджеты муниципальной власти, показывающие результат использования собранных налогов. Помимо вполне очевидной материальности созданных объектов здесь возникает, может быть, даже и более важный эффект консолидации «местных сообществ» (прорастание тех самых «корней травы³⁷», без которых нет гражданского общества). К тому же обладание налогооблагаемой собственностью – один из важнейших признаков принадлежности к среднему классу, а, стало быть, и **мотив соответствующей самоидентификации граждан.**

Получается, что единый налог на недвижимость – это не только один из признаков послекризисной экономической модели, но своего рода нить Ариадны для выхода в новую социальную реальность. Обрывать эту нить очередным переносом сроков за пределы (как предполагается) уже 2015 года было бы недальновидно. Укрепление мотивации граждан и их доверия к переменам стоит труда по прояснению деталей введения нового налога.

Политика собственности должна стать и составной частью

³⁷ Grass roots – в западной традиции устойчивое определение основы/базиса сообществ людей.

поддержки малого и среднего бизнеса. Коль скоро правительство намерено добиваться, чтобы в этом секторе экономики через 10 лет было занято до половины трудоспособного населения страны³⁸, то логично ожидать и выстраивание системы действий, направленных на защиту прав на финансовые и имущественные результаты их деятельности.

Это тем более актуально в свете как уже принятых, так и планируемых государственных решений: фискальные льготы малому и среднему предпринимательству по уплате страховых платежей в ближайшие два года составят 170 млрд. рублей; прорабатывается вопрос об увеличении верхнего порога объема оборота для перехода на упрощенную систему налогообложения до 100 млн. рублей; от налога на прибыль будут освобождены некоммерческие и коммерческие структуры в сфере здравоохранения и образования (соответствующие поправки в Налоговый кодекс уже приняты Госдумой РФ); следующий шаг – кардинальное расширение сферы применения патента, когда предприниматель уплачивает фиксированную сумму и может заниматься своим делом при минимуме отчетности (необходимый на этот счет законопроект обязует налоговые органы решать все вопросы выдачи патента в пятидневный срок); с 2011 года плату за присоединение к энергоснабжению и инженерным коммуникациям запрещается включать в расходы уже существующих сетей; более чем вдвое сокращается перечень товаров и услуг, подлежащих обязательно сертификации; остающиеся лицензии на ведение отдельных видов бизнес-деятельности становятся бессрочными (то есть с отменой даты продления).

Кроме того, правительство планирует расширить доступ малого и среднего бизнеса к новым госзакупкам и кредитным ресурсам (за счет микрофинансирования, региональных гарантийных фондов, увеличения до 250 млрд. рублей к 2015 году финансовой поддержки со стороны ВЭБа.

Впрочем, есть у этой медали и обратная сторона: в 2010 году объем коррупционной ренты, собираемой с малого и среднего бизнеса, по данным Правительства России, достиг рубежа в 1 трлн. рублей³⁹. Размеры многообразных поборов растут вместе с величиной господдержки. И это тоже факт новой жизни. В связи с этим представляется необходимым **дополнить законодательные нормы, ориентированные на борьбу с коррупционными проявлениями. Посягательства в отношении малого и среднего бизнеса должны**

³⁸ В настоящее время в этой сфере работают 16,5 млн. человек, в том числе – 4 млн. – индивидуальные предприниматели. За последние два года число субъектов малого и среднего предпринимательства выросло почти на 600 тысяч человек, при ВУЗах и научных центрах создано почти 700 малых внедренческих и высокотехнологичных компаний.

³⁹ Для сравнения: объем кредитов, выданных российскими банками малому и среднему предпринимательству в 2010 году, составил 3,35 трлн. рублей.

рассматриваться как отягчающие обстоятельства.

Регулятивная среда – принципы переформатирования

Становление любого сложного социального качества всегда проходит через несколько этапов. Модернизация, безусловно, подчинена этой же логике. При этом априори нет никаких гарантий поступательного и неуклонного восхождения к новым высотам. Риски застоя и даже поворота вспять всегда достаточно высоки. Это показала, в частности, новейшая российская история, когда реформы по широкому фронту начала 2000-х годов были свернуты в условиях благоприятной внешней конъюнктуры. Известная стратегия – 2010 (так называемая «программа Грефа») реализована по своим основным направлениям процентов на сорок⁴⁰.

Другая примета российского опыта в том, что результаты даже успешных структурных реформ (например, в электроэнергетике) основательно девальвируются при размывании или вовсе отсутствии конкурентной среды. Такова цена отклонений от шкалы ценностей, исходя из которой переменам давался «зеленый свет».

Заявление целей модернизации, ее основных векторов уже состоялось. «Условный» ее этап, то есть формализация намерений в целом позади. Отсюда и развилка с рисками реверса (так называемой авторитарно-мобилизационной модернизации) и сохранения статус-кво, то есть ползучей деградации человеческого капитала и «провисания» институтов. Нынешнее состояние, однако, содержит в себе и шансы исторического прорыва. Реализация этой возможности требует действий, причем согласованных, очень многих «участников игры». Формирование «коалиции за модернизацию» стало еще более актуальным и по сути дела безотлагательным⁴¹. Конкуренция идей и механизмы балансирования интересов сегодня, к сожалению, тоже во многом формальны. Отсюда и так называемое «ручное управление» с его издержками и ошибками. Становление действенной коалиции «движущих сил» еще впереди, равно как и обретение задуманной модернизацией адекватного ей политического конкурентного уклада. В этом и есть смысл «испытания метафор», то есть **технологической революции в регулятивной среде** (когда цели проверяются их ресурсно-инструментальным обеспечением), **благодаря которой модернизация становится реальной**, а ее повестка органично прорастает сквозь бытие и сознание российского общества, очеловечивая и осовременивая весь уклад российской жизни.

⁴⁰ См. подробно «Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя», ЦСР-ИЭП, М.: 2010.

⁴¹ Эта идея предложена группой экономистов СИГМА еще на рубеже 2007-2008 годов. См. «Коалиция для будущего», М.: 2007.

Императив таких «новых технологий» – органическая увязка политик и на этой основе повышение содержательной планки программ и стратегий, множество которых требует основательной «прополки». Налогово-бюджетная, монетарная, структурная политики, действия, призванные совершенствовать институты и повышать их качество, рассогласованы, взаимопротиворечивы и выглядят порой как существующие в разных реальностях и эпохах. В условиях объективной ограниченности ресурсов (трудовых, финансовых и т.п.) такая ситуация нередко означает, что отдельные блоки госрегулирования начинают обслуживать зачастую взаимоисключающие группы как государственных, так и частных интересов. К этому добавляются опять-таки объективно существующие противоречия между целями и задачами экономической и социальной политики, лишь усиливающиеся в отсутствие структурных реформ в наиболее бюджетоемких секторах. В итоге регулятивная среда на деле мало что регулирует, приближаясь к утрате контроля за развитием процессов, составляющих предмет приложения собственных усилий.

Между тем, по сути своей структурные реформы – это и есть системная интеграция политик. Как правило (что следует из общемирового опыта), о них всерьез задумываются, когда обнаруживается нехватка денег. Обычно она случается как раз во время развилки. И это уже обыденная отечественная реальность.

Особенность российской модернизации в том, что само государство является не столько ее субъектом, сколько объектом. Наиболее наглядно это выражается в очень ограниченной способности государства создавать, поддерживать и развивать «саму атмосферу нового», на которой во многом держится экономический фундамент свободного общества. Для реанимации этой пока еще «спящей» функции инструментов в модернизационной повестке должны найти свое место государственные усилия и общественные инициативы, направленные на повышение российских институциональных свойств и качеств. Их предмет – **выстраивание интенсивных и регулярных коммуникаций между властью, бизнесом и гражданским обществом в целях преодоления взаимного недоверия и перехода от имитационного к содержательному диалогу всех сторон, в том числе при помощи общественного контроля за регулятивными действиями государства и независимой экспертизы соответствующих решений. По сути дела речь идет о перерастании госрегулирования в экономическую политику за счет содействия росту экономико-гражданской активности и настройки регулятивных практик (в системе отношений между государством, бизнесом, гражданским обществом по поводу госрешений, касающихся экономики) на «ценностную шкалу» открытой рыночной экономики:**

- защиту частной собственности (применительно к частной собственности граждан эта ценность остается лишь декларацией);
- равноправие условий конкуренции;
- равенство возможностей при развитии системы социальных лифтов;
- независимое судопроизводство;
- развитие открытого информационного общества;
- борьбу с коррупцией.

Последняя имеет исключительную актуальность, поскольку является антиподом демократизации. Демократия, в том числе экономическая, - это когда проблемы нельзя решить в одиночку, когда нужен ресурс коллективного действия. Коррупция – ровно наоборот: конкретные решения конкретных проблем для конкретных людей.

Общий знаменатель «ценностной настройки» - изменение инвестклимата и переход к экономической модели, где главная движущая сила роста – частные инвестиции бизнеса, частная собственность которого надежно защищена правом и государством, которое в своей регулятивной практике делает упор, прежде всего, на универсальные (равные и равнодоступные для всех) процедуры и инструменты.

P.S. от И.А.Николаева⁴²:

Внимание, которое уделяется авторами кризису сложившейся модели развития, является совершенно оправданным. Действительно, структурное торможение экономической динамики – это следствие такого кризиса.

Приводимые сравнительные данные о темпах экономического роста (2000 – 2008 гг., когда среднегодовой прирост ВВП составлял 6,9%, будет выгодно отличаться от ожиданий ближайших лет, когда самый популярный прогноз 4%-ый ежегодный прирост ВВП) являются, казалось бы, убедительными тому доказательством.

И тем не менее, вопрос остается насколько, действительно, справедливо говорить о кризисе действующей экономической модели? Замедление темпов экономического роста? – Но это только замедление, рост ведь, вроде как, будет продолжаться.

Это – ключевой раздел, ключевой посыл для анализа и выработки соответствующих предложений.

Если кризис, то, действительно, надо что-то срочно делать,

⁴² Игорь Алексеевич Николаев - партнер, директор Департамента стратегического анализа компании ФБК

нужна «новая экономическая модель».

Однако как раз проблема в том, что действующая экономическая модель развития России пока еще не в кризисе. Она, только потенциально, безусловно, в кризисе. Долгосрочных перспектив у такой модели, основанной на экспорте сырья и на росте внутреннего потребления нет. Но в краткосрочной перспективе (до 3-х лет) эта модель, безусловно, останется.

Более того, у нее неплохие перспективы и на среднесрочный период (3 -5 лет).

Сырьевая модель российской экономики имеет прочную основу. В 2000-х годах благодаря недальновидной экономической политике такая модель только укрепилась через формирование дополнительной мощной инфраструктуры в виде новых газо- и нефтепроводов.

В этой связи вызывают сомнения, приводимые прогнозные оценки, согласно которым уже к 2013 – 2014 годам весьма вероятно снижение вклада экспорта в ВВП примерно на одну треть (с 30% ВВП до 20% ВВП).

Таким образом, ситуация даже хуже, чем представляется. Одно дело, когда очевиден кризис экономической модели. Совершенно другое, когда такой кризис не очевиден. Не очевиден, но дальновидная и ответственная экономическая политика требует радикальных изменений.

Проводить соответствующие реформы в такой ситуации гораздо сложнее и это должно быть особо подчеркнуто.

Теперь непосредственно о том, как авторами формулируется новая экономическая модель и что необходимо сделать, чтобы ее достичь.

По мнению авторов, это должна быть экономическая модель, где главная движущая сила роста – частные инвестиции бизнеса, частная собственность, которая надежно защищена правом и государством. Пусть, если коротко, такая модель называется «частно-инвестиционной».

Представляется, что выбор в пользу такой модели развития является совершенно оправданным. Если бы удалось активизировать этот драйвер – частные инвестиции бизнеса – качество экономического роста в России было бы другим. Устойчивость такого роста была бы выше. Независимость от внешнеэкономической конъюнктуры (т.е. то, что сегодня является для российской экономики по-настоящему критичным) стала бы больше.

В общем, правильное предложение, оправданный выбор.

Однако предлагаемые меры не в полной мере отражают то, что их реализация как раз и должна привести к формированию новой экономической модели. Попросту говоря, если главной движущей силой

роста должны стать частные инвестиции бизнеса, то надо было показать, как это произойдет благодаря предлагаемым изменениям.

К примеру, если говорится о бюджетной реформе 2012 года, то как переход к программно-целевым принципам организации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, утверждение «программных» бюджетов, реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и т.п. стимулировало бы частные инвестиции бизнеса.

Некоторые сюжеты не только не совсем очевидно связаны с основной темой, но им уделено к тому же, неоправданно много внимания.

К примеру, ускоренное развитие НГ-химии вещь, конечно, актуальная, но внимания этому вопросу уделено столько, что можно констатировать явный перекос.

Данные, характеризующие тенденции в мировой нефтегазодобыче, безусловно, важны. Необходимость создания в России единого энергохимического комплекса на основе опережающего развития НГ-химии тоже не вызывает сомнений. Постановка задач (радикальное механическое обновление в нефтепереработке, существенное повышение доли сырья для НГ-химии собственно от газовой отрасли и т.п.) тоже верно. Однако все это явно выпадает из контекста материала, посвященного ни много ни мало новой экономической модели Российской Федерации.

Отдельные предложения являются достаточно спорными с точки зрения того, насколько их реализация может способствовать уходу от прежней экономической модели, основанной, в том числе, на внешнем спросе (спросе на продукцию российского энерго-сырьевого комплекса).

К примеру, предложение о формировании суверенного фонда «нового поколения, объемом не менее 60% ВВП, с зачисление в него нефтегазовых поступлений, доходов от приватизации и управления госимуществом (госпакетами)» как раз направлено, на самом деле, на укрепление действующей модели экономического развития.

Будет фонд – будет задача его пополнения. Пополняться он будет в первую очередь за счет доходов от продажи энергоносителей. При такой системе, при таких стимулах задача ухода от энергосырьевой модели превратится в декларацию.

Не может быть такого положения, когда стимулы будут направлены на одно, а в практической деятельности станет реализовываться другое.

Кроме того, необходимо учитывать и собственный экономический опыт. Именно политика формирования сначала Стабилизационного фонда, а в дальнейшем Резервного фонда и Фонда народного

благополучия, способствовала, во многом, укреплению энергосырьевой модели, в которой внешний спрос на энергоносители имел и имеет важнейшее значение.

Поэтому данное предложение – о формировании суверенного фонда «нового поколения» - нуждается, как минимум, в корректировке.

К сожалению, явно недостаточное внимание уделяется необходимости решения задачи развития конкуренции. Об этом говорятся правильные слова, когда затрагиваются темы сдерживания инфляции, построения инновационной экономики. Но приоритет явно не за мерами по развитию конкуренции.

Это, на самом деле, плохо не только потому, что мы никогда не решим названные выше задачи, если не будем всерьез заниматься конкуренцией. Это плохо потому, что и построение новой экономической модели, где главная движущая сила роста – частные инвестиции бизнеса, тоже в таком случае будет невозможно. Именно конкуренция заставляет бизнес инвестировать. Именно осознание того, что без инвестиций в развитие невозможно не то что увеличить, но и удержать свою долю на рынке, побуждает вкладываться в производство.

Поэтому, безусловно, конкуренции, мерам по ее развитию необходимо было уделить, гораздо большее внимание.

Точно также очень важное значение для будущей новой экономической модели является укрепление института частной собственности.

Авторы уделили данному вопросу определенное внимание. Обозначенные приоритеты в данном вопросе – это введение налога на недвижимость и особое внимание в решении соответствующих задач малому и среднему бизнесу.

Теоретически, действительно, вполне можно обосновать, что введение налога на недвижимость работает на укрепление института частной собственности. Однако необходимо учитывать, что очевидный результат введения такого налога – это повышение налоговой нагрузки на граждан. Причем не факт, что это коснется, в первую очередь, наиболее обеспеченных.

Именно это – повышение налоговой нагрузки – станет главным в оценке гражданами необходимости данной меры. Негативное отношение большинства населения к данному нововведению гарантировано. Вряд ли в таком случае институт частной собственности сильно укрепится.

Для собственности, как ни для какого другого института, важно доверие граждан проводимым реформам.

Налог на недвижимость вводить, безусловно, необходимо. Однако введение это должно произойти без повышения налоговой нагрузки.

Это очевидное следствие должно остаться на потом. Такой подход был бы более дальновидным.

Предлагая укреплять институт частной собственности, прежде всего, в отношении малого и среднего бизнеса, авторы допускают, что для крупного бизнеса это не актуально. Но ведь это совершенно не так.

Более того, недостаточная защищенность прав собственности крупного российского бизнеса, является крайне неблагоприятным фактором и для малого и среднего бизнеса. Оценка здесь простая: «если уж крупняку ничего не гарантировано, то что говорить о «малышах».

Поэтому укрепление института частной собственности малого и среднего бизнеса критично зависят от того, что происходит с крупным бизнесом. Следовательно. Соответствующие меры тоже необходимо предложить.

В целом, безусловно, материал получился достойный, настоящего «программного» типа. Однако он нуждается в серьезной доработке, если авторы надеются на то, чтобы новая экономическая модель получила не только теоретическое обоснование, но и была успешно реализована на практике.

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ⁴³

Одна из основных черт современного общества - в том, что на первый план выходят проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда. В мире сложилось понимание, что главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с качеством человеческого капитала и факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность людей. Россия не является исключением.

Таким образом, социальное состояние общества уже в ближайшей перспективе будет критерием успеха экономического и политического развития страны.

В современной России социальные проблемы отличаются особой остротой. Причина тому - неравномерное развитие различных сфер жизни и дисбаланс в системе социальных, политических и культурных и пр. факторов развития. Эти причины – важная особенность всех прежних попыток модернизировать Россию. В результате страна с рыночной экономикой, находящейся в процессе постиндустриального перехода, живет с незавершенной демографической модернизацией и имеет модель социальной политики, сложившуюся в условиях индустриального социалистического общества.

Демографическое развитие⁴⁴

Население России находится в процессе устойчивой депопуляции. Процесс убыли населения, начавшийся в 1990-е гг., носит долговременный и устойчивый характер. В отличие от предыдущих периодов сокращения населения, когда убыль была обусловлена недемографическими факторами (двумя мировыми войнами, гражданской войной, голодом 1930-х гг. и их социально-экономическими и эпидемиологическими последствиями), нынешнее положение предопределено внутренними механизмами демографического воспроизводства. Сокращение численности населения происходит из-за его естественной убыли, т.е. превышения числа смертей над числом рождений.

В условиях естественной убыли миграция стала единственным источником роста численности населения, хотя, как правило, недостаточным, чтобы компенсировать потери. В целом зарегистрированный за 1992-2008 гг. миграционный прирост, составивший 6 млн. человек, возместил чуть менее половины (47%) естественной убыли населения. В начале текущего десятилетия вклад

⁴³ Авторы - Е.Ш.Гонтмахер, Т.М.Малева и Е.Ю.Шаталова

⁴⁴ Использованы материалы С.В.Захарова

миграционного компонента в рост населения заметно сократился по сравнению с серединой 1990-х гг. Наименьшим он был в 2003 г., компенсировав естественную убыль населения лишь на 10,5%. В последующие годы миграционный прирост понемногу возрастал, и на фоне сокращения естественной убыли, компенсирующая роль миграции в относительном измерении вновь увеличилась, достигнув в 2008 г. 71% от ежегодной величины естественной убыли.

Естественная убыль населения России обусловлена тем режимом воспроизводства населения с относительно низкими уровнями смертности и рождаемости, который сложился в России уже к 1960-м гг. Согласно демографическим законам, в населении, где уровень рождаемости устойчиво не обеспечивает режим простого замещения поколений (в России с 1964 г.), примерно через три десятка лет число умерших начинает превышать число родившихся, что и произошло в России в начале 1990-х годов.

Сокращение естественной убыли населения России в последние годы – явление, скорее всего, временное, обусловленное преходящими факторами. Среди них - значительный рост числа женщин детородного возраста (эхо повышения рождаемости в 1980-е гг.), способствующий увеличению числа рождений, а также приостановка роста и даже сокращение числа пожилых людей, что тормозит рост числа смертей.

Влияние обоих факторов уже ослабевает. В начале следующего десятилетия число потенциальных матерей вернется к уровню начала 1990-х гг., а рост числа пожилых уже начинает набирать силу за счет самых многочисленных послевоенных поколений. В результате структурные факторы, весьма благоприятные с точки зрения формирования естественного прироста в первом десятилетии XXI в., во втором его десятилетии станут, напротив, крайне неблагоприятными.

Важный фактор, внесший вклад в сокращение естественной убыли населения России в последнее время, - позитивные изменения самих демографических процессов, рождаемости и смертности, в результате активизации социально-демографической политики. Однако опыт России, как и опыт многих других стран, показывает, что подобные эффекты, по крайней мере, когда речь идет о рождаемости, обычно оказываются относительно краткосрочными, и есть опасение, что нынешнее повышение рождаемости не будет долгосрочным и устойчивым. Помимо всего прочего, ему может воспрепятствовать и текущий экономический кризис. Но даже если эти пессимистические опасения не оправдаются, это еще не дает гарантии устойчивого сокращения естественной убыли населения. По имеющимся оценкам, рост рождаемости и снижение смертности, ожидаемые даже в соответствии с самыми оптимистическими прогнозами, будут не в состоянии нейтрализовать влияние неблагоприятных структурных

изменений, вследствие чего рост естественной убыли населения возобновится.

Наиболее очевидно значение изменений численности населения трудоспособного возраста для рынка труда. В ближайшие годы России предстоит пережить смену тенденции роста общей численности этого контингента тенденцией убыли. К 2015 г. убыль общей численности трудоспособного населения составит 8 млн. человек, а к 2025 г. — 15 млн. Лишь только после этой даты можно ожидать десятилетие относительной стабилизации, за которой последует дальнейшее снижение.

Однако главную озабоченность вызывает необратимый долговременный процесс общего старения населения. Быстрое повышение в обществе доли пожилых и старых влечет за собой неизбежность структурных преобразований в экономике, институциональной среде, изменение потоков социальных благ.

Россия не относится к числу стран с самым старым населением: большинство европейских населений старше. Согласно данным ООН, в 2006 г. среди 228 стран мира по доле лиц в возрасте 60 лет и старше Россия занимала 44-е место, по показателю медианного возраста — 33-е. В настоящее время по степени старения население России несколько моложе населения Восточной Европы, но существенно моложе населения остальных европейских стран и Японии.

Старение населения России происходит только «снизу», т.е. за счет низкой рождаемости. С теоретической точки зрения, смертность вносит свой вклад в старение населения, во-первых, если больше людей доживает до старших возрастов и, во-вторых, если увеличивается продолжительность жизни старых людей. В России не соблюдаются оба условия: дожитие женщин до возраста 60 лет остается на уровне 1950-х годов, а у мужчин – даже заметно снизилось; продолжительность жизни 60-летних обоего пола имеет тенденцию к снижению с середины 1950-х годов. В большинстве развитых стран уже три десятилетия население стареет не только «снизу», но и «сверху» из-за вытеснения смертности в самые старшие возраста. В этом случае, продлевая жизнь людей, снижение смертности «старит» население. В России аналогичных процессов не наблюдается.

Проблемы демографического развития и выхода из демографического кризиса в последние годы практически получили статус общенационального приоритета. «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», принятая в 2007 г., отражает официальную позицию государственных органов в отношении демографических проблем. Между тем в ходе практической реализации Концепции уделено наибольшее внимание и соответственно предприняты наиболее активные действия в отношении стимулирования

роста рождаемости. И хотя в достижении поставленной цели отмечаются некоторые успехи, нельзя не признать, что возможности общества и государства по управлению уровнем рождаемости весьма ограничены. Об этом свидетельствует и мировой, и отечественный опыт. Уже сегодня политическое руководство страны должно извлечь уроки из опыта последних лет.

Во-первых, в качестве главного способа достижения количественных целей в политике делается ставка на денежно-финансовые методы стимулирования, что явно недостаточно для роста рождаемости. Кроме того, в ряде случаев это приводит к спекулятивным действиям людей, мотивированных получением того или иного пособия. Негативными последствиями может стать повышенная рождаемость в маргинализированных слоях общества и последующем росте социального сиротства, что частично имеет место в современной России.

Во-вторых, в официальной Концепции демографической политики и соответственно в практических действиях государства фактически не нашло отражение расширяющееся многообразие форм семейной жизни. Наибольшая часть инструментов социальной политики рассчитана на формально зарегистрированный брак и практически игнорирует неформальные союзы, число которых которые имеет тенденцию к росту, особенно среди молодежи. Тем самым из сферы социальной политики выпадают значительные группы населения, что требует изменения векторов ее реализации.

В-третьих, серьезную озабоченность вызывает ситуация в России с обеспечением прав семей и индивидов в области планирования семьи. Следует, к сожалению, констатировать, что в России необходимость постоянного развития программ планирования семьи в последнее десятилетие постоянно ставится под сомнение не только на быденном уровне.

Одновременно Россия столкнулась с открытым и острым кризисом смертности (1992-1994 гг.), который получил название «российской сверхсмертности». В последние годы продолжительность жизни имеет тенденцию к росту. Однако несмотря на этот факт, отставание России от европейских стран по ожидаемой продолжительности жизни при рождении весьма значительно - примерно 18-13 лет для мужчин и 10-6 лет для женщин. Главными проблемами России была и остается высокая смертность от внешних причин и высокая ранняя смертность от болезней системы кровообращения.

За пятнадцать лет уровень младенческой смертности в России снизился почти вдвое, и это очевидный успех. Между тем в абсолютном измерении он по-прежнему остается примерно в 3-4 раза выше, чем во многих развитых странах, а также намного выше, чем в странах Восточной Европы, включая и бывшие европейские республики СССР.

То же положение характерно и для материнской смертности. Достигнутые успехи существенны. Однако уровень материнской смертности в России остается довольно высоким и намного превосходит уровень западноевропейских стран. Дальнейшее снижение смертности от абортотв представляетсн необходимон и вполне реализуемон задачей.

В последние годы государство предприняло масштабные меры по улучшению функционирования системы здравоохранения в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье». Тем не менее проблема доступности и качества медицинской помощи, внедрение современных методов диагностики и лечения, обеспечение населения высокоэффективными лекарственными препаратами и пр. – все это остается серьезным социальным вызовом, на который в ближайшие годы российской системе здравоохранения придется искать ответы и решения.

В области смертности и продолжительности жизни нельзя оставлять в стороне тот факт, что продолжительность жизни лишь частично зависит от эффективности системы здравоохранения. Существует целый ряд других факторов социального, культурного, психологического, религиозного характера, действие которых в России неблагоприятны. Среди них - низкая цена человеческой жизни, высокая степень маргинализации населения, в том числе чрезмерно высокий уровень потребления алкоголя, особенно в сельских поселениях, низкая культура отношения к своему здоровью и здоровью окружающих, деформация жизненных ценностей, отсутствие стимулов к долгой и здоровой жизни и пр. Абсолютно большая часть этих факторов не контролируется системой здравоохранения или другими государственными подсистемами.

Если не преодолеть кризис смертности, то следование в демографической политике прежним приоритетам и стереотипам – всемерный рост рождаемости - не позволит преодолеть демографический кризис в стране.

Альтернативная политика будущего должна исходить из высокой вероятности продолжения депопуляции населения России. Вопрос не в векторе, а в темпах этого процесса. Главная задача президента и правительства – (1) максимально снизить темпы депопуляции, (2) смягчить социальные и негативные ее последствия и найти эффективные компенсаторные механизмы – демографические, экономические, социальные.

С демографической точки зрения нужно принять, что медленное, но устойчивое увеличение рождаемости стратегически гораздо больше отвечает интересам страны, нежели быстрый, но краткосрочный рост. Значительные колебания в численности возрастных когорт, особенно в младших возрастах, препятствуют сбалансированию спроса и

предложения услуг со стороны практически всех социальных сфер (дошкольное и школьное образование, далее высшая школа, здравоохранение, жилье и пр.), препятствуя, тем самым, их эффективному функционированию.

Именно поэтому методы материального стимулирования рождаемости, дающие, как правило, быстрый, но непродолжительный эффект, который в дальнейшем сменяется глубоким и затяжным периодом спада, не могут рассматриваться в качестве единственного или, по меньшей мере, главного инструмента повышения рождаемости в стране. Гораздо большее значение приобретает развитие широкого и диверсифицированного рынка социальных услуг по уходу и воспитанию детей, либерализация трудового законодательства в отношении занятости матерей и лиц, осуществляющих уход за детьми, введение в трудовое законодательства новых форм занятости, включая дистанционную занятость и пр.

Это, однако, не означает, что будущий президент должен отказаться от политики материальной поддержки семей с детьми. Методы этой поддержки должны быть изменены. Взамен опоры исключительно на «материнский капитал», сроки действия которого ограничены, необходимо перейти к системным мерам поддержки семей с детьми на всех этапах демографического цикла и ввести значимое по размеру федеральное ежемесячное пособие на ребенка. Лишь в этом случае государство сможет выровнять социальные гарантии детям вне зависимости от региона проживания и состояния бюджета того или иного субъекта федерации. Значение этого пособия для жизненных потребностей семьи многократно превосходит единократные, отложенные во времени выплаты. Необходимо разработать и внедрить в практику стандарт экономической устойчивости семьи с детьми, в который наряду с показателями материальной обеспеченности были бы включены услуги систем образования, здравоохранения, жилищной обеспеченности и пр. факторы, реально влияющие на экономическое и социальное положение населения, имеющего и воспитывающего детей. Этим будущая эффективная политика будет отличаться от сегодняшних эффектных мер.

Гораздо большие возможности сохранения населения страны связаны не с ростом рождаемости, а с ростом продолжительности жизни. Принципиально важно, что речь должна идти о росте продолжительности **здоровой** жизни, показатель, который в последние годы выходит на первый план в мире при оценке социального и демографического состояния в обществе.

Пространственная мобильность населения⁴⁵

Свобода передвижения граждан страны – право, закрепленное Конституцией России и базовым законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», принятым в 1993 г. Эти же права распространяются и на законно находящихся на территории страны иностранцев. Действовавший в СССР механизм ограничения миграции - прописка, имевший спорную эффективность, к середине 1990-х гг. формально упразднен. Институт регистрации (по месту жительства и пребывания), введенный взамен прописки, по букве закона носит уведомительный характер. Несмотря на то, что рудименты разрешительного характера регистрации сохраняются до сих пор в виде разного рода ограничений, серьезно влиять на пространственную мобильность граждан она уже не может. Поэтому надежды с помощью данного инструмента ограничить, либо, путем его демонтажа – стимулировать внутреннюю миграцию граждан не имеют под собой серьезной основы.

Косвенно управлять пространственной мобильностью в пределах страны возможно только мерами региональной экономической политики и экономической политики региональных властей, а также оказания адресной поддержки отдельным категориям мигрантов, регионам и муниципальным образованиям, осуществляющим меры по приему и адаптации мигрантов. Это теоретически, но на практике и экономические рычаги управления пространственной мобильностью сильно ограничены.

Прежде всего, экономическая политика и программы в данной области, в т.ч. носящие долгосрочный характер, имеют слабую региональную составляющую, и если об определенных отраслевых приоритетах говорить можно, то о региональных – нет. Соответственно, даже при наличии политической воли и экономических возможностей стимулирования внутренней миграции в конкретных направлениях отсутствуют какие-либо ориентиры, и вся «политика» в данной области сводится к ритуальным заклинаниям, например, **«стимулирование миграции населения Российской Федерации, а также граждан государств - участников СНГ и государств Балтии в северные и восточные регионы страны и регулирование иммиграции в приграничные регионы Российской Федерации»⁴⁶**. Формирование полюсов роста в восточных регионах страны в обозримой перспективе связано почти исключительно с крупными проектами по освоению

⁴⁵ Автор - Н.В.Мкртчян

⁴⁶ Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 года № 256-р.

минерального сырья. Однако они не требуют привлечения большого числа специалистов и могут осуществляться вахтовым методом, поэтому рассчитывать на заинтересованность бизнеса также не приходится.

Возможность «разворота» миграционных потоков вспять - не столько вопрос сложностей управления пространственной мобильностью, отсутствия полюсов роста в тех частях страны, куда считается необходимым организовать приток населения. Самая серьезная проблема – ограниченность демографических ресурсов для осуществления масштабных переселенческих проектов. В условиях повсеместной нехватки населения нет ясности в том, куда необходимо направлять миграционные потоки, а главное, – откуда брать: в России недонаселены не только восточные районы, но и центр европейской части. По расчетам, в европейской части России недостает около 5 млн. человек сельского населения. Для успешного развития сельского хозяйства только в основной сельскохозяйственной зоне Европейской России (без севера) «недостает» 64 больших города с 6-7 миллионами населения.

Излишнего населения, «трудоизбыточности», сегодня нет в России нигде, за исключением ряда республик Северного Кавказа и юга Сибири, но и здесь избыток не очень велик. Высоким переселенческим потенциалом обладают только Дагестан и Чечня, где он составляет несколько сот тысяч человек в рабочих возрастах, которые и будут, скорее всего, постепенно перераспределяться по территории России.

В последние 20 лет население стягивается в Центральный федеральный округ, прежде всего - в столичный регион, в котором миграционный прирост на 70-80% складывается за счет притока населения из других регионов страны, в первую очередь, из самого Центрального округа. Притягивающая роль столичного региона сильно ощущается в пределах всей европейской части страны, а в будущем она может только усилиться, так как два ближайших десятилетия будут отмечены очень сильным сокращением численности ее населения в трудоспособном возрасте. При отсутствии миграции (как международной, так и внутренней) в Центральном федеральном округе и в столичном регионе сокращение населения в трудоспособном возрасте будет сильнее, чем в целом по стране. Только для компенсации потерь населения в трудоспособном возрасте Центральному округу потребуется приток трудовых ресурсов в 6,4 млн. человек, в т.ч. 3,2 млн. понадобится столичному региону. Учитывая, что в потоках внутренней миграции лица в трудоспособных возрастах составляют около 75% общего потока, миграционный прирост, необходимый для компенсации потерь, должен составить 8,5 и 4,3 млн. соответственно. Рост рождаемости и снижение смертности могут скорректировать эти цифры, но ненамного и уже не в этом десятилетии. Источником такого миграционного прироста могут

быть либо внутренняя, либо международная миграция, либо и та, и другая.

Власти наиболее миграционно привлекательных регионов страны, прежде всего - Москвы, уже не первый год говорят о необходимости замены иностранных работников россиянами «из глубинки». Но прогнозные расчеты показывают, что при миграционном приросте населения России на уровне 200-250 тысяч человек в год (нынешний уровень) только для стабилизации численности населения в трудоспособном возрасте в столичном регионе на уровне середины 2000-х годов отток населения из регионов Южного, Приволжского, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов должен в ближайшие полтора десятилетия усилиться. Миграционные потери регионов Сибири и Дальнего Востока, уже и без того значительные (по оценке, за 1990-2009 гг. они составили более 2 млн. человек), а за 2010-2025 годы составят еще около 1,2 млн. человек.

Демографические соображения не позволяют ожидать существенных изменений в территориальной мобильности российских трудовых ресурсов. При общем сокращении трудоспособного населения в ближайшие десятилетия, особенно сильно уменьшатся контингенты молодежи (17-29 лет), а именно в этом возрасте отмечен пик территориальной мобильности. Этот пик устойчив во времени, в 2004-2008 годах на лиц в этом возрасте приходилось 41-42% всех внутривосточных миграций. По расчетам, только за счет изменения структуры населения в пределах трудоспособного возраста (сокращение доли молодежи) миграционная активность населения снизится к 2025 году на 9%. Негативное воздействие изменения возрастной структуры уже ощущается на динамике пространственной мобильности, но наблюдаемый сейчас низкий уровень пространственной мобильности – не предел.

Помимо дефицита трудовых ресурсов, существует еще проблема их территориальной мобильности, которая низка, что лишнее раз подтвердилось во время экономического кризиса. Среди безработных и лиц, ищущих работу при содействии органов занятости, только 11-13% опрошенных готовы были искать работу за пределами своего региона, а четко выраженные намерения к переезду в другой регион имели 4% опрошенных. Даже при предоставлении высокооплачиваемой работы и жилья доля желающих переехать за работой не поднималась выше 24%. При этом размер заработной платы, который бы являлся привлекательным при переселении, должен быть в среднем в 3-4 раза выше, чем по последнему месту работы, а для переселения в регионы Сибири и Дальнего Востока ожидаемая заработная плата должна быть в 5-6 раз больше, чем по последнему месту работы. Кроме того, большинство опрошенных готовы переехать при сохранении тех же

жилищных условий или возможности их улучшить.

Неслучайно поэтому не получили развития инициативы Роструда по содействию переселению в рамках реализации региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда (в 2009 г. оказывалась адресная поддержка гражданам, включая организацию их переезда в другую местность 13,4 тыс. человек вместо первоначально планируемых 100 тыс.).

Ситуацию осложняет слабость и неразвитость сети кадровых и рекрутинговых агентств, занимающихся поиском и подбором персонала в других населенных пунктах. Немногочисленные негосударственные структуры, действующие в этой области, заняты только поисками сверхвостребованных специалистов немассовых специальностей. Неактивны в этом и службы занятости, кроме того, их услуги не пользуются популярностью ни у населения, ни у работодателей. Это определяет низкую привлекательность подавляющего большинства вакансий, содержащихся в их банках данных. Фактически, рынок труда, несмотря на видимость государственного регулирования, живет своей жизнью. Пока между работодателем и работником не существует надежного и эффективного посредника.

Возможности внутренней миграции внести вклад в смягчение напряжений на рынке труда ограничены. В той же мере, в какой этот рынок способен все-таки формировать отдельные устойчивые потоки внутренней миграции, он лишь обнажает скудность наличных демографических ресурсов, приводя к обезлюдению и без того слабозаселенных пространств.

Не будут эффективными усилия по сдерживанию процесса оттока населения, прежде всего – молодежи из сельской местности и малых городов с ограниченным набором мест приложения труда (не только моногородов!). Этот процесс ведет к поляризации внутрирегионального пространства, ускоряет депопуляцию периферии, но одновременно служит формированию и развитию крупногородских агломераций. Для регионов восточной части страны, на протяжении двух последних десятилетий теряющих население в результате т.н. «западного дрейфа», развитие агломераций является, пожалуй, единственным средством удержания оттока населения в Европейскую часть страны.

Во внутрирегиональной периферии в зонах, неблагоприятных и недостаточно благоприятных для ведения сельского хозяйства – как в силу природно-климатических особенностей, так и в силу удаленности от рынков сбыта и недостатка трудовых ресурсов, могут получить развитие следующие функциональные типы поселений:

1. Города и поселки, являющиеся базой для осуществления работ вахтовым методом, и сезонных работ (в зоне слабого хозяйственного освоения);

2. Культурно-рекреационные центры;

3. Моноотраслевые поселки, значительная часть занятых в которых является вахтовиками и сезонными работниками.

Власти городов и регионов могут быть недовольны оттоком молодежи в крупнейшие города, прежде всего в Москву и Санкт-Петербург, но надо понимать, что выезд в российские столицы для многих молодых людей является альтернативой выезду за рубеж, и со временем этих возможностей будет все больше, учитывая тенденции к росту экспорта образовательных услуг в развитых странах, а также развитие новых центров привлечения учебных мигрантов в азиатских странах. В 2008 г. только в вузах Китая обучалось 8,9 тыс. российских студентов, и их число растет с каждым годом. После обучения в зарубежных вузах, как известно, в Россию возвращаются далеко не все.

В последние два десятилетия к традиционной форме пространственной мобильности, связанной со сменой постоянного места жительства, и существующими со времен СССР формами временной миграции (в т.ч. сезонной, а также связанной с вахтовым методом работ), добавились новые формы временной мобильности, не учитываемые статистикой, но имеющие большое значение для жизни многих российских домохозяйств. В среднем около 20% домохозяйств малых городов имеют трудового мигранта, а в узкоспециализирующихся городах с неработающими градообразующими предприятиями эта доля превышает 30%. Это коммерческая миграция (в т.ч. челночная торговля, особенно сильное развитие получившая в 1990-е гг.), работа вахтовым методом в разном режиме, часто без выходных, работа «сутки через трое» в другом регионе и т.п. В крупных городах целые отрасли хозяйства функционируют благодаря привлечению временных мигрантов, однако данная миграция не имеет инфраструктурного и институционального обеспечения.

Работа на выезде, отходничество - распространенный и, главное, доступный способ адаптации домохозяйств к изменившимся условиям жизни. Часть из них имеет реальные выгоды от такой организации жизни, когда кто-то из членов семьи работает в крупном городе, получает сравнительно высокий доход, а тратит заработанные деньги в основном по месту своего постоянного жительства в малом городе, где выше их реальная покупательная способность. Они чаще готовы работать сверхурочно, чтобы больше заработать. Переезд всей семьи на постоянное место жительства в крупный город лишает ее описанных конкурентных преимуществ.

С другой стороны, такая работа создает и самим мигрантам, и их семьям много сложностей. Трудовые мигранты зачастую заняты в полутеневом секторе экономики, имеют ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, получению кредитов. Имеют место

проблемы обеспечения равной платы за равный труд. Специфический образ жизни часто негативно сказывается на взаимоотношениях в семьях мигрантов.

Временная миграция, различные формы отходничества – первый шаг к миграции на постоянное место жительства. Участие в работе на выезде повышает миграционную активность семей, поэтому эту форму миграции следует рассматривать в большом числе случаев как потенциальный переезд. Создавая условия для временных мигрантов, власти регионов и поселений «инвестируют» в миграционную привлекательность региона в будущем. Напротив, для регионов и поселений с сильным оттоком населения на временные и сезонные работы это – перспективный выезд и сокращение населения.

В России одним из факторов, ограничивающих мобильность, является этнофобия. Человеку с неславянской фамилией и тем более внешностью, вне зависимости от того, является ли он российским гражданином или нет, зачастую сложнее устроиться на работу, снять жилье и т.п. Как показывают социологические опросы, особенно часто с такими проблемами сталкиваются россияне – выходцы из республик Северного Кавказа. С другой стороны, выходцы с Кавказа часто являются фигурантами конфликтов на бытовой почве, которая быстро приобретает межэтнический характер⁴⁷. Это служит серьезным препятствием для выезда молодежи из единственного на сегодняшний день трудоизбыточного региона России.

Слабая внутристрановая пространственная мобильность населения – серьезная социально-экономическая проблема. Чтобы ее решить нужно действовать по следующим направлениям:

1. Ликвидация социально-экономических барьеров миграции.

Уведомительный характер регистрации граждан по месту жительства и пребывания предполагает перестройку системы оказания населению социальных услуг – выплаты пособий и участия в программах пенсионного страхования, получения бесплатной медицинской помощи, возможности пользования услугами детских дошкольных учреждений, школ. Де-юре для граждан РФ этих проблем существовать не должно вне зависимости от их места жительства и пребывания, но на практике с реализацией данных прав возникают затруднения.

Дороговизна жилья в региональных центрах – главная причина, препятствующая переезду туда граждан на постоянное жительство и удерживающая их в состоянии временных трудовых мигрантов.

Несмотря на то, что Россия не выделяется по формальным показателям доступности жилья на фоне большинства западных стран, и

⁴⁷ Например, конфликт в Кондопоге в 2006 г.

доступность жилья составляет примерно 5 лет (столько доходов средних домохозяйств требуется, чтобы приобрести «среднее» жилье), согласно независимым оценкам, доступность жилья существенно ниже. В разных регионах квартиру или малоэтажный односемейный дом можно приобрести за срок от 12 до 60 лет. Мигрантские домохозяйства не отличаются по обеспеченности от других домохозяйств, а с учетом того, что мигранты зачастую заняты на менее престижных и низкооплачиваемых рабочих местах, возможны и отличия не в их пользу.

Проблема доступа мигрантов к недорогому жилью чрезвычайно остра и не может быть решена без помощи государства, несмотря на то, что часть мигрантов может рассчитывать на полную или частичную компенсацию расходов на жилье со стороны работодателей. Это, прежде всего, касается работников высокой квалификации – не более 5-10% трудовых мигрантов.

Выход здесь может заключаться в форсировании строительства общежитий, гостиниц упрощенного типа и иных типов дешевого жилья, т.е. к воссозданию инфраструктуры пространственной мобильности, существовавшей в СССР и утраченной в начале рыночных реформ (путем перевода большей части жилья в муниципальную собственность с последующей приватизацией).

В отдельных случаях частично решить проблему может создание мобильных городков, размещаемых на специальных площадках, оснащенных необходимыми для жизни коммуникациями.

Необходимо быстрее развивать кредитные механизмы в жилищной сфере, привлекая в этих целях и средства бизнеса. Однако к подобной мере следует относиться строго избирательно, чтобы данная схема не стала путем жесткой привязки работника к работодателям в стремлении последних к консервации «плохих» рабочих мест (например, в сельской местности, в моногородах). Следует предусмотреть возможность досрочного погашения кредитов и возврата средств с минимальными пенями и штрафными санкциями для работника.

В сфере форсированного развития доступного жилья имеется большой потенциал для партнерства государства и бизнеса, пока не реализованный.

2. Развитие, институциональное и инфраструктурное обустройство разных форм временной пространственной мобильности.

Учитывая распространенность и многообразие форм временной трудовой миграции, а также проблемы, с которыми сталкиваются мигранты и их семьи, необходимо принять ряд мер по организационно-институциональному обустройству существующих форм временной пространственной мобильности, предполагая:

- развитие рынка арендного жилья, преимущественно – его дешевых сегментов, за счет увеличения предложения жилья разных

потребительских характеристик;

- развитие сети рекрутинговых и кадровых агентств, занимающихся поиском и подбором персонала по всей стране, совершенствование взаимодействия частных агентств занятости с государственными центрами занятости;

- совершенствование форм вахтового метода ведения работ;

- развитие заемного труда в целях быстрого и незатратного обмена работниками между хозяйствующими субъектами;

- воссоздание отдельных практик оргнабора для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах, испытывающих жесткую нехватку трудовых ресурсов, - содействие в предоставлении временного жилья, компенсация издержек, связанных с переездом. Возможно софинансирование издержек, которые несет частный бизнес в связи с привлечением к реализации проектов жителей других регионов;

- создание и совершенствование информационной поддержки внутренней территориальной мобильности рабочей силы в масштабе страны, в т.ч. банков вакансий в on-line доступе;

- развитие транспортной и дорожной инфраструктуры внутри- и межрегиональных пассажирских перевозок.

3. Содействие локальной пространственной мобильности, прежде всего в пределах городских агломераций

Альтернативой переезду на постоянное жительство или временной миграции может являться развитие внутрирегиональной и локальной пространственной мобильности как в форме переселений и временной миграции в пределах региона, так и в форме маятниковой миграции. Последним, к сожалению, уделяется крайне мало места в программах развития отраслей, регионов и муниципальных образований. При этом готовность населения, в т.ч. безработных и лиц, ищущих работу, к участию во внутрирегиональной миграции выше, чем к миграции в другие регионы и части страны, такие программы могут иметь больший успех.

Подобные программы, помимо уже названных подходов, могут сопровождаться следующими мероприятиями:

- развитие пассажирского транспортного сообщения в пределах городских агломераций и соседствующих с ними периферийных частей регионов;

- совершенствование внутриагломерационной планировочной структуры, «вынос» предприятий за черту центрального ядра в целях разгрузки городской транспортной инфраструктуры;

- изменение характера работ, переход, где это возможно, от ежедневного графика работ к сменной (сутки/трое) и т.п.;

- развитие межпоселенческой дорожной сети.

Стоит подчеркнуть, что процессы внутренней и внешней

(международной) миграции тесно взаимосвязаны - и внутренние мигранты, и иммигранты стремятся в регионы с более высоким уровнем жизни, с хорошими возможностями для трудоустройства и самореализации. Наиболее привлекательны для них крупные и крупнейшие города, имеющие сформированные ниши труда. Как это ни парадоксально звучит, но чем больше будет приезжать иммигрантов в крупные города и занимать там традиционные ниши мигрантского труда, тем с меньшей скоростью будут пустеть восточные регионы страны, села и малые города за пределами городских агломераций. В масштабах страны это будет означать, что свободное расселение иммигрантов в городах Европейской России, будет препятствовать быстрому оттоку населения из регионов восточной части страны.

Здравоохранение

Запускаемой с 2011 года реформой обязательного медицинского страхования предполагается, что именно эта система возьмет на себя основную ответственность по предоставлению населению медицинской помощи. Но даже если допустить, что в систему ОМС в 2013 году действительно поступит почти 1,3 трлн. руб. и это составит, как заявляют представители Минздравсоцразвития, 75% от общих расходов на здравоохранение, то хватит ли этих средств для полноценного удовлетворения потребности нашего населения в медицинских услугах?

1,7 триллиона рублей - это, пользуясь официальным прогнозом Правительства, не более 3,8% ВВП. В экономически самый благоприятный год - 2007 год - государственные расходы на эти цели составили 3,4% ВВП. Казалось бы прогресс. Но есть несколько оговорок.

Во-первых, в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) минимально допустимый уровень государственных расходов на здравоохранение - 7% ВВП.

Во-вторых, ВВП в расчете на душу населения России по паритету покупательной способности более чем в 2,2 раза уступает соответствующему показателю по ОЭСР. Поэтому наше отставание от развитых стран по государственному (бюджет + ОМС) финансированию здравоохранения не двойное, а более чем четырехкратное.

В-третьих, самое главное. Есть такой показатель DALY (сокращение от «Disability-adjusted life year»), используемый Всемирной организацией здравоохранения. Он состоит из суммы потенциальных лет жизни, потерянных из-за преждевременной смерти и нетрудоспособности, и измеряет "бремя болезней" для человека, а соответственно, и для общества. Один DALY эквивалентен потере одного года здоровой жизни. В России показатель общего бремени

болезней в 2007 году составил 210 лет на 1 тыс. человек в соответствии с Международным классификатором болезней, в то время как во Франции этот показатель составил 137 лет, в Германии — 100 лет. Наибольшее бремя болезней (64%) в России приходится на 24 заболевания, в целом потери от этих недугов составляют 135 лет на 1 тыс. человек. В Германии этот показатель в 2,5 раза меньше, чем в России, и составляет 53 года, а во Франции в 1,6 раза меньше — 84 года. Эти сопоставления говорят о том, что здоровью российской нации нужны не косметические примочки, а глубокое и интенсивное лечение, которое невозможно, как бы мы ни старались внедрить самые современные экономические механизмы в предоставлении медицинских услуг, без быстрого и радикального увеличения государственного финансирования на эти цели. А это предлагаемой "реформой" никак не предполагается.

Так что же делать? **Какие основные принципы должны быть положены в основу развития здравоохранения? Их всего восемь**⁴⁸:

1. В соответствии с Конституцией РФ медицинская помощь для пациентов (кроме частных клиник) должна быть бесплатной, поскольку граждане для этого выплачивают налоги. А в нынешних условиях получается, что одна и та же услуга может быть оплачена трижды: из налогов, страховых взносов и из кармана пациентов. Возникает следующий парадокс: несмотря на рост бюджетных расходов и продолжающееся увеличение объемов внебюджетных средств за счет интенсивного роста «формальных» платных услуг граждан доступность и качество медицинской помощи непрерывно снижаются, что говорит о серьезных и глубинных проблемах, зависящих не только от размеров финансирования.

2. Значительный акцент в организации и ресурсах должен быть сделан на предупреждении и возможно раннем выявлении заболеваний (а не на высокотехнологичной помощи), когда они поддаются эффективному лечению и не приводят к хронизации и утяжелению патологии. Во всем мире стараются не запускать заболевания с тем, чтобы затем не появлялась потребность в дорогостоящем лечении в центрах высоких медицинских технологий. Исходя из этого, большая часть средств здравоохранения должна быть направлена на реализацию этого принципа, а в первичном звене должно быть сосредоточено не менее 50% всех врачей, ибо от того, как сработает первичное звено, полностью зависит эффективность всех остальных уровней медицинской помощи.

3. Преимущественное развитие должно получить сестринское дело, ибо медицинские сестры должны осуществлять весь объем повседневной работы (профилактические осмотры, первичный

⁴⁸ Они сформулированы председателем Комитета политики здравоохранения Российской медицинской ассоциации, профессором Ю.М.Комаровым.

доврачебный прием пациентов, вызовы на дом, выполнение ряда медицинских манипуляций, реабилитация и медицинское выхаживание, осуществление административных функций и т.п.).

4. Введение системы отбора к будущим врачам, существенные изменения в характере их подготовки, кардинальное изменение системы лицензирования и аккредитации.

5. Особое внимание должно быть обращено на качество медицинской помощи, применение только доказанных и обоснованных медицинских технологий и стандартов ИСО серии 9000, развитие систем обеспечения качества и управления им, а также оценки качества путем сопоставления индикаторов результатов с соответствующими стандартами.

6. Необходимо прекратить превращение здравоохранения, как социальной системы, в рыночную отрасль со всеми атрибутами рынка (конкуренция, выгода, выбор, торг, товар, цена, прибыль, оплата за услугу, и т.д.), медицинские учреждения приравнивать к торговым точкам, а взаимоотношение «пациент-врач» не превращать в поставщика и потребителя, забывая о том, что пациентам оказывается медицинская помощь, а не медицинская услуга.

7. Развитие всех служб здравоохранения должно базироваться на обоснованно выделенных приоритетах, т.е. быть направленными на решение тех проблем, по которым общество несет наибольшие потери. В связи со сложившейся демографической ситуацией и с необходимостью восполнения здоровыми поколениями самый высокий приоритет как с медицинских, так и экономических позиций должен принадлежать службе материнства и детства.

8. Необходимо рассматривать здравоохранение, как систему, а не набор отдельных, не связанных между собой медицинских учреждений. Театры и кинотеатры могут существовать автономно, не зависимо друг от друга, но медицинские учреждения могут работать только в системе, поскольку ни одно из них не может в полном объеме оказать все виды медицинской помощи.

Предлагается следующая последовательность шагов по реализации этих принципов:

- разработка системы медико-экономических стандартов оказания медицинской помощи;

- на этой базе расчет реальной потребности российского общества в услугах здравоохранения (не ниже государственных затрат в размере 7% ВВП);

- после этого окажется, что в стране остро не хватает современного медицинского оборудования и квалифицированных кадров;

- разработка не концепции или стратегии развития здравоохранения (в нашем узком понимании), а программы укрепления

и развития здоровья нации, как это было сделано в ряде развитых стран. Эти программы носили не отраслевой, а общенациональный характер с участием многих министерств и ведомств. Тому примером могут служить десятилетние американские программы (Health promotion. Disease prevention. Objectives for the Nation, 1980-1990: Healthy people, 1990-2000: Healthy people, 2000-2010), программы Великобритании (до 2010), Нидерландов и других стран. Это принципиально иной и абсолютно правильный подход к улучшению здоровья, не сводящий решение всех проблем здоровья только к мероприятиям медицинского характера;

- формирование долгосрочной целевой программы (ДЦП) по укреплению инфраструктуры системы здравоохранения;

- по мере реализации ДЦП увеличение степени реализации медико-экономических стандартов. Причем делаться это должно публично, после широкого обсуждения;

- преобразование региональных отделений Федерального фонда ОМС в информационные центры, которые ведут федеральный реестр, как индивидуальных историй болезни, так и персонифицированных расходов по потреблению услуг бесплатного здравоохранения;

- принятие комплекса стимулирующих мер по развитию дополнительного (добровольного) медицинского страхования (прежде всего льготное налогообложение и страховщиков, и потребителей услуг);

- стимулирование создания саморегулируемых медицинских организаций, как врачей, так и пациентов с передачей им значительной части государственных полномочий по аттестации медицинских кадров и контролю за качеством оказанных услуг.

Рынок труда и профессиональное образование

Рынок труда – базовый элемент социальной сферы, по отношению к которой большинство прочих социальных процессов в обществе являются производными.

В течение долгого времени абсолютно большая часть инструментов и действий на российском рынке труда сводились к регулированию открытой (зарегистрированной) безработицы с целью поддержания формально высокого уровня занятости и не преследовала цели реструктуризации занятости. Все субъекты рынка труда заинтересованы в поддержании высокой занятости: государство минимизирует свои расходы по программам поддержки безработных, работники предпочитают низкооплачиваемую, но стабильную занятость, работодатели удовлетворяют свои потребности в устойчивом штате персонала.

В течение 20 лет в поле политического воздействия находится лишь зарегистрированная безработица, то есть от 1 до 3% от численности экономически активного населения. Во время экономического кризиса 2008-2009 гг. правительство осуществляло политику поддержки отдельных крупных промышленных предприятий, предотвращая, в том числе, массовые высвобождения работников. На предприятиях, вошедших в этот список, занято менее 15% от численности экономически активного населения.

И этот эпизод, и все предшествующие периоды показывают, что в сфере занятости политика поддержания старых неэффективных рабочих мест явно превалировала над политикой создания новых эффективных рабочих мест.

Сегодняшняя политика **занятости** не является таковой, а является политикой **противодействия безработице**. Последствия этой политики – сохранение архаичной структуры экономики, низкая производительность труда, низкий в абсолютном выражении уровень оплаты труда, формирование и хроническое воспроизводство группы «работающих бедных» и пр.

Принятый в 2002 г. Трудовой кодекс, как и его предшественник Кодекс законов о труде (КЗоТ), ориентирован на занятость индустриального типа, в которой преобладают работники промышленности, занятые физическим трудом. В постиндустриальной экономике на первый план выходят интеллектуальные виды деятельности, информационные технологии, производство не товаров, а услуг. Российское трудовое законодательство не отвечает этим требованиям. В частности, нетрадиционные формы занятости, сопровождающие постиндустриальное и инновационное развитие, например, дистанционная занятость, вообще не предусмотрены.

Действующее трудовое законодательство не соответствует необходимой гибкости рынка труда и направлено в первую очередь на «консервацию» действующей структуры занятости.

Хотя Трудовой кодекс расширил сферу применения срочных трудовых договоров, на практике по-прежнему доминируют бессрочные трудовые договоры и их вес продолжает увеличиваться. Бессрочные трудовые договоры с соответствующими гарантиями стабильной занятости не создают у большинства работников стимулов к высокопроизводительному труду, повышению квалификации, приобретению новых компетенций. В конечном итоге это сдерживает рост производительности труда.

Излишняя зарегламентированность переводов на другую работу в связи с технологическими изменениями прямо сдерживают инновации в производстве. Для применения гибких графиков работы, неполной занятости, упрощенных процедур приема и увольнения возможности

практически отсутствуют.

Отсутствие формальных инструментов для гибкости рынка труда компенсируется массовыми нарушениями трудового законодательства. Хотя оно, как и в большинстве экономически развитых стран, повернуто в сторону социальных гарантий лицам наемного труда, реальное положение дел противоречит социальным интересам работников, когда именно они становятся жертвой неправомерных действий со стороны работодателей, лишенных формальных инструментов реагирования на изменяющуюся конъюнктуру рынка. В итоге в суде сильнее работник, в реальной жизни – работодатель. Но первое не компенсирует второго, во-первых, в силу массовости нарушений, во-вторых, в силу низкой юридической грамотности и активности работника, в-третьих, в силу того факта, что восстановленный на рабочем месте по судебному решению работник, выигравший тактически, теряет свою привлекательность для работодателя (нынешнего и последующих), то есть проигрывает стратегически.

В стране отсутствует современная национальная система квалификаций. В России согласно действующему «Единому тарифно-квалификационному справочнику» насчитывается более 7 тысяч рабочих профессий, а в странах ОЭСР сборники рабочих профессий насчитывают лишь от 600 до 800 профессий. Столь чрезмерная детализация противодействует гибкости и эффективности производственных процессов, управления персоналом на предприятиях и в экономике в целом. В частности, на кризисных этапах развития работодатель не может предложить работнику временную работу на иных условиях и вынужден идти либо на нарушение трудового законодательства, либо на сокращение персонала.

Таким образом, чрезмерная жесткость трудового законодательства имеет своим следствием массовое его невыполнение всеми участниками рынка и служит причиной существования и систематического воспроизводства неформальных трудовых отношений. Уже сегодня неформальная занятость составляет 12 млн. чел., что, например, сопоставимо с рынком труда Австралии.

Расплатой за высокую занятость выступает низкий уровень оплаты труда, который определяет характер протекания большинства социальных процессов, и низкая производительность труда, по которой Россия в разы (3-4 раза) уступает странам-лидерам экономического развития.

Эффективность рынка труда прямо связана с качеством рабочей силы и уровнем образования населения в целом и работников, в частности. В последние годы и общий дискурс, и практические шаги в своем большинстве были связаны с реформами в сфере высшего образования. Формальный доступ населения к высшему образованию в

последние годы расширился, но одновременно с этим его качество существенно снизилось.

На фоне оживленной дискуссии в обществе о высшем образовании в тени остался тот факт, что образование и качество рабочей силы отнюдь не тождественны. Сегодня российские работодатели все чаще говорят о низкой квалификации рабочей силы, об отсутствии ее роста, о слабой трудовой и производственной дисциплине.

В системе подготовки и квалификации нарушен баланс по объему и качеству высшего, среднего и начального профессионального образования. Сегодня высококвалифицированный рабочий – редкость, особенно в молодых поколениях, в глазах которого престиж рабочих профессий постоянно падает на фоне роста престижности высшего образования.

Крайне слабо развита система непрерывного образования, которая в настоящее время характеризуется низким охватом работников, низким качеством услуг и часто вырождается в чисто формальные процедуры. В итоге абсолютно большая часть работников на российском рынке труда – носители устаревших образования и компетенций, что является существенным препятствием для модернизации экономики.

В случае продолжения этой политики российский рынок труда превратится в реальный барьер на пути экономического роста.

Альтернативным сценарием является изменение принципов политики на рынке труда: **(1) от политики низкой безработицы – к политике эффективной занятости и (2) от дешевых и неквалифицированных рабочих мест - к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда.**

Новое руководство страны должно отказаться от фобий, связанных с ростом официальной безработицы. Безработица страшна не своим масштабом, а продолжительностью. В случае, если идет интенсивный процесс создания новых рабочих мест, массовое высвобождение не будет иметь серьезных социальных и политических последствий по причине быстрого вступления безработных в новую занятость.

Создание рабочих мест должно стать главным политическим приоритетом на рынке труда. Главная сфера создания рабочих мест – развитие инфраструктурных проектов и производство услуг, что полностью соответствует постиндустриальному типу развития. Существует значительный потенциал создания рабочих мест в дорожно-транспортном, в строительном секторе, в секторе жилищно-коммунальных услуг, в сфере социальных услуг, в том числе посредством всемерного развития сектора некоммерческих организаций. В этих сферах могут быть созданы миллионы рабочих мест. Чтобы обеспечить высокое качество работ и услуг, производимых в этих секторах, необходимо преодолеть представление об их низком престиже,

прежде всего за счет достойного уровня оплаты труда.

Необходим переход **от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов – к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка.** Изменения в Трудовом кодексе должны коснуться расширения перечня оснований для заключения срочных трудовых договоров и расширение сферы их действия, введения гибких графиков работ, введения новых нетрадиционных видов занятости, включая дистанционную занятость, приведение норм, регулирующих рабочее время и время отдыха, а также предоставление работникам льгот и компенсаций, в соответствии в аналогичными нормами в законодательстве стран ОЭСР. Это минимальный, но остро необходимый перечень изменений в трудовое законодательство. Одновременно нужно понимать, что устарели не нормы Трудового кодекса, а его концепция и принципы, которые ориентированы на экономику прошлого века. Для модернизации страны, экономики и рынка труда нужна разработка и введение в действие нового трудового законодательства, основанного на принципах, которые соответствовали бы постиндустриальному типу экономики и соответствующим видам работ и экономической деятельности.

В ближайшей перспективе парадигма в области профессионального образования должна измениться: **от формального расширения доступности высшего образования – к дифференциации ступеней образования и повышению его качества.** В профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечения его доступности для различных социальных групп населения, под которую оформились все организационно-экономические механизмы. После того, как эта задача была решена, в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов. В ближайшей перспективе именно задача повышения качества начнет формировать требования к изменению экономики образования вообще и высшей школы, в частности. Все отчетливее встает вопрос не о формальной, а о реальной доступности качественного высшего образования для различных слоев и групп населения.

Помимо массового распространения высшего образования, необходим переход к повышению качества образования высокой квалификации на всех его ступенях - в сфере начального, среднего и высшего образования, и эффективная экономика всегда требует соблюдения оптимальной пропорции между ними. Будущее развитие немыслимо без активной поддержки и развития системы непрерывного образования и превращения ее в часть трудовой карьеры каждого работника.

Смена вектора модернизации образования: от организационно-экономической к социокультурной модернизации образования⁴⁹

В последние десятилетия российское образование вместе со всей страной стало ареной затрагивающих фактически каждого жителя России изменений. Оно пережило и продолжает переживать периоды стабилизации (начало девяностых годов), реформирования и развития (середина девяностых годов) и, наконец, модернизации (с конца девяностых годов – до нынешнего 2008 года). Основным вектором периода модернизации, хронологической точкой отсчета которого является 1997 г., был и остается вектор разработки организационно-экономических проектов развития сферы образования.

Даже беглый анализ новейшей истории реформирования образования позволяет заключить, что за гранью различных сценариев развития образования оказывались системные социальные и ментальные эффекты, в порождении которых участвует образование:

- формирование идентичности человека в условиях полиэтничного, поликонфессионального и поликультурного государства;

- социальная и духовная гармонизация общества;

- обеспечение социальной мобильности личности, качества и доступности образования как факторов уменьшения рисков стратификации общества;

- конструирование социальных норм толерантности и доверия друг к другу представителей различных социальных групп, религиозных и национальных культур;

- успешная социализация подрастающего поколения;

- повышение конкурентоспособности личности, общества и государства.

Для разработки альтернативных сценариев социокультурной трансформации системы образования необходимо выделить поле проблем, касающихся природы социальных, ментальных и экономических эффектов образования, без учета которых трудно построить «Повестку дня» образовательной политики - 2012. Эта политика должна найти ответы на следующие вопросы:

1. С каких рода рисками сталкиваются политики и управленцы, осуществляющие реформирование сферы образования без учета социальных, ментальных и экономических эффектов образования?

2. Как образование влияет на следующие проявления

⁴⁹ Авторы - Э.Ф.Алиева и А.Г.Асмолов

социальной дифференциации и стратификации общества:

- «социальный лифт» (повышение социально-экономического статуса в системе социальной иерархии общества);

- «социальный миксер» (перемешивание разных социальных слоев общества);

- «социальный колодец» (падение социально-экономического статуса в системе социальной иерархии общества)?

3. Какие социальные действия и программы следует осуществить, чтобы перейти от декларации приоритетности образования как ценности общества к достижению реального приоритета образования как задаче государственной политики?

4. Какова роль в формировании гражданской идентичности личности и понимании исторической «общей судьбы» народа как солидарности российского общества?

5. Может ли образование как институт социализации личности быть конкурентоспособным по отношению к другим институтам социализации подрастающих поколений: семья, религия и средства массовой коммуникации?

6. Как превратить управление образованием в реальный ресурс уменьшения разных рисков, социальных и межличностных конфликтов, в том числе конфликтов, возникающих на почве ксенофобии, этнофобии, мигрантофобии, социальной агрессии и нетерпимости?

7. Как через образование, в том числе через управление системой образования посредством стандартов образования, наметить путь к конструированию норм толерантности, социального доверия и взаимопонимания в российском обществе?

Весь обозначенный выше спектр вопросов позволяет очертить проблемное поле социокультурной модернизации образования.

Для того чтобы наметить пути для обоснования самой необходимости и своевременности постановки подобных вопросов, обратимся к анализу барьеров массового сознания, препятствующих формированию идеологической установки на социокультурную модернизацию образования.

Барьеры массового сознания, препятствующие модернизации образования

Глобализация, неизбежная включенность российского общества в общемировые процессы, уже наступившая **эра коммуникационной цивилизации**, в значительной степени повлияли на политические,

социокультурные и экономические процессы в России.

Перемены, происходящие в образе жизни общества, привели к тому, что обозначился переход общества от относительно стабильной фазы - к динамической фазе развития; от «закрытого» общества – к «открытому» обществу; от индустриального общества – к постиндустриальному информационному сетевому обществу; от тоталитарного общества – к гражданскому обществу.

Присущие этому переходу социальная, ментальная и экономическая дифференциация общества наряду с появлением различных форм собственности, стали предпосылкой сосуществования государственного, негосударственного и семейного образования, а, тем самым, неизбежной социальной трансформации всей системы образования в целом.

Нередко эту трансформацию системы образования расценивают как непосредственный результат целенаправленных реформ. Подобная характеристика претерпеваемых сферой образования изменений не точна и, во многом, наивна.

В действительности за происходящими социальными изменениями российского образования стоят, наряду с попытками его целенаправленного реформирования со стороны органов государственной власти, многочисленные слабо контролируемые и спонтанные процессы: одни из этих процессов, в частности, связаны с инициативами различных социальных групп; другие — с пассивной реакцией образовательной системы на различные бюджетные ограничения. В итоге следует учесть, что попытки реформирования образования, в том числе и попытка **организационно-экономической модернизации образования последних лет**, осуществлялись на фоне негативных социальных ожиданий, как различных слоев населения, так и многих представителей образовательного сообщества по отношению к любым реформам общественной жизни. Существует целый ряд серьезных причин, вызывающих подобные ожидания и разочарования.

♦ *Игнорирование мотивации населения при проведении социальных реформ.*

Одним из главных промахов социальной политики в постсоветской России было полное игнорирование менталитета населения, психологии массового сознания, о которую разбиваются любые даже с точностью до тысячного знака просчитанные социальные реформы, обладающие глухотой к мотивам поведения людей и умалчивающие о том, «ради чего» для тех или иных групп населения проводятся реформы. Недостаточная эффективность разных государственных реформ и программ была связана с попыткой **«управления без мотивации, управления без идеологии сложными социальными системами»**. Реально же идеология в контексте методологии социального

конструкционизма может быть определена нами как **фабрика мотивации социального поведения, конструирование мотивации больших и малых социальных групп.**

Реформаторами нередко упускается из виду, что **мотивационные механизмы социальных реформ не менее важны для их реализации, чем экономические обоснования различных программ реформирования социальной сферы.** Вследствие этого подобные реформы наталкиваются не просто на «сопромат» массовой психологии населения страны, но и в ряде случаев на конструирование протестной мотивации социального поведения различными политическими группами.

♦ *Негативный опыт предшествующих реформ в области социальной политики.*

Неудача предшествующих реформ в социальной политике, в том числе попыток реформировать систему образования, в известной степени обусловлена тем, что они задумывались без учета стратегических приоритетов общества, понимания вектора его развития, а также без учета социальных и ментальных эффектов образования.

Различные попытки реформирования образования, в основном, обладали тремя следующими общими чертами:

- преобладание интересов профессионального педагогического сообщества (**«реформирование образования изнутри»**);

- «реформирование от экономики» (**экономико-управленческий детерминизм при разработке программ развития образования**);

- отсутствие анализа политических, социальных и психологических рисков при проведении реформ образования, касающихся ожиданий и мотивации различных социальных слоев населения нашей страны по отношению к образованию.

Представители сферы образования, декларируя лозунги о приоритетности образования, его миссии в обществе, на деле тешили себя утопией былой славы «лучшего образования в мире»; страдали болезнью **«образовательного нарциссизма»**. Представители экономического сообщества настаивали на необходимости создания программ реформирования образования с учетом бюджетно-налогового кризиса, абстрагируясь, как правило, от рассмотрения образования как института воспроизводства человеческого капитала, его роли в развитии экономики страны. В результате содержательные и ценные сами по себе реформы образования «применительно к внешней среде» нередко сводились к требованиям выделения дополнительных средств и пробуксовывали из-за неэффективного использования даже имеющегося финансирования.

В итоге сначала мифы «рынка», а затем миф «рынка труда» имплицитно превращались в самоцель реформ образования, а качество

жизни, воспроизводство человеческого и интеллектуального капитала, как правило, сводились к «средствам», к услугам, к инструментам рыночной экономики.

• *Сведение государственной политики реформирования образования к программам реформирования образования как отдельной отрасли.*

В методологии проектирования различных программ образования могут быть выделены три целевые области, на которые потенциально направлены различные программы развития образования:

- образовательная среда;
- сфера образования;
- образовательное пространство.

В связи с подобной классификацией целевых объектов с самого начала необходимо осознать то, **на что** направлена программа развития образования. В том случае, если программа направлена на **образовательное пространство как целевую область приложения программы**, то она охватывает такие различные институты социализации как семья, средства массовой коммуникации, религия, традиции и новации культуры и т.п., которые, наряду с образованием, как ведущей социальной деятельностью, определяют общественное развитие.

В том случае, если целевой областью программы является **сфера образования**, то фокусом приложения усилий программы является **управление образованием как особой отраслью** социально-экономического развития государства, такой же, как здравоохранение, сельское хозяйство, промышленность и т.п.

И, наконец, в том случае, если целевой областью программы является **образовательная среда**, то усилия программы направляются на общее и профессиональное образование личности в том или ином конкретном образовательном учреждении (детский сад, школа, профессиональное училище, вуз и т.п.).

Выделение целевой области программы как фокуса приложения усилий программы помогает определить идеологию и методологию построения программы, миссию программы, масштаб программы; проблемы, цели и задачи программы, а также механизмы и ресурсы, необходимые для реализации программы.

В том случае, если **целевой областью** программы является **образовательное пространство**, то мы имеем дело с жанром построения **национальной программы образования**. Миссией этой программы развития образования является реализация общенациональной идеологии и политики, позволяющей достичь таких системных социальных и ментальных эффектов как гармонизация общества, социальная стратификация, рост конкурентоспособности

страны, формирование гражданской идентичности как основы развития демократического общества. В контексте подобной программы, которая должна лежать в основе «Повестки дня» российской политики - 2012, **образование выступает как ведущая социальная деятельность общества, порождающая гражданскую идентичность и формирующая менталитет народа, ценности, социальные нормы поведения отдельных личностей, больших и малых социальных групп.** В данной программе стандарт образования выступает как общественный договор, а повышение качества, доступности и мобильности образования как инструменты, обеспечивающие миссию образования. Подобная национальная программа развития образования и может быть охарактеризована как программа **социокультурной модернизации образования.** Она обладает следующими признаками:

- открытый «надведомственный» характер;
- опережающая стратегия общественного развития, а не реактивная стратегия (образование ведет за собой развитие общества, в том числе создает рынки труда);
- избыточность образования как ведущей социальной деятельности по отношению к сиюминутным запросам рынка;
- инновационное управление.

Именно такими признаками должна обладать программа образовательной политики - 2012.

Риски недооценки социальных, ментальных и экономических эффектов образования в государственной политике

Риски недооценки социальных, ментальных и экономических эффектов системы образования отражают отношение общества к образованию, а соответственно, и к результату образования как социальной деятельности.

Приведем примеры нарастания лишь некоторых рисков, проявляющихся в процессе социализации подрастающего поколения в современном обществе:

- отсутствие четкой стратегии молодежной политики, поддержки детских, подростковых и юношеских общественных объединений, направленных на решение задач личностного самоопределения и формирования идентичности молодежи;
- кризис семьи как института социализации, находящий свое выражение в **дезадаптации родительской семьи (неполная семья, конфликтная семья, семья с антисоциальной атмосферой)**, семейной дестабилизации и неэффективном выполнении семьей функции социализации и индивидуализации личности ребенка;
- рост социального сиротства;

- феномен детского **нищенства**;
- феномен **ранней коммерциализации** подростков, обуславливающий рост нарушений морального и нравственного развития подростков и вероятность взаимодействия с криминальными слоями общества;
- **риск нарастания агрессивно-насильственного поведения подростков** (деструктивные действия, нарушающие личностную и физическую безопасность людей и сохранность материальных и духовных ценностей; антисоциальное сексуальное поведение, ранняя наркотизация и совершаемые в связи с этим антисоциальные и противоправные действия);
- **рост детской и подростковой преступности**;
- **рост детей – жертв насилия**;
- снижение возрастной границы раннего алкоголизма, распространение наркомании и токсикомании;
- личностная незрелость, включая моральную незрелость;
- неадекватные стратегии совладания подростков и молодежи с трудными жизненными ситуациями.

Перечень подобных феноменов и тенденций можно было бы продолжить. Но уже и этой выборки достаточно, чтобы констатировать несогласованность действий различных социальных институтов, направленных на решение задач профилактики и предупреждения особого рода дефектов, характеризуемых нами как **дефекты социализации** (семья, СМИ, культура, педагогические коллективы, правоохранительные органы, молодежные объединения и пр.) и прийти к следующим заключениям.

Во-первых, социализация поколения детей, подростков и молодежи претерпевает серьезные изменения в эпоху массовых коммуникаций, Интернета, киберпространства, сдвига ценностей переживаемого Россией переходного периода и т.п. Социологические опросы свидетельствуют о социальной разнородности этого поколения, его многомерности, тенденции к разрыву «связей времен» и т.п. Вместе с тем, как за рубежом, так и в России, **только на самой начальной стадии находятся системные программы исследований социального профиля растущего поколения и роли идентичности в развитии общества.**

Отсюда вытекает, что в **реформах образования** предшествующих периодов разрабатывались разные стратегии развития образования с опорой на весьма размытый, социальный портрет будущего поколения. Вряд ли необходимо детально аргументировать, что реформирование образования на фоне подобной «поколенческой неизвестности» представляет один из

самых высоких рисков любых социальных реформ в современном мире.

Во-вторых, даже случайная выборка приведенных примеров доказывает, что такой традиционный институт социализации как институт семьи, испытывает глубокий кризис. Более того, институт семьи фактически не выдерживает конкуренции с другими институтами социализации - религией, СМИ, Интернетом. **Поэтому системная картина процесса социализации растущего поколения не может быть рассмотрена без изучения процесса взаимодействия института образования с такими социальными институтами как институт семьи, институт религии и институт средств массовой коммуникации,** которые во многом определяют, пользуясь термином классика мировой психологии Л.С.Выготского «зону ближайшего развития» **подростающего поколения.** Вместе с тем по многим причинам, в том числе и из-за ведомственных барьеров, у этих «нянек» растущее поколение оказывается «без глазу». Неудивительно, что это поколение может преподнести российскому обществу самые неожиданные сюрпризы.

В-третьих, в связи с тем, что **социальный институт образования является наиболее государственно управляемым институтом социализации,** на него возлагали, и будут возлагать бремя компенсации социальных дефектов других более спонтанных и менее управляемых институтов социализации, прежде всего таких институтов социализации как семья, религия и СМИ. В результате, **на образование, само переживающее кризис, возлагались, и будут возлагаться социальные ожидания и политические задачи, связанные с компенсацией дефектов процесса социализации в семье, не говоря уже о дефектах могучего неформального образования, осуществляемого посредством СМИ и Интернета.**

В-четвертых, все обозначенные выше общие особенности процесса социализации подрастающих поколений также следует рассматривать с учетом специфики социализации в переживаемый Россией исторический переходный период. Мудрое изречение «чтоб ты жил в эпоху перемен» полностью относимо к идущему в России процессу социализации подрастающих поколений. Традиционный для социально-возрастной когорты подростков «кризис юношеского возраста» или, как его называют психологи, **«возраст бури и натиска»,** усиливается социальным кризисом переходного времени, его неопределенностью и сдвигом ценностей. В ситуации сдвига ценностей возникает и усиливается феномен **«негативной идентичности»,** усиления объединений людей на основе оппозиций «свой-чужие», «мы-они». Рост негативной идентичности находит свое выражение в мобилизации различных ксенофобных установок и националистических

настроений, а также в организации различных экстремистских молодежных групп. Особое значение феномен «негативной идентичности» имеет для понимания специфики формирования идентичности как процесса отождествления себя с той или иной социальной группой у подростков.

Если внимательнее всмотреться в очерченную выше картину процесса социализации и обеспечивающих этот процесс различных социальных институтов – семья, образование, религия и СМИ, то **парадокс стратегии реформирования образования без учета социальных эффектов образования и понимания образования как приоритетного именно для государства канала воздействия на общество станет еще более очевидным.**

Без понимания системного характера всех обозначенных выше социальных, ментальных и экономических эффектов образования мы так же останемся глухи по отношению к проектированию **образования как института успешной личностной и профессиональной социализации, обеспечивающего рост социально-экономических ресурсов государства и приводящего через накопление человеческого капитала к росту государственного капитала.**

Отметим также, что недоучет **стратобразующей функции образования** как «социального лифта», обеспечивающего социальную, профессиональную и академическую мобильность личности, нередко приводит к росту сегрегации населения, социального и социально-психологического неравенства между людьми, к превращению образования в своего рода, «социальный колодец».

Различные социальные эффекты образования с особой отчетливостью проявляются в дошкольном образовании, общем школьном образовании, дополнительном образовании детей и подростков, а также в специальном компенсирующем образовании детей с физическими и психическими трудностями развития. В результате **общество спрашивает с образования не только и не столько за его вклад в обучение детей, сколько за те негативные эффекты, которые являются следствием дефектов всех институтов социализации.**

Все обозначенные выше социальные эффекты подкрепляют исторически существующие социальные ожидания к педагогической профессии, особенно профессии учителя, как ценности для общества, а также **неосознанное ожидание, что образование компенсирует социальные дефекты социализации, возникающие в семье, под воздействием СМИ и других институтов социализации.**

В том же случае, если эти эффекты не учитываются, федеральные и региональные программы образования замыкаются внутри сферы образования, а само образование сводится к сфере услуг, которые оно должно обеспечить как одна из отраслей народного хозяйства. В

результате социально-ролевые отношения между обществом и образованием начинают выстраиваться в плоскости отношений между клиентами и поставщиками образовательных услуг. Если государство и общество по отношению к образованию явно или неявно занимают социальные позиции потребителя и клиента, то взаимодействие между ними и образованием устанавливается по принципу прагматичного обмена («ты – мне, я – тебе»). Вследствие этого складывается оппозиция «мы – они», затрудняющие отношения социального партнерства между образованием, бизнесом, семьей, обществом и государством. В этой социально-исторической ситуации и нарастают риски формирования общества «негативной идентичности», представленного поколением, «не знающим родства».

Некоторые задачи проектирования социокультурной модернизации образования

Проведенный выше анализ позволяет наметить основные задачи стратегии социокультурной модернизации образования, без решения которых, на наш взгляд, будут нарастать социальные риски в процессе общественного развития страны.

Первая задача социокультурной модернизации образования состоит в разработке проектов, раскрывающих сущность образования как ведущей социальной деятельности общества и реализации этих проектов в государственных программах различного уровня. Фокусом этих целевых программ является образовательное пространство как социальная сеть, включающая образование наряду с другими институтами социализации /семья, СМИ, религия, социально-экономические институты/ и определяющая социальные эффекты взаимодействия образования с этими институтами в жизни личности, общества и государства. Приходится констатировать, что в настоящее время, несмотря на наметившийся в государственной политике вектор движения к обществу, основанному на знаниях, в массовом сознании связь образования с социальными эффектами общественного развития и менталитетом населения России представлена весьма слабо. Отсюда следует, что общественное понимание стратегии социокультурной модернизации образования, и путей ее реализации могут стать одним из факторов, мотивирующих смену социальных установок населения по отношению к образованию.

Вторая задача социокультурной модернизации образования связана с целенаправленным формированием гражданской идентичности как предпосылки укрепления общества как «единства разнообразия» и солидарности в сфере социальных и межличностных отношений граждан России. Без решения этой задачи кризис

идентичности, наблюдающийся в различных регионах и национальных республиках, будет нарастать, порождая политические и социальные риски на пути развития страны.

С решением задачи формирования гражданской идентичности непосредственно связана **третья задача социокультурной модернизации образования – задача проектирования программ, в первую очередь, программ дошкольного и школьного образования, обеспечивающих формирование социальных норм толерантности и доверия как условия диалога культур в многонациональном российском обществе.**

Четвертая задача социокультурной модернизации образования – это задача компенсации потенциальных рисков социализации подрастающих поколений, возникающих в других институтах социализации. Речь идет о путях поиска социального партнерства с институтами СМИ, религии и семьи в целях успешной социализации детей, подростков и молодежи и **использование социальных сетей** между этими институтами для уменьшения риска социальных конфликтов и напряженности в обществе.

Пятая задача социокультурной модернизации образования – это повышение мобильности, качества и доступности образования как ресурса роста социального статуса личности в современном обществе, достижения профессионального и личностного успеха, порождающего веру в себя и будущее своей страны. Решение этой задачи, **прямо связанной со стратообразующей функцией образования,** также позволит ослабить риски социальной сегрегации, в значительной степени являющейся следствием низкой социальной мобильности и доступности качественного образования населению страны.

Шестая задача социокультурной модернизации образования – развитие «компетентности к обновлению компетенций» как ценностной целевой установки при проектировании образовательных программ разного уровня, позволяющей в условиях стремительного роста информационных потоков и темпа социальных изменений представителям подрастающих поколений справляться с различными профессиональными и жизненными проблемами.

Седьмая задача социокультурной модернизации образования – разработка стандартов общего и профессионального образования как конвенциональных социальных норм, обеспечивающих баланс интересов семьи, общества, бизнеса, государства и школы по отношению к достижению качественного образования, обеспечивающего конкурентоспособность России в сетевом столетии.

И наконец, восьмая задача модернизации образования –

построение профессионального образования как ресурса национальной инновационной системы России. Риски недооценки ментальных, социальных и экономических эффектов образования проявляются не только в школьном образовании, являющимся важнейшим институтом социализации личности, но и в начальном, среднем и высшем профессиональном образовании, определяющим профессиональную карьеру и успешность человека. Кратко перечислим те негативные тенденции и болезни, которыми страдает наше профессиональное образование:

- преобладание реактивной стратегии и установки на выживание ВУЗов над установкой на стратегическое планирование и развитие;
- слабая связь с рынками технологий, компетенций, социальных услуг, рынками труда и занятости;
- тенденция к самозамыканию при подборе молодых профессиональных кадров для своих ВУЗов («кадровая политика самоопыления»);
- тенденция к преобладанию традиционных форм обучения над инновационными;
- ориентация на рынок родительских притязаний и амбиций, как средство выживания ВУЗа без изменений в изменяющемся мире;
- тенденция к дистанцированию от социально-экономических программ регионального и федерального развития.

Преодоление этих тенденций и болезней профессионального образования и выступает как еще одна задача, стоящая на повестке дня образовательной политики - 2012.

Социальная защита населения⁵⁰

Любое социальное государство должно иметь систему поддержки социально уязвимых групп населения, которые по тем или иным причинам не могут самостоятельно решить свои экономические и социальные проблемы.

В условиях структурного кризиса 1990-х гг. низкий уровень минимальной заработной платы и трудовой пенсии способствовали приоритетному развитию категориального подхода в оказании социальной помощи, призванного поддержать наиболее заслуженные и пострадавшие в ходе кризиса группы, независимо от уровня их доходной обеспеченности. В результате 60% российских домохозяйств оказались получателями категориальных социальных льгот и выплат.

Монетизация льгот ликвидировала большинство нефинансируемых мандатов по льготным категориям, но сохранила

⁵⁰ При участии Л. Н. Овчаровой

категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот. Сегодня на финансирование ежемесячной денежной выплаты вместо льгот направляется больше половины всех средств, расходуемых на все социальные пособия населению, включая страховые. Основными получателями социальных льгот являются пенсионеры, которым данная социальная программа компенсирует низкий уровень пенсионного обеспечения. Однако реально сегодня льготополучатели сконцентрированы в среднедоходных группах населения.

Еще в середине 1990-х гг. предпринимались попытки перехода с категориального на адресный принцип социальной защиты, в соответствии с которым социальная помощь оказывается лишь тем гражданам (группам, домохозяйствам), которые реально нуждаются в поддержке и не могут иным способом решить возникающие жизненные проблемы. Однако до сих пор перехода к адресным социальным программам не произошло. Лишь три пособия из всех существующих сегодня распределяются на основе адресного принципа - жилищные субсидии, пособия для детей из бедных семей, региональные пособия по нуждаемости.

Существование масштабной системы поддержки массовых категорий населения без контроля их доходов блокирует развитие адресных программ для бедных, являющихся неотъемлемой частью рыночной экономики, ориентированной на воспроизводство качественного человеческого потенциала и сохранение его в период сложных жизненных ситуаций, связанных с потерей доходов (рождение детей, периоды нетрудоспособности, высокий уровень иждивенческой нагрузки, длительная безработица). Непоследовательность и слабое развитие инструментов контроля над доходами населения привели к тому, что реально более половины бедных не имеют доступа к этим социальным программам, а число получателей пособий в 2,5 раза превышает даже официальную численность бедного населения.

Пассивный характер программ социальной поддержки способствует росту иждивенческих настроений, с одной стороны, и нежеланию местных властей повышать размер пособий, с другой стороны.

Сложившаяся система социальной поддержки населения, особенно денежных пособий для бедных семей с детьми, не привязана к жизненному циклу семьи. Как следствие, она не выполняет функции гармонизации распределения полномочий по обеспечению уровня и качества жизни между семьями, государством и рынками. В результате на различных этапах жизненного цикла семьи испытывает острые стрессы, которые действующая система институтов и социальной политики не способна смягчить. Кроме того, ориентация на поддержку

не семьи (домохозяйства), а отдельных категорий индивидов влечет за собой масштабные ошибки включения и исключения из адресных программы.

Как результат, в социальной поддержке есть целый ряд системных противоречий. Семьи с детьми до полутора лет получают существенную социальную помощь, которая может достигать до 70% прожиточного минимума ребенка. В то же время семьи с детьми от полутора до 16 лет получают незначительную социальную поддержку – около 6% прожиточного минимума. Регионализация пособий только усиливает неравенство в рисках бедности, с которыми сталкиваются семьи с детьми из разных регионов России: в некоторых благополучных регионах размер социальной помощи для детей с детьми доходит до 100% прожиточного минимума, в то время как в бедных регионах размер помощи не превышает 4% прожиточного минимума. Из-за изменчивости численности детского контингента и обеднения семей с детьми инфраструктура детских дошкольных учреждений сначала была резко сокращена, теперь осуществляются масштабные инвестиции в ее восстановление. Новая адресная программа поддержки неработающих пенсионеров с пенсией ниже величины прожиточного минимума, с потенциальной численностью участников в 5 млн. чел., также базируется на оценке индивидуальных, а не семейных доходов. В результате 30% от общей численности потенциальных участников не являются бедными с точки зрения душевых доходов, и, наоборот, 30% реально бедных пенсионеров не получают доступа к новой адресной программе.

Невмешательство в ход событий чревато или существенным увеличением социальных расходов государства, или деградацией самой системы социальной поддержки, когда она перестанет играть сколько-нибудь значимую роль в поддержании доходов населения и его уязвимых групп.

Альтернативный сценарий возможен только в том случае, если произойдет переход **от социальной защиты массовых категорий – к адресной поддержке социально уязвимых групп**. Руководство страны должно осознать, что развитие адресных программ для бедных станет приоритетным только тогда, когда реально начнут сокращаться программы социальной поддержки, действующие без контроля доходов получателей помощи.

Ориентация социально-экономического развития на модернизационный сценарий требует имплементации элементов развития во все социальные и экономические программы, включая и программы поддержки бедного населения. Среди их участников высоко представительство небедных, а среди бедных многие не имеют доступа к программам социальной поддержки. В кругу бедных семей–получателей адресных пособий широко распространена незанятость или частичная

занятость трудоспособных.

Преодолеть данную проблему позволило бы введение принципа: **от социальных пособий - к социальным контрактам**. Этот принцип означает возможность оказания социальной поддержки при условии заключения социального контракта по социальной адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства (обязательные этапы адаптации – получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости и т.п.).

Условия социального контракта должны основываться на принципе «прежде всего – возможность трудиться», что будет стимулировать трудоспособных индивидов совершенствовать и использовать свой трудовой потенциал. Данные условия могут включать поиск работы, временное участие в общественных работах, участие в программе реабилитации для индивидов с алкогольной зависимостью, участие в программе переподготовки или выполнение хотя бы какой-нибудь работы. Контракты социальной адаптации могут сочетать низкооплачиваемую занятость и пособия из системы социальной защиты, поэтому в этом случае их называют «зарплата + пособие».

Сокращение числа небедных участников программ социальной поддержки и активизация трудового потенциала бедных – два основных преимущества данного концептуального подхода к организации социальной защиты населения.

Необходим также **переход от поддержки отдельных категорий населения – к равномерной поддержке домохозяйства на различных этапах жизненного цикла**. Наиболее актуальным этот императив является в отношении семей с детьми, которые обладают наибольшими рисками бедности. В частности, преодолеть существующую диспропорцию позволит введение федерального пособия по бедности, действующего на основе контроля душевых семейных пособий по аналогии с назначением и выплатой жилищных субсидий и пособия на детей из бедных семей. Размер пособия должен гарантировать некоторый консенсусный для России уровень минимального потребления.

Рынок социальных услуг

В современном мире социальное развитие идет по пути перераспределения функций по обеспечению уровня и качества жизни населения между обществом, рынками и семьей. Применительно к рыночной экономике и демократической политической системе с широким списком участников социального процесса эту триаду можно уточнить как перераспределение полномочий между государством и его специализированными социальными институтами, обществом в лице

институтов гражданского общества, рынками, семьями, индивидами и социальными сетями. Вектор этого перераспределения - передача ряда функций и полномочий от семьи к рынкам и институтам. Задача социальной политики – поиск оптимального баланса в распределении этих полномочий и ответственности.

В современной России до достижения этого баланса чрезвычайно далеко. Коротко сложившуюся российскую систему социальной поддержки населения (исключая пенсионную систему) можно охарактеризовать следующим образом: (1) слабая система пособий для семей с детьми при умеренно развитом секторе детских дошкольных учреждений и школьной инфраструктуры; (2) развитая система пособий для пожилых при практически полном отсутствии сектора услуг внесемейного ухода за пожилыми. Сложившееся положение, при котором практически вся нагрузка по уходу за нетрудоспособными членами общества (детьми, пожилыми, инвалидами и пр.) решается за счет семейных социальных услуг, может стать непреодолимым барьером на пути реализации модернизационного сценария развития, ориентированного на повышение производительности труда: экономически активное население принимает на себя всю тяжесть семейной нагрузки и не может в полном объеме реализовать свой экономический и трудовой потенциал. Сейчас работники на пике своей карьеры (особенно женщины) обременены услугами по уходу за детьми и пожилыми. Подобное распределение ролей имеет своим следствием низкую производительность труда и неформальный договор с работодателем о гибком сочетании семейных обязанностей и экономической активности.

Даже обеспеченные домохозяйства сталкиваются с дефицитом бюджетных и рыночных услуг по уходу и воспитанию детей. Дети из бедных семей и семей с низким человеческим капиталом существенно ограничены в доступе к детским дошкольным учреждениям, и поступают в школу с низкими навыками позитивного социального поведения. Школьная инфраструктура, утратившая за годы реформ мандат социализации и воспитания детей, консервирует низкий уровень их социализации и адаптации, особенно по отношению к мальчикам. Результатом является наличие серьезных барьеров модернизации со стороны человеческого капитала. Здесь следует подчеркнуть гендерные диспропорции, складывающиеся не в пользу мужчин. Для них все большим барьером входа в систему профессионального образования является низкий уровень школьной подготовки.

Дефицит внесемейных услуг по уходу за пожилыми людьми настолько велик, что можно смело говорить о его отсутствии, особенно в сегменте рыночной экономики. Уход за пожилыми – мандат расширенной семьи, реализация которого существенно затруднена

модернизацией семейных отношений, особенно в крупных городах (большинство населения проживает в нуклеарных, а не трехпоколенных семьях) и семьях, где все трудоспособные являются экономически активными.

Чем старше население и чем выше рождаемость, тем ощутимее институциональные бреши на рынке социальных услуг, включая государственную систему социального обслуживания.

Альтернативой должен стать вектор перехода **от слабых монетарных мер поддержки нетрудоспособного населения – к развитию сектора социальных услуг населению**. Без формирования сектора услуг по уходу за пожилыми (государственного и рыночного), развития внесемейных услуг по воспитанию и развитию детей экономически активное население средних возрастов не будет мотивировано на рост производительности труда и не сможет принять и реализовать модернизационный сценарий развития.

Несмотря на то, что в последнее время эта проблема получила политическое звучание, государство идет по традиционному, но весьма ограниченному пути – «совершенствование социального обслуживания населения». Но государство не должно быть единственным производителем социальных услуг. Его главная задача – обеспечить институциональную и законодательную среду для привлечения в сектор производства социальных услуг бизнеса и некоммерческих организаций.

Возрастающий спрос на социальные услуги со стороны различных социальных групп населения, и в том числе средне- и высокообеспеченных, – привлекательный фактор для малого и среднего бизнеса. Представители этих групп могут и готовы платить за социальные услуги, в первую очередь, по уходу за нетрудоспособными членами семьи, поскольку эти услуги высвобождают время для высокоэффективной и высокооплачиваемой занятости трудоспособных членов семьи. Однако для того, чтобы бизнес реально пришел в этот сектор, необходимо выполнение нескольких условий. Бизнес ожидает от государства результативных действий в поддержку ответственного предпринимательства - создания благоприятного климата для развития деловой активности и эффективных социальных инвестиций, расширения практики государственно-частного партнерства в решении социально значимых проблем, признания результатов ответственных действий компаний и оказания им поддержки.

Еще в большей степени развитие рынка социальных услуг выиграет от усиления позиций некоммерческого сектора. Поскольку извлечение прибыли не является целью некоммерческой организации, главным условием ее существования и выживаемости является повышение качества и объема производимых услуг, то есть именно тот эффект, в котором остро нуждается современное общество. Во всем мире

именно производство услуг является главной миссией некоммерческого сектора, а отнюдь не правозащитная и пр. деятельность, нередко граничащая с политической. В силу неразвитости законодательства в отношении НКО и еще больше – существования огромного числа административных барьеров и политических предубеждений, сектор НКО в России так и не стал реальным экономическим субъектом, и сегодня некоммерческие организации не могут выполнить те функции, которые они выполняют в развитых экономиках мира. Всемерное содействие развитию этого сектора в социальной работе должно стать приоритетом деятельности нового руководства страны. В случае реального развития некоммерческого сектора экономика страны сокращает потери рабочего времени экономически активного населения и соответственно потери в производительности труда и ВВП. От этого выигрывает индивид, семья, государство. Это реальный ответ на новые вызовы, перед которыми стоят социальные системы всех стран мира в свете изменяющегося демографического баланса и, в первую очередь, глобальной тенденции старения населения.

Пенсионная система

2000-е гг. прошли под знаком пенсионной реформы. Реформа стартовала, модифицировалась и, судя по всему, захлебнулась. Ей так и не удалось решить стоящие перед ней крупномасштабные задачи.

Сегодняшняя пенсионная система, две самые мощные подсистемы которой (базовая и страховая) по-прежнему строятся на принципе солидарности поколений, оказалась не в состоянии ослабить мощное влияние долговременного и неизбежного демографического фактора старения населения. Первоначальный замысел формирования страхового принципа пенсионной уже в середине 2000-х гг. был дезавуирован, и пенсионная система смещается от страхования к системе социального обеспечения. Накопительный элемент практически не получил развития и не стал сколько-нибудь весомым в пенсионной системе.

По-прежнему сохраняется крайне низкий возраст выхода на пенсию, что неоправданно ни с экономической, ни с социальной точек зрения. Финансирование пенсий работников целого ряда отраслей и проблема льготных (досрочных) пенсий в новых пенсионных координатах не получил никакого решения, а тенденция к сокращению фактического срока выхода на пенсию не только сохраняется, но и усугубляется, что имеет ярко выраженные негативные последствия для финансового положения пенсионной системы.

Создание стимулов к легализации оплаты труда как основы для формирования будущей страховой пенсии составляло одну из целей пенсионной реформы. Однако на практике эта связь оказалась

неочевидной. Неформальный сектор рынка труда не сократился, а лишь реструктурировался. Значительная часть трудовых доходов по-прежнему носят теневой и неформальный характер.

Сохраняется высокая степень государственного монополизма в управлении пенсионной системой и этот монополизм растет. Негосударственные пенсионные фонды и пр. коммерческие институты так и не стали сильными акторами пенсионной системы.

События в пенсионной сфере последнего десятилетия показали опасность высокой степени ее зависимости от текущих экономических кризисов и политических приоритетов. Этот приоритет - сокращение бедности среди лиц пенсионных возрастов.

В итоге текущее финансовое состояние Пенсионного фонда и среднесрочный прогноз показывает высокие риски финансового дефицита при различных экономических и политических сценариях. Постоянно принимающиеся новые обязательства влекут дополнительные расходы без привлечения новых источников финансирования. Рельефный пример - последние новации в пенсионной системе (2009 г.), которые имеют своей целью достижение минимальным размером пенсий уровня прожиточного минимума.

Все эти проблемы пенсионной системы страны, накопленные в течение долгого времени, уже не могут быть устранены одним или двумя локальными решениями.

Поддержание пенсионной системы в прежнем виде возможно только путем (1) увеличения трансфертов из федерального бюджета в Пенсионный фонд, что имеет свои естественные пределы или же на десятилетия деформирует сам бюджет, что станет тормозом для экономического развития страны или же (2) увеличения отчислений в пенсионную систему со стороны работодателей, что ставит под удар едва ли не единственное достижение 2000-х гг. Наиболее вероятное следствие таких решений – новый виток теневизации экономики и ухудшение делового климата в стране. Кризис пенсионной системы в этих условиях неминуем. Пенсионная система не только перестанет выполнять свою важнейшую социальную функцию – обеспечение достойного уровня жизни лиц, вышедших по возрасту с рынка труда, но и превратится в остро негативный макроэкономический фактор и препятствие для экономического роста.

Альтернатива: по существу на повестку дня встает вопрос о новом этапе реформирования пенсионной системы. Именно в этом состоит императив. Новая пенсионная система должна превратиться из **инструмента борьбы с бедностью – в систему страхования и накоплений.**

Только в таком случае пенсионная система будет адресована не только бедным, но и всем социальным группам, и средне- и

высокооплачиваемые работники станут полноправными участниками пенсионной системы. Необходимо усилить роль накопительного элемента в пенсионной системе, исходя из понимания необратимого влияния демографических факторов, в результате действия которых полное финансирование пенсии многочисленных и постоянно растущих поколений пожилого населения за счет неизменных или даже сокращающихся поколений экономически активного населения в ближайшей перспективе крайне затруднено, в долгосрочной – невозможно. Усиление накопительных принципов должно касаться как добровольной пенсионной системы, так и обязательной.

Для этого необходимо действовать одновременно по двум направлениям:

- дальнейшее повышение, начиная с 2014 года, размера обязательного страхового платежа в накопительную часть - с нынешних 6% от заработной платы до 8, 10, возможно, даже 12% для наиболее молодых категорий работников. При этом соответственно должны снижаться обязательные отчисления на обеспечение страховой части будущих пенсий. Это должно обеспечить за счет обязательного накопительного элемента тем, кто будет выходить на пенсию, начиная с 2022 года, не менее 10-15% от будущей пенсии, а для последующих возрастных когорт уже к 2030-2035 годам обеспечить повышение этой доли до 30-40%;

- дополнительным источником повышения пенсии за счет собственных накоплений может стать дальнейшее развитие программы добровольного софинансирования будущей пенсии. Необходимо уже в ближайшие 2-3 года существенно поднять объемы государственного софинансирования с нынешних 12 тыс. руб. до не менее 40-50 тыс. руб. в год. Наряду со взносом работодателя, это поможет сформировать сумму, достаточную для увеличения средней трудовой пенсии не на 2 тыс. руб., как это вытекает из нынешних правил, а на 10-15 тыс. руб. в месяц (практически вторая пенсия).

Оба вышеприведенных предложения возлагают на федеральный бюджет дополнительные расходы (компенсация постоянно растущей части ЕСН, идущей на накопительные счета, а также увеличение объемов государственного софинансирования добровольных дополнительных пенсионных программ). Этот период продлится до 2030-2035 годов, когда у основной части граждан, находящихся на пенсии, выплаты будут формироваться преимущественно за счет обязательных и добровольных пенсионных накоплений. Для поддержки устойчивости федерального бюджета могут быть, во-первых, использованы средства Фонда национального благосостояния (ФНБ) и, во-вторых, средства, вырученные от массовой приватизации государственного имущества и пакетов акций, принадлежащих

государству.

Предлагаемый подход к использованию ФНБ включает следующие пункты:

- принятие решения об использовании средств ФНБ исключительно на поддержку пенсионной системы;
- направление инвестиционного дохода от размещения средств ФНБ на дополнительное финансирование выплат в сфере пенсионного обеспечения.

Должен быть предпринят целый ряд мер, касающихся негосударственных пенсионных фондов (НПФ), в целях создания для частных вкладчиков максимально привлекательных условий работы с подобными фондами, повышения надежности их деятельности. К числу таких условий относятся:

- освобождение пенсионных взносов работодателей в НПФ от обязательного пенсионного страхового платежа;
- освобождение пенсионных взносов граждан в НПФ от подоходного налога;
- освобождение пенсионных выплат из НПФ от налога на доходы физических лиц;
- унификация налогообложения НПФ и других субъектов негосударственного пенсионного обеспечения;
- ужесточение требований к деятельности НПФ и работающих с ними частных управляющих компаний, в том числе по уровню достаточности собственного капитала и стандартам операционной деятельности.
- в целях защиты прав граждан, инвестирующих свои средства через НПФ, требуется принятие специального закона «О компенсациях гражданам на рынке ценных бумаг», который бы сделал возможным создание страховых фондов (например, через механизмы саморегулирования) профессиональных участников финансового рынка. При этом должна быть предусмотрена обязательность членства в СРО для компаний, работающих со средствами населения. Кроме того, актуальным является более жесткое регулирование рекламы розничных финансовых услуг и порядка их предложения.

В условиях, когда страховые принципы пенсионной системы всё еще не получили своего полноценного развития, для обеспечения минимально приемлемых стандартов жизни людей пенсионного возраста в случае необходимости могут использоваться и нестандартные подходы.

К их числу относятся, например, поощрение со стороны государства (в виде налоговых льгот) внутрисемейных межпоколенческих пенсионных схем, когда вступившие в сферу занятости молодые члены семьи откладывают на специальные индивидуальные накопительные счета часть своих доходов в пользу

пенсии собственных родителей. В данной схеме есть много плюсов – и не только чисто финансового характера.

Во-первых, у родителей появляется стимул заниматься воспитанием собственных детей в рамках общечеловеческой морали, построенной на уважении к старшим. Во-вторых, у родителей появится прямой смысл вкладывать деньги в образование и здравоохранение собственных детей, фактически создавая тем самым базу для их успешного трудоустройства и получения ими высоких доходов, часть из которых вернется старшему поколению в виде упомянутой внутрисемейной пенсии.

Социальная структура общества

На протяжении последних двадцати лет социальным приоритетом государства в явной или неявной форме являлось преодоление бедности российского государства. Задача борьбы с бедностью неоднократно объявлялась важнейшей национальной задачей, но даже в периоды, когда соответствующие программы не разрабатывались и политические заявления не делались, реальные действия были направлены именно на решение этой задачи через различные экономические системы, в первую очередь, через повышение размера пенсий, индексации размера минимальной платы, социальных пособий, распространения социальных льгот и пр. В итоге официальные показатели бедности действительно сократились: доля населения с доходами ниже прожиточного минимума - с 33,5% в 1992 г. до 13,2% в 2009 г., дефицит денежного дохода процентах от общего объема денежных доходов населения – с 6,2% до 1,3%.

Снижение показателей бедности лишь частично можно объяснить усилиями государства и его структур, направленных на повышение уровня благосостояния населения. В большей мере сокращение бедности обусловлены длительным и устойчивым экономическим ростом 2000-х гг.

Однако у этого процесса есть объективные и очевидные ограничения.

Во-первых, даже после периода бурного экономического роста показатели бедности все еще остаются значительными. Во-вторых, профиль российской бедности (большинство бедного населения) отличается от положения в экономически развитых странах. Помимо традиционных групп, обладающих повышенным риском и глубиной бедности (безработные, инвалиды, многодетные семьи), в России наибольшие риски бедности характерны для групп, которые не должны быть бедными при условии нормального социально-экономического развития: это – семьи с детьми (риск бедности для «нормальной» семьи

с двумя детьми составляет более 50%), пенсионеры, наконец, существует и хронически воспроизводится феномен «работающих бедных». В-третьих, ни в ближайшей, ни в долгосрочной перспективе России не гарантирован столь длительный и существенный экономический рост, который наблюдался в 2000-х гг.

Сохранение установки на преодоление бедности за счет экономического роста, таким образом, не имеет сколько-нибудь позитивных перспектив. Наоборот, появление значительного дефицита федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимость выполнения социальных программ на фоне повышения объемов социальных обязательств со стороны государства (пенсионная сфера, здравоохранение, образование и пр.), вероятнее всего, приведут к реальному сокращению финансовых ресурсов, обеспечивающих выполнение даже действующих программ, которые непосредственно связаны с социальной поддержкой населения.

Сокращение бедности не может быть единственным и даже главным социально-политическим приоритетом для экономически развитой страны.

В современных развитых обществах основу социальной структуры составляет средний класс, определяемый как совокупность социальных групп с относительно высоким уровнем благосостояния, высоким социально-профессиональным статусом и обладающий устойчивостью этих характеристик. Доля средних классов в большинстве экономически развитых стран составляет около 70%, 15% - это классы выше среднего и высшие классы, 15% - бедные.

В современной России средние классы составляют около 20%.

С точки зрения перспектив развития принципиальным является вопрос не сколько среднего класса в России, а каков потенциал его роста. Низшие слои составляют чуть менее 10% от числа российских домохозяйств. С точки зрения материального положения эти семьи находятся за чертой бедности. Взрослые члены этих семей не обладают высшим образованием, тем самым, мало конкурентоспособны на рынке труда или же обречены на занятость на низкооплачиваемых и непрестижных рабочих местах. Наконец, они не испытывают иллюзий по поводу своего социального будущего – у них сформировано чувство неуверенности в отношении большинства сфер их жизни.

Между средними классами и низшими слоями находится группа, занимающая промежуточное социальное положение, которую можно описать формулой «уже не низшие, еще не средние». И их сегодня подавляющее большинство – 70% от общего числа российских домохозяйств. Эта группа неоднородна. Чуть менее ее половины (30%) более походят на средний класс и, тем самым, обладают шансами на присоединение к нему. Эту группу условно можно назвать «рекрутами

среднего класса». Оставшиеся 40% имеют больше общих черт с низшими группами и при негативных сценариях могут пополнить ряды бедных. Это – «зона риска бедности».

Так выглядела социальная пирамида на пике экономического роста в конце 2007 г., который, как показал ход событий, оказался последним «безоблачным» годом устойчивого экономического роста, не деформированным мировым и последующим за ним российским кризисом. Но драматизм российской ситуации в том, что практически такая же социальная структура была характерна для российского общества в конце периода длительной рецессии 1990-х гг. и в преддверии экономического подъема 2000-х гг. А это означает, что массовые политические и социальные ожидания, что экономический рост является гарантией и механизмом роста среднего класса и сокращения бедности, несостоятельны. Причина – в консервативной экономической структуре и слабого развития институциональной среды.

Сохранение прежней парадигмы развития – слабая поддержка бедных и расчет на рост среднего класса в силу благоприятного (но не гарантированного) действия чисто экономических факторов развития – даже при условии отсутствия выхода их острой фазы экономического кризиса и выхода на траекторию медленного экономического роста будет означать раскол общества на две части. Одна, малочисленная (не более 20%), в силу высокой концентрации финансовых, экономических и социальных ресурсов сможет выработать модели адаптации практически к любому типу экономического и институционального развития. Высокая адаптивность – главная черта, присущая российскому среднему классу. В ходе быстрого развития частнопредпринимательского сектора в 1990-х гг. средний класс интегрировался в этот процесс и нашел свое место в высокооплачиваемом секторе рынка труда. В 2000-х гг. в период бюрократизации, усиления позиций госаппарата и развития государственных корпораций с большим числом высокооплачиваемых рабочих мест средний класс успешно переместился в этот сектор. Если в начале 2000-х гг. в портрете представителей средних классов явно выделялись признаки пассионарности – склонность к риску, попытки освоить новые сферы деятельности, в том числе за счет повышения квалификации, а иногда и приобретения новой профессии, – то сегодня портрет средних классов иной. Значительную часть современного среднего класса составляют госслужащие и чиновники, например, массовый отряд работников госкорпораций, которым совершенно не присуща склонность к рискам и, соответственно, ответственность за результаты. Прежнее стремление к экономической активности уступило место тяготению к социальной стабильности.

Можно предположить, что с той или иной степенью успешности большая часть представителей среднего класса смогут найти социальные и экономические стратегии приспособления ко вновь изменившимся условиям.

При консолидации финансовых ресурсов для решения задач по социальной защите населения, допустим, что государству удастся удержать численность низших классов в пределах 10%. Остальные 70% населения так и не получат никаких значимых экономических ресурсов и социальных стимулов для развития и будут выработать и реализовать стратегии выживания. В этом плане они мало чем отличаются от предыдущей группы. Тем самым вторая, многочисленная группа, доля которой составляет 80% населения, не смогут участвовать в модернизации страны и ее экономики.

Альтернативной политикой должно стать признание, что население страны - не только объект социальной политики, но и активно действующий субъект экономического развития. Для реализации амбициозных долгосрочных целей необходимо существование весомой социальной группы, способной воспринимать и реализовывать инновации и модернизации во всех сферах жизни. Существование и расширение такой группы - не только результат положительной экономической динамики, но и источник дальнейшего устойчивого экономического роста. Таким центральным звеном в социальной структуре постиндустриального общества, то есть общества, к которому стремится Россия, является средний класс в силу тех функциональных характеристик, которые он призван играть в обществе и в экономике:

1. Средний класс – это наиболее производительная, образованная и эффективная рабочая сила, концентрирующая человеческий и социальный капитал нации.

2. Средний класс – класс, обладающий собственностью, и заинтересованный в стабильности экономических, финансовых и социальных институтов, в том числе институтов, регулирующих отношения собственности.

3. Средний класс – активный экономический субъект потребительского рынка и от его активности зависит состояние и перспективы развития этого рынка.

4. Средний класс – основной налогоплательщик и, тем самым, со-инвестор социальной сферы.

5. Серединное положение среднего класса предопределяет его важнейшую роль в стабилизации общей социальной структуры и обеспечивает связь между различными группами общества.

6. И, наконец, средний класс – проводник инновационных форм экономического, потребительского, финансового и пр. поведения, он первый осваивает передовые практики и транслирует их всему обществу.

Нельзя не признать, что низкая доля среднего класса и преобладание в социальной структуре групп, которые относятся к «классу ниже среднего» означает, что в обществе социальная база модернизации крайне слаба. Между тем, вопрос о маломощности среднего класса неочевиден. Средние классы составляют лишь пятую часть общества, но много это или мало – зависит от угла зрения. 20-процентная доля средних классов, хотя и уступает аналогичным оценкам размеров средних классов в развитых рыночных экономиках (60-70%), все же достаточно весома, чтобы не замечать факта его существования. Его главная «сила» - не в количественном весе, а в той роли, которую он играет в обществе. Эта роль – в восприимчивости к различного рода инновациям и способности транслировать инновационные практики всему обществу. Поскольку современный российский средний класс – социальная группа более молодая, хорошо образованная, лучше обеспеченная материально, живущая преимущественно в крупных и столичных городах, во множестве сфер она оказывается более активной. В инновационных формах деятельности на рынке труда, в экономической, предпринимательской и финансовой деятельности, на потребительском рынке и пр. активность среднего класса превышает активность более массовых слоев как минимум в несколько раз. Самим фактом приверженности к более активным социально-экономическим стратегиям средний класс доказывает свою способность вписаться в модернизационный процесс и поддержать его, если этот процесс отвечает его интересам.

Средний класс практически никогда не выступает инициатором реформ, а может лишь поддержать их. В то же время опасность заключается в альтернативном сценарии: в случае несовпадения целей реформ и интересов среднего класса последний может отвергнуть их, в российском случае – не замечать, игнорировать, дистанцироваться от них. Кто, как ни средний класс, будучи неудовлетворенным состоянием институциональной среды, первым вступил в неформальные отношения с прочими агентами в сфере образования, здравоохранения, на рынке труда и пр., научился договариваться с бюрократией, словом, поддержал все формы теневых отношений в обществе? И здесь он тоже продемонстрировал свою реальную силу – умение транслировать свои практики всему обществу, в результате чего теневые отношения густой сетью опутали все российское общество.

Эти черты делают средний класс реальным актором в модернизационном процессе. Его экономические требования и социальные ожидания уже настолько высоки, что стагнация или откат от ранее достигнутых стандартов вряд ли его устроит. И хотя переговорная сила среднего класса крайне слаба, все же власти придется с ним

договариваться. Вопрос в том, какую цену готовы заплатить оба субъекта – государство и средний класс – за издержки модернизации.

Тем самым, общий стратегический вектор российской социальной модернизации: **от борьбы с бедностью – к росту среднего класса или от тактики выживания – к стратегии развития.**

Реализация такой политики требует не денег, а в первую очередь развития институциональной среды. Возможности для воспроизводства и расширения среднего класса определяются не институтами социальной поддержки, в которой нуждаются низшие классы и значительная часть слоя «ниже среднего», а институтами развития. Средним классам и приближающимся к ним социальным слоям («рекруты среднего класса») должны быть адресованы институты развития: создание благоприятной деловой среды; стимулирование потребительского спроса; банковское и ипотечное кредитование; пенсионное страхование; качественное высшее образование; непрерывное образование; корпоративное и добровольное медицинское страхование; рынок социальных услуг.

В отношении низших классов необходимо создание эффективных институтов поддержки, в функции которых входит регулирование таких вопросов, как: минимальный размер оплаты труда; государственные пенсии; система адресной социальной защиты; качественное среднее профессиональное образование; система государственных гарантий в сфере здравоохранения; социальное жилье.

При таком сценарии в российском обществе будет создана, с одной стороны, социальная основа для локализации бедности и, тем самым, избегания деградации всей социальной структуры; с другой стороны, и это многократно важнее для будущего политического руководства страны, будут созданы стимулы и условия для высокопроизводительного и высокоэффективного труда тех социальных групп, которые обладают высоким образовательным, социальным и трудовым потенциалом. И именно этот вариант развития - единственно возможный путь для социальной и в конечном итоге экономической модернизации.

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И БУДУЩЕЕ РОССИИ⁵¹

Почему современной России не обойтись без мигрантов?

В ближайшие годы процессы депопуляции и демографического старения в России заметно усилятся. В первую очередь эти процессы проявятся в негативной динамике численности населения в трудоспособных возрастах. Даже некоторый рост рождаемости, обусловленный введением в Российской Федерации пронаталистских мер демографической политики, в ближайшие 15-20 лет не затормозит убыль населения в трудоспособных возрастах, поскольку дети, родившиеся после 2006 года, пополнят соответствующие возрастные контингенты только к концу первой трети XXI века.

Значительная убыль населения в трудоспособных возрастах может существенно дестабилизировать ситуацию на национальном рынке труда. В частности, при нынешних тенденциях в развитии системы профессионального образования может произойти сокращение численности квалифицированных специалистов. Одновременно, в условиях старения населения возрастет спрос на новые товары и расширится спрос на целый ряд услуг, относящихся к системам здравоохранения и социального обеспечения. В то же время из-за сокращения численности населения в отдельных регионах обезлюдение приобретет критический характер.

Для предупреждения отрицательных последствий сокращения численности трудоспособного населения, в том числе квалифицированных работников, должен быть разработан комплекс мер, включающих в себя совершенствование технологий и рост производительности труда, повышение уровня экономической активности населения в молодых и старших возрастах, увеличение отдачи от системы профессионального образования, создание эффективной системы повышения квалификации и переквалификации работников. Однако, как показывает практика развитых стран, для внедрения этих мер требуется продолжительное время. Поэтому в ближайшие годы без привлечения как квалифицированных, так и неквалифицированных мигрантов, как временных, так и постоянных, рынок труда России не сможет эффективно функционировать. Следовательно, замедлятся темпы экономического роста и под угрозой будут поставлены программы, направленные на повышение благосостояния населения России.

⁵¹ Авторы - Н.И.Власова, Е.Ш.Гонтмахер, М.В.Денисенко, И.В.Ивахнюк, В.И.Мукомель, В.А.Поставнин и Е.В.Тюрюканова

В этих условиях международная миграция может стать важнейшим рычагом восполнения потерь трудового потенциала России и ее регионов. Россия по-прежнему остается привлекательной для мигрантов из большинства постсоветских стран. В то же время миграционный потенциал центрально-азиатских республик, являющихся основными миграционными донорами России, существенно сократится уже через 10 – максимум 15 лет, как по объективным демографическим, так и, возможно, по экономическим и политическим причинам. Наиболее близкая в социально-культурном отношении Украина сама переживает глубокий демографический кризис. Мигранты из Молдовы, Беларуси и Украины в значительной степени уже сориентированы на страны ЕС. Миграционный потенциал Армении и Азербайджана, по разным причинам, уже минимален. Таким образом, у России нет иного пути, как рассматривать перспективу миграции из стран, гораздо более дистанцированных от нее в этническом и социально-культурном отношении, нежели республики бывшего СССР. При этом теряются преимущества исторических связей, схожести менталитета, знания русского языка. Россия выходит на мировое миграционное поле в качестве равного игрока с такими странами, как США, Великобритания, Франция, Германия, Канада, Австралия, и – проигрывает.

Нелишне напомнить, что миграционная привлекательность страны непосредственно связана с ее инвестиционной привлекательностью. Для России, в которой стремительно сокращается численность трудоспособного населения, а система высшего и профессионального образования не вполне соответствует нуждам национального рынка труда, это имеет особое значение. Инвестиционное решение напрямую зависит от того, каким является кадровое обеспечение внутреннего рынка труда и от того, насколько беспрепятственно может быть осуществлено перемещение необходимого для осуществления инвестиционного проекта персонала из-за рубежа. Следовательно, «открытость» миграционной политики становится в условиях глобализации важным фактором конкурентоспособности страны.

Из истории миграционной политики современной России

В течение двух десятилетий постсоветского развития Российская Федерация предпринимала активные, правда, по большей части хаотичные и непоследовательные действия в миграционной сфере.

В 1990-х гг. поспешно создавалась правовая и институциональная основа миграционной политики. Потoki беженцев и вынужденных переселенцев, направленные на Россию в первые годы после распада СССР, диктовали необходимость приоритетного внимания государства именно к проблемам гуманитарной миграции.

Преобразование России в центр притяжения экономических мигрантов во второй половине 1990-х гг. потребовало изменения фокуса миграционной политики в сторону регулирования трудовой миграции. Однако сложные бюрократические процедуры привлечения иностранной рабочей силы спровоцировали бурный рост нерегистрируемой миграции и незаконного трудоустройства.

Таким образом, следующая смена приоритетов миграционной политики была предопределена: борьба с «нелегальной миграцией» путем передачи миграционных полномочий силовому ведомству – Министерству внутренних дел России – стало вехой российской миграционной политики начала 2000-х гг.

Этот шаг способствовал чрезмерной жесткости законов о гражданстве и о правовом положении иностранных граждан, принятых в 2002 г. Миграционные законы вступали во все более явное противоречие с экономическими и демографическими интересами России. Обострившийся демографический кризис, выразившийся, в частности, в естественной убыли населения, достигшей почти 1 миллиона человек в год, казалось бы, должен был привести к смягчению иммиграционного законодательства и политики предоставления гражданства. Однако на деле миграционные законы встали барьером на пути все еще стремившихся к переселению в Россию граждан бывших советских республик и лишили перспектив получения российского гражданства тех, кто уже приехал раньше.

Как бы опомнившись, в 2006 г. власти пошли на радикальную либерализацию миграционной политики в отношении прежде всего временной трудовой миграции граждан стран СНГ. Но почти сразу же вслед за этим – по известному принципу «шаг вперед, два шага назад» – либеральная модель управления трудовой миграцией была «зарегламентирована» поправками в законы, подзаконными актами и ведомственными инструкциями.

Программа государственного содействия переселению соотечественников также оказалась беспомощной попыткой поддержать иммиграционный приток населения в Россию. Никаких иных мер, способных стимулировать переселение в Россию на постоянное место жительства, предпринято не было.

Этот – крайне сжатый – экскурс в историю миграционной политики постсоветской России позволяет выявить ее самую характерную черту. Это **непоследовательность**. Именно непоследовательность миграционной политики не позволяет, в общем-то, назвать ее **политикой** и превращает предпринимаемые действия в набор хаотичных шагов, лишенных долгосрочной цели, противоречащих друг другу, вступающих в конфликт с интересами страны и разрушающих человеческие судьбы.

В настоящее время уже никем не подвергается сомнению, что международная миграция – как **постоянная иммиграция**, способная смягчить демографический кризис, переживаемый страной, так и **временная трудовая миграция**, призванная решить проблему дефицита кадров на российском рынке труда – является важным фактором развития современной России, и будет оставаться таковым еще не одно десятилетие.

Поэтому миграционная политика – тесно увязанная с экономической, демографической, национальной, региональной политикой, а также политикой в области профессиональной подготовки и занятости населения, – должна быть структурным элементом государственной стратегии развития России, призванным обеспечить миграционную привлекательность страны.

Проблема заключается в отсутствии единых подходов к пониманию сути, потенциала и инструментария миграционной политики, причем как среди тех, кто ответственен за принятие политических решений и законов, так и среди экспертов. В результате миграционная тема превратилась в арену жестких политических споров, роста ксенофобии и разрастания националистических настроений в обществе.

Российское общество, остро нуждающееся в создании позитивной, толерантной, созидательной атмосферы для осуществления модернизационного рывка, на деле оказывается дезориентированным. Социальная сплоченность, которая во всем развитом мире уже давно признается как необходимый элемент устойчивого национального развития, в России принимает прямо противоположную форму социальной, этнической, религиозной разобщенности – во многом вследствие непродуманной миграционной политики.

Альтернативные сценарии развития миграционной политики России

От того, **по какому сценарию** будет развиваться в ближайшие десятилетия государственная деятельность в области управления процессами международной миграции, может зависеть судьба России – ее внутренне- и внешнеполитическая ситуация, ее мировоззренческий настрой, ее способность к модернизации и ускоренному экономическому росту, а значит, ее место в мировой экономической иерархии, геополитическое положение.

Отбрасывая экстремальные варианты возможной трансформации миграционной политики (закрытие или, наоборот, открытие внешних границ для мигрантов), нам представляется, что наиболее реальных сценариев, действительно способных оказать влияние на будущее

развитие России, два. Результат реализации каждого из этих двух сценариев для будущего развития России будет принципиально разным.

Условно назовем первый сценарий «инерционным», второй – «стратегическим». Разграничительная черта между двумя этими сценариями пролегает в наличии/отсутствии последовательной политической воли, способной видеть в международной миграции важный **ресурс развития** России.

Сценарий первый – «инерционный»

В том случае, если подход к формированию миграционной политики останется прежним, т.е. лишенным стратегической цели, структурно непроработанным, не выверенным с точки зрения долгосрочной последовательности целеполагания, то уже в ближайшей перспективе Россия может столкнуться с вызовами и рисками, грозящими утратой даже имеющейся миграционной привлекательности и окончательным превращением в аутсайдера на мировом миграционном поле.

Отсутствие последовательности и преемственности принимаемых решений в миграционной сфере приводит к тому, что постоянно меняющиеся «правила игры» дезориентируют потенциальных мигрантов, отрицательно влияют на их решение относительно возможной миграции в Россию, а если такое решение сохраняется, то оно может оказаться в пользу незаконной миграции и теневого, нерегистрируемого трудоустройства. Подчеркнем: вся современная миграционная история доказывает, что ужесточение миграционной политики, особенно предпринимаемое неожиданно, в ответ на те или иные внешние обстоятельства, неизбежно **приводит к росту незаконной миграции** вследствие инерционности миграционных процессов.

В то же время следует учитывать, что миграция населения, особенно миграция трудовых ресурсов, становится **все более конкурентной сферой** мировой политики. При кажущемся тотальном миграционном давлении на более развитые страны со стороны менее развитых, на самом деле миграционные потоки в мире дифференцированы – по географическому, этническому, квалификационному, языковому и др. признакам. Принимающие страны, имеющие большой опыт в управлении миграционными процессами, разработали системы мер **селективной** миграционной политики, обеспечивающей им возможность отбирать из потенциального миграционного притока тех мигрантов, которые соответствуют тем или иным критериям отбора для получения вида на жительство, а впоследствии и гражданства, и, в конечном счете – целям миграционной

политики принимающей страны. Это могут быть мигранты, близкие в этническом отношении (Германия, Израиль), мигранты из стран-членов экономических союзов (ЕС, НАФТА), высококвалифицированные мигранты, инвесторы и предприниматели (особый приоритет всех принимающих стран), мигранты особо дефицитных профессий (ИТ-специалисты, средний медицинский персонал) и т.д. Для формирования притока желательных для страны мигрантов используются разные инструменты: система баллов (points system), многовариантные миграционные программы, гибкая политика предоставления гражданства, списки дефицитных профессий, предоставление иностранным выпускникам, закончившим местные университеты, права на работу и вида на жительство и т.д.

Россия – все еще новичок в этой «игре профессионалов». Поэтому, если страна не озаботится созданием четкой, структурированной, прозрачной миграционной политики, которая, собственно, во многом определяет миграционную привлекательность страны, ей придется довольствоваться на мировом миграционном поле и международном рынке труда теми мигрантами, которые готовы уехать «лишь бы куда-нибудь». Вряд ли это соответствует экономическим, демографическим и политическим интересам России. Детали первого сценария более подробно представлены в таблице 1.

Таблица 1. «Инерционный» сценарий: действия и последствия

Действия/отсутствие действий	Последствия
Несогласованность миграционного законодательства, волонтаристские корректировки миграционных законов и правил	«Выпадение» мигрантов за рамки правового поля. Расширение сегмента незаконной миграции. Отсутствие реального представления у власти о масштабах и формах миграционного притока. Снижение миграционной привлекательности России.
Межведомственная несогласованность действий государственных структур, вовлеченных в процессы управления миграцией, несогласованность интересов федерального центра, субъектов Федерации и органов местного самоуправления	Противоречивость и запутанность миграционных правил, сложности для работодателей в привлечении иностранной рабочей силы, сложности для мигрантов в получении легального статуса в России.

Действия/отсутствие действий	Последствия
Отсутствие единого координирующего органа, ответственного за разработку и реализацию миграционной политики	Отсутствие четкой миграционной политики и заинтересованности в ее принятии, размывание ответственности между ведомствами, задействованными в миграционном процессе, развитие нелегальных структур, управляющих миграционными потоками и деятельностью иностранных работников в России.
Ужесточение миграционной политики (периодическое или как тренд), сужение каналов въезда для временных и постоянных мигрантов	Нехватка рабочей силы на российском рынке труда, снижение конкурентоспособности российских предприятий, замедление темпов экономического развития России, рост нерегистрируемой миграции и незаконного трудоустройства. Не компенсируемое миграцией сокращение численности населения России, нарастание демографической нагрузки на работающее население, сужение пенсионной базы, сокращение размера пенсий, повышение пенсионного возраста. Ограничение возможностей трудоустройства в России может привести к дестабилизации социальной обстановки в странах – основных миграционных партнерах России и массовой неконтролируемой гуманитарной миграции в Россию.
Продолжение существующего подхода к политике репатриации (содействия переселению соотечественников) на основании экономической целесообразности при одновременном отсутствии четких и в то же время широких критериев определения	Провал Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников. Упущенный шанс использовать потенциал зарубежной русскоязычной диаспоры для смягчения демографического кризиса в

Действия/отсутствие действий	Последствия
соотечественников	России и выполнить моральные обязательства страны перед теми соотечественниками, кто – часто вынужденно – оказался вне пределов Родины и хотел бы вернуться.
Продолжение применения неэффективного инструмента квотирования иностранной рабочей силы	Превращение квоты в политический <i>символ</i> контроля власти над ситуацией на рынке труда. Питательная среда для коррупции. Отсутствие попыток найти и применить реально действующие механизмы защиты интересов россиян на рынке труда.
Отсутствие или слабая продуманность политики интеграции мигрантов в принимающий социум	Трудности мигрантов в адаптации в России, социальная исключенность мигрантов, формирование социально неблагополучных этнических анклавов, нарастание межэтнической напряженности, риск внутривнутриполитических конфликтов.
Игнорирование потенциала институтов гражданского общества для осуществления интеграции мигрантов	Противостояние государства и гражданского общества (мигрантских организаций, диаспор, правозащитных организаций) чревато бесконтрольным нарушением прав мигрантов, их социальной изоляцией и самоизоляцией, нарастанием ксенофобии и межэтнической напряженности, отсутствием социальной сплоченности общества. Институциональная недостаточность политики интеграции мигрантов.
Неразвитость форм частно-государственного партнерства в миграционной сфере и неразвитость легальных сервисов для мигрантов	Государство не справляется с созданием эффективной миграционной инфраструктуры, в то время как бизнес оказывается отстраненным от решения задач

Действия/отсутствие действий	Последствия
	обустройства и трудоустройства мигрантов, создания мигрантских сервисов, обеспечения их прав. В результате растет масштаб теневых сервисов и неформальной /полукриминальной миграционной инфраструктуры.
Пассивность и затягивание развития межгосударственного сотрудничества в миграционной сфере на постсоветском пространстве	Утрата остающихся у России рычагов влияния на постсоветском пространстве и, как следствие, роли лидера постсоветского пространства, недоверие партнеров по СНГ к России как миграционному партнеру, снижение миграционной привлекательности России для стран бывшего СССР, переориентация миграционных потоков на другие страны назначения.
Отсутствие системы социального обеспечения мигрантов и защиты их трудовых прав	Существенное ограничение возможности медицинского обслуживания, неразвитость системы медицинского страхования мигрантов, их пенсионного обеспечения, эксплуатация их труда, отсутствие действенной структуры, стоящей на защите общечеловеческих прав мигрантов.

Сценарий второй – «стратегический»

«Стратегический» сценарий является альтернативным «инерционному». Его основой является принципиальный отказ от тактики сиюминутной реакции на возникающие миграционные вызовы (массовый приток вынужденных мигрантов, незаконная миграция, миграционные угрозы национальной безопасности), которая провоцирует импульсивность и непоследовательность миграционной политики, в пользу стратегически выверенной последовательной государственной позиции в отношении привлечения мигрантов для обеспечения устойчивого экономического и демографического развития

страны и обеспечения ее геополитических интересов.

Первоначальной формой реализации такого подхода является разработка и принятие Концепции государственной миграционной политики, которая предусматривала бы четкие ответы на вопросы о том, какую роль государство отводит миграции и мигрантам в дальнейшем развитии России, каких мигрантов и на каких условиях России предпочтительнее принимать на своей территории, какое миграционной политике отводится значение в системе национальной безопасности России, какое место страна предполагает занять на мировом рынке труда.

Принципиально важную роль во втором сценарии играет формирование **системного/комплексного подхода** к реализации миграционной политики. Задачи миграционной политики четко согласуются с экономической, социальной, демографической, образовательной политикой и политикой на рынке труда. Для решения поставленных в миграционной области задач привлекаются все заинтересованные акторы: государство, ассоциации работодателей, профсоюзы, диаспоры, мигрантские организации, правозащитные организации. В частности, возможно и необходимо делегирование части функций по интеграции мигрантов структурам гражданского общества, более приспособленным для выполнения этих задач, и перемещение фокуса политики интеграции на локальный уровень. Развитие частно-государственного партнерства в миграционной сфере ускорит развитие миграционной инфраструктуры. Формирование партнерских отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом повысит уровень социальной сплоченности нации. Развитие многостороннего межгосударственного сотрудничества в управлении миграционными процессами, особенно в рамках постсоветского региона, усилит региональные интеграционные процессы, укрепит геополитическую роль России как регионального лидера. Создание единого рынка труда повысит устойчивость развития региона, что опять же соответствует геополитическим интересам России.

Основные шаги второго сценария отражены в таблице 2.

Таблица 2. «Стратегический» сценарий: действия и последствия

Действия	Последствия
Принятие Концепции государственной миграционной политики	Определение стратегических ориентиров желательного для России развития миграционных процессов. Преодоление межведомственной несогласованности в реализации миграционной политики.

Действия	Последствия
Систематизация миграционного законодательства	Преодоление противоречивости миграционных законов, выявление правовых лакун, формирование четкой правовой основы для реализации стратегических целей миграционной политики.
Отказ государства от идеи жесткого контроля над миграцией в пользу комплексного миграционного менеджмента. Создание гибкой системы управления миграционными процессами	Миграция превращается из процесса, проблематизирующего развитие России, в управленческую задачу. <i>Системное</i> видение роли миграционных процессов для развития России ставит миграционную политику в один ряд с экономической, демографической, социальной политикой. Для решения поставленных в миграционной области задач привлекаются все заинтересованные акторы: государство, ассоциации работодателей, профсоюзы, мигрантские организации, диаспоры, правозащитные организации. Укрепляется многостороннее межгосударственное сотрудничество в управлении миграционными процессами.
Разработка четких миграционных каналов/направлений/программ (переселенческая, репатриационная, воссоединение семей, трудовая, деловая, образовательная и т.д.) и дифференцированный подход к разным категориям мигрантов	Повышение миграционной привлекательности России за счет прозрачности и структурированности миграционной политики. Усиление легального миграционного притока. Ускорение модернизации российской экономики за счет обеспечения притока инвесторов и предпринимателей, а также привлечения высококвалифицированных кадров с мирового рынка труда.

Действия	Последствия
	Сокращение незаконной миграции и снижение негативных последствий, ей вызываемых..
Тщательная проработка «натурализационного канала» иммиграции. Разработка четких каналов получения российского гражданства	Усиление иммиграционного притока. Частичная компенсация естественной убыли населения России за счет иммиграции. Сокращение демографической нагрузки. Смягчение проблемы старения населения за счет притока молодых иммигрантов.
В области трудовой миграции – разработка многовариантных программ для временных трудовых мигрантов, дифференцированных по сферам занятости и отраслям	Обеспечение притока легальной иностранной рабочей силы в трудодефицитные отрасли и регионы. Сокращение демографической нагрузки на работающее население за счет притока трудовых мигрантов. Возможность реструктуризации занятости российского населения в пользу инновационных отраслей благодаря привлечению мигрантов в менее престижные отрасли. Поддержание конкурентоспособности российских предприятий. Обеспечение устойчивых темпов экономического развития России.
Понимание того, что импорт рабочей силы – это не привлечение <i>дешевой</i> иностранной рабочей силы, а восполнение <i>дефицита</i> рынка труда. Решение проблемы демпинга заработной платы в отраслях концентрации мигрантов.	Преодоление проблемы эксплуатации мигрантов, рабского труда и торговли людьми. Подключение мигрантов к системе социального обеспечения и преодоление, таким образом, их нынешнего бесправного положения в российском обществе.
Развитие частно-государственного партнерства в миграционной сфере	Снижение теневого бизнеса и коррупции. Повышение доходов бюджетов всех уровней. Рост уровня и скорости адаптации мигрантов. Повышение степени

Действия	Последствия
	<p>доверия к ФМС и властным структурам в целом.</p> <p>Привлечение бизнеса к созданию миграционной инфраструктуры в сфере обустройства мигрантов (общежития, временное жилье, передвижные строй-городки), трудоустройства мигрантов (миграционные биржи, частные агентства занятости, лизинг персонала), легализации денежных переводов мигрантов (развитие каналов трансграничных финансовых сервисов для мигрантов), обеспечения прав мигрантов (консультационные, информационные, правовые центры). Усиление роли этнического бизнеса в укреплении внешнеэкономических связей России со странами происхождения мигрантов.</p>
<p>Разработка и реализация политики интеграции инокультурных мигрантов как составная часть национальной миграционной политики</p>	<p>Снижение межэтнической напряженности за счет большей включенности иммигрантов с социальный социум и большей адаптации временных трудовых мигрантов к российскому рынку труда. Распространение знания мигрантами русского языка, законов и норм Российской Федерации.</p>
<p>Формирование традиций толерантности в российском обществе</p>	<p>Снижение межэтнической напряженности за счет формирования лучшего представления россиян о вкладе мигрантов в экономику России, о культуре стран происхождения мигрантов, расширения межэтнического взаимодействия через институты гражданского общества. Преодоление тенденций</p>

Действия	Последствия
	национализма и шовинизма на основе развития демократических ценностей: уважение прав человека, повышение самооценности жизни.
Информационное обеспечение миграционной политики	Создание более позитивной атмосферы в обществе для обсуждения вопросов миграционной политики. Позитивизация миграции и мигрантов через средства массовой информации. Снижение уровня ксенофобии и межэтнической напряженности в обществе. Формирование среди россиян понимания роли миграции для России и целей миграционной политики.
Противодействие незаконной миграции путем пресечения нерегистрируемой занятости мигрантов	Сокращение теневого сектора занятости, увеличение налогооблагаемой базы доходов мигрантов, формирование адекватного представления о масштабах и структуре национального рынка труда и потребности в привлечении иностранной рабочей силы. Повышение здоровой конкуренции на российском рынке труда.
Политика поощрения учебной миграции с возможностью дальнейшего трудоустройства выпускников в России	Содействие притоку наиболее подготовленных и легко интегрируемых в российское общество иммигрантов – знающих русский язык и традиции жизни в России, имеющих профессиональную подготовку, находящихся в активном репродуктивном возрасте.
Реформирование системы профессионального обучения, в том числе развитие экспорта образовательных услуг	Привлечение иностранных граждан для профессионального обучения в российских средних профессиональных училищах с их

Действия	Последствия
	<p>дальнейшим трудоустройством на российском рынке труда.</p> <p>«Реанимация» системы среднего профессионального обучения.</p> <p>Повышение качества человеческого капитала мигрантов. Усиление стимулов для стран СНГ в укреплении миграционного взаимодействия с Россией.</p>
<p>Привлечение НПО и общественных организаций к формированию миграционной инфраструктуры и делегирование им функций по интеграции мигрантов</p>	<p>Реализация политики интеграции мигрантов усилиями более приспособленных для этого общественных институтов.</p> <p>Перемещение фокуса политики интеграции на локальный уровень.</p> <p>Повышение уровня социальной сплоченности общества.</p> <p>Формирование партнерских отношений государства и гражданского общества.</p>
<p>Укрепление многостороннего регионального сотрудничества в миграционной сфере в рамках СНГ и ЕврАзЭС</p>	<p>Создание единого рынка труда на постсоветском пространстве.</p> <p>Усиление интеграционных процессов и укрепление геополитической роли России как регионального лидера. Повышение устойчивости развития региона.</p> <p>Обеспечение геополитических интересов России на постсоветском пространстве.</p>

О Концепции государственной миграционной политики России

Концепция миграционной политики призвана предложить ответы на современные вызовы глобализации, связанные, в частности, с объективно возрастающим вовлечением всех стран мира в миграционное движение, демографическим старением и сокращением численности населения в странах глобального Севера, ростом этнического многообразия в принимающих мигрантов странах и т.д.

Отсюда вытекают следующие задачи эффективной миграционной политики:

- **создание в Российской Федерации цивилизованных условий для пребывания и проживания мигрантов и их трудовой деятельности.** Необходимы реальные шаги по усилению привлекательности России для законопослушных мигрантов. Люди, приезжающие в страну, должны быть уверены в личной защищенности и безопасности членов их семей, соблюдение законов со стороны мигрантов должно обеспечивать им определенные гарантии социальной поддержки, инвестирования, перевода денежных средств и т.п. Адаптация и интеграция иммигрантов и временных трудовых мигрантов может рассматриваться как основа их дальнейшей натурализации;

- **развитие каналов иммиграции в Российскую Федерацию на постоянное место жительства.** Много стран (США, Канада, Австралия и др.) пополняют свое население за счет привлечения иммигрантов, Россия также нуждается в иммигрантах в долгосрочной стратегической перспективе;

- **создание действенных инструментов адаптации и интеграции мигрантов.** Необходимо противодействовать социальной изоляции и сегрегации иноэтничных и инокультурных мигрантов, развивать каналы социальной мобильности, содействовать индивидуальной и групповой интеграции;

- **противодействие ксенофобии и мигрантофобии;**

- **снижение численности мигрантов с неурегулированным правовым статусом, проведение разовой регуляризации (амнистии) мигрантов с неурегулированным правовым статусом;**

- **создание инструментов согласования интересов федерального центра, субъектов федерации, органов местного самоуправления, принимающего населения и мигрантов.** Необходима организация взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления, НПО для адаптации и интеграции мигрантов;

- **совершенствование информационного и аналитического обеспечения миграционной политики.**

Важнейшие механизмы реализации стратегического сценария

Программа привлечения граждан других стран на постоянное место жительства в Россию

Суть Программы состоит в том, что иностранцы с высоким уровнем образования и квалификации, желающие организовать в России

бизнес и имеющие для этого средства, имеющие близких родственников в России, которые хотят быть полноправными гражданами и которые удовлетворяют определенным требованиям, получают бессрочный вид на жительство, минуя промежуточные ступени (разрешение на проживание, вид на жительство сроком на пять лет).

Программа состоит из трех компонент: (1) экономическая иммиграция (миграция квалифицированных специалистов, инвесторов и предпринимателей; (2) воссоединение семей; (3) постоянная гуманитарная миграция.

Программа привлечения мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию включает в себя следующие функциональные компоненты: работа с потенциальными мигрантами, выделение основных категорий иммигрантов (подпрограмм), процедуры отбора иммигрантов, определение дефицитных или избыточных профессий на российском рынке труда, трудовая сертификация, тестирование на знание русского языка, механизмы по перемещению, расселению, адаптации и интеграции иммигрантов.

В экономической части Программы сочетаются два основных из принятых в мировой практике подходов к отбору квалифицированных иммигрантов. Первый из них осуществляется непосредственно работодателем, в роли которого могут выступать государственные предприятия и учреждения. Этот подход ориентирован на удовлетворение текущих потребностей работодателя и, следовательно, рынка труда, в рабочей силе. Российские предприниматели, которые стремятся восполнить дефицит квалифицированной рабочей силы на своих предприятиях путем привлечения специалистов из-за рубежа, должны стать одним из ключевых участников Программы. Федеральная программа должна содействовать быстрой реализации намерений предпринимателя в найме подходящего ему квалифицированного специалиста-иностранца.

В отличие от первого второй подход допускает переезд иностранца в Россию на постоянное место жительства без предварительного соглашения о найме. В этом случае все иммигранты должны удовлетворять определенным критериям, в основу которых положены их личностные характеристики (возраст, уровень образования, опыт работы), соответствие их профессионально-квалификационного уровня потребностям российского рынка труда, а также способность к быстрой интеграции в России (знание русского языка, наличие родственников в России, опыт учебы и работы в России). Степень соответствия каждому из критериев оценивается в баллах. Как показывает практика других стран, использование при отборе квалифицированных иммигрантов религиозных, расовых или этнических критериев нецелесообразно с экономической точки зрения. Подобный подход ориентирован на

достижение долгосрочных целей развития страны путем накопления человеческого капитала.

Основные цели, приоритеты, механизмы реализации иммиграционной политики определяет Правительство Российской Федерации. При этом Правительство обеспечивает все статьи расходов на реализацию Федеральной программы по привлечению квалифицированных специалистов, из которой исключены непосредственные расходы на перемещение и обустройство мигрантов. Переселение в Россию, обустройство на новом месте жительства осуществляется за счет самих мигрантов, их родственников, работодателей или местных органов власти.

Иммигранты, которые отбираются по балльной системе, сами финансируют свое переселение, самостоятельно трудоустраиваются и выбирают место для проживания. Иммигранты, которые переселяются при поддержке работодателей или местных органов власти, должны выполнить в соответствии с заключаемыми ими договорами обязательства по продолжительности проживания и работы на предприятии и в регионе.

Лица, получившие разрешение на постоянное проживание в России, обязаны находиться на ее территории не менее 18 месяцев в течение в течение трех лет после момента его получения.

Федеральные средства расходуются на содержание штата специалистов, участвующих в реализации Программы, ее материально-техническое обеспечение информационную поддержку, создание информационно-интеграционных центров для иммигрантов, а также языковых и страноведческих курсов за пределами России, проведение исследований, сопровождающих реализацию программы.

Основой реализации Программы является получение и распространение надежной информации (1) о потенциальных мигрантах в Россию за рубежом, (2) о состоянии рынка труда и спросе на труд квалифицированных специалистов-мигрантов в России, (3) о программах языковой и культурной интеграции мигрантов. Источниками и распространителями подобной информации являются: за рубежом - представительства Россотрудничества, консульства или другие представительства Российской Федерации, внутри России - специальные информационно-интеграционные центры.

Итоги реализации Программы следует представлять российской общественности в форме Правительственных отчетов. В ходе научно-исследовательского сопровождения Программы должны оцениваться социально-экономический эффект от ее реализации, успешность процесса интеграции иммигрантов и их положение в российском обществе, потенциальный контингент квалифицированных специалистов за рубежом, желающих переехать на постоянное место жительства в

Россию.

Для того, чтобы быть допущенными к участию в Программе, потенциальный иммигрант (претендент), будь то по экономической, семейной или гуманитарной категории, должен удовлетворять следующим минимальным требованиям:

- его здоровье, а также здоровье переселяющихся с ним членов семьи, должно удовлетворять критериям, определенным в Минздравсоцразвития России (например, отсутствие ВИЧ, туберкулеза, психических расстройств и др.). Российская система здравоохранения не может брать на себя дополнительное бремя расходов по лечению от тяжелых заболеваний только что прибывших иммигрантов;

- не находится под следствием в момент подачи документов к участию в Программе, не быть в прошлом участником организованных преступных групп или террористических организаций;

- обладать достаточными знаниями русского языка, что удостоверятся в ходе прохождения теста. Необходимый уровень знаний русского языка, а также последующая их градация, и правила тестирования устанавливаются специальной комиссией Министерства образования и науки;

- обладать финансовыми средствами или спонсорской поддержкой от родственников или работодателя в зависимости от размера его семьи для проживания в течение одного года (таблица в долларах США, определяется на основе анализа бюджетов домохозяйств с учетом средств на съем квартиры). Эта информация подтверждается соответствующими банковскими документами или юридически заверенными гарантиями работодателя или родственников, выступающих в роли спонсора иммигранта.

Кроме того, экономические иммигранты должны:

- иметь как минимум среднее специальное образование и быть квалифицированным работником в соответствии с Общероссийским классификатором занятий;

- обладать опытом работы по специальности: (а) не менее 2-х лет из последних 5 в случае подачи документов иностранцем, постоянно проживающим за рубежом; (б) 1 год до момента подачи документов для иностранцев, работающих в России. Опыт работы по специальности не требуется от лиц, получивших высшее образование в России, в течение двух лет после окончания вуза.

На основе текущих и перспективных оценок развития рынка труда Роструд разрабатывает перечень основных дефицитных профессий, открытых для мигрантов, поскольку соответствующие вакансии не могут быть заполнены только за счет российских граждан.

В регионах могут разрабатывать региональный список основных дефицитных профессий, открытых для мигрантов, поскольку

соответствующие вакансии не могут быть заполнены за счет российских граждан.

Роструду следует также разрабатывать перечень профессий, носители которых с избытком представлены на российском рынке труда. Соответственно, отбор мигрантов на постоянное место жительства по избыточным специальностям временно приостанавливается. Регионы, привлекающие значительное количество иммигрантов могут разрабатывать свои перечни избыточных профессий. Перечни как дефицитных, так и избыточных профессий служат ориентиром, как для потенциальных иммигрантов, так и для работодателей, содействуют формированию их планов, а также упрощают процедуру отбора иммигрантов.

В зависимости от значимости и востребованности на российском рынке труда специальностям, предполагающим высокую квалификацию работника по Общероссийскому классификатору занятий, присваиваются баллы, которые будут учитываться при отборе иммигрантов.

Следует предусмотреть возможность привлечения в страну на постоянное место жительства молодых высокообразованных иммигрантов, имеющих специальности, невостребованные на российском рынке труда, с учетом их возможной переквалификации в специалистов дефицитных профессий.

В целях максимального содействия интересам государства, работодателей, регионов и потенциальных мигрантов в Программе предусматривается открытие нескольких иммиграционных каналов и следующие категории квалифицированных иммигрантов: (а) самостоятельные иммигранты, (б) иммигранты с договором о найме, (в) региональные иммигранты; (г) предприниматели и инвесторы; (д) лица с выдающимися способностями, (е) студенты, (ж) лица, меняющие миграционный статус.

К **самостоятельным иммигрантам** относятся квалифицированные специалисты, которые (а) удовлетворяют минимальным требованиям, предъявляемым к иммигрантам, (б) отбираются на основе личностных и профессиональных характеристик, оцениваемых в баллах. Разрешение на бессрочное проживание или статус иммигранта получают те, кто наберет количество баллов, превышающее определенный предел.

Система начисления баллов определяется специальной комиссией из представителей Федеральной миграционной службы, Министерства экономического развития, Федеральной службы труда и занятости.

Отбор производится по следующим критериям: возраст, образование, знание русского языка, опыт работы, спрос на специальность, образование супруга(и), наличие родственников в

России, опыт учебы в России, опыт работы в России.

Самостоятельные иммигранты, после получения иммиграционного статуса, переезжают, обустроиваются и трудоустраиваются в любой населенном пункте России за свой счет (возможно, при поддержке родственников, проживающих в Российской Федерации), опираясь на содействие информационно-интеграционных центров.

Иммигранты с договором о найме. К этой категории квалифицированных иммигрантов относятся те иностранные граждане, которые постоянно проживают за пределами России и получили предложение о найме от конкретного работодателя с возможностью получения статуса постоянного жителя России.

Отбор этих мигрантов осуществляется непосредственно работодателем без использования балльной системы, но с учетом минимальных требований, предъявляемых к иммигрантам. Профессия потенциального мигранта должна относиться к разряду дефицитных на российском рынке труда. Намерение работодателя заключить трудовое соглашение с потенциальным мигрантом является основанием для получения разрешения на иммиграцию в Россию.

Трудовое соглашение, кроме выделенных дефицитных профессий и лиц с выдающимися способностями, должно пройти сертификацию в региональном управлении Федеральной службы труда и занятости. Цель сертификации заключается в доказательстве работодателем того, что наем иностранного специалиста на определенную должность не ухудшит состояние рынка труда для представителей той же профессии из российских граждан и граждан государств, с которыми Россия имеет соглашение о едином рынке труда. Работодатель должен доказать, что (1) не существует российских работников, обладающих необходимой квалификацией и желающих занять соответствующее рабочее место; (2) наем иностранца не окажет неблагоприятного воздействия на уровень заработной платы и условия труда российских работников по той же специальности в регионе въезда. При этом в зависимости от специальности претендента от работодателя могут потребоваться доказательства того, что он предпринял все необходимые усилия по поиску нужного работника среди россиян или переквалификации имеющихся в его распоряжении работников: дал объявления о найме на своем предприятии, в службы занятости, в средствах массовой информации и не нашел необходимого специалиста.

По условиям договора работодатель должен гарантировать иммигранту полную занятость и уровень оплаты труда, соответствующий среднему уровню для данной квалификации в отрасли приложения труда и принимающем регионе. При этом работодатель может оказать поддержку по переселению и обустройству иммигранта в соответствии с оговоренными в договоре обязанностями сторон.

Иммигрант, в свою очередь, обязан отработать на данном предприятии число лет, оговоренное в договоре, который заключается на срок не более 5 лет.

В поиске потенциальных работников-иностранцев работодатель использует (1) собственные кадровые службы (2) помощь третьих лиц (3) специальный банк данных, содержащий информацию о претендентах на иммиграцию. Последний создается в Федеральной миграционной службе на основе документов, поступающих от иностранных граждан, желающих переехать на постоянное место жительства в Россию. В качестве работодателя могут выступать как частные предприятия, так и предприятия и организации бюджетной сферы.

Для особо востребованных специальностей в бюджетной сфере могут разрабатываться специальные иммиграционные подпрограммы с ускоренной процедурой трудоустройства и получения статуса постоянного жителя России.

Иммигранты по региональным программам. Региональные иммиграционные программы разрабатываются местными органами власти по согласованию с Федеральной службой по труду и занятости и Федеральной миграционной службой.

К региональным иммигрантам относятся те иностранные граждане, проживающие за пределами России, которым (1) предложено занять конкретные рабочие места в бюджетной сфере, на малых и средних частных предприятиях, фермерских хозяйствах; (2) самостоятельные иммигранты, которые в рамках региональных иммиграционных программ отбираются по итогам балльного тестирования, условием которого является более низкий «проходной» балл, чем в Федеральной системе отбора иммигрантов.

Региональные орган власти могут оказать поддержку по переселению и обустройству иммигранта в соответствии с оговоренными в договоре обязанностями сторон. Иммигранты обязуются проработать и прожить в регионе оговоренное в договоре о найме или условиях прохождения балльного отбора количество лет.

Предприниматели и инвесторы. К этой категории иммигрантов относятся иностранные граждане, которые имеют успешный опыт предпринимательской деятельности в своей стране и собираются создать в России: (1) предприятия с новыми рабочими местами; (2) мелкие предприятия в сфере обслуживания; (3) фермерские хозяйства. Помимо удовлетворения минимальным требованиям, предъявляемым иммигрантам в России, эта категория должна располагать (1) документально подтвержденным опытом работы в данной сфере; (2) финансовыми ресурсами для открытия собственного дела; (3) бизнес-планом. Статус иммигранта предприниматели получают после оценки их деятельности федеральными и региональными органами власти в

течение трех лет.

Лица с выдающимися способностями. Эта категория иммигрантов включает в себя лиц, имеющих выдающиеся достижения в области науки, техники, менеджмента, искусства, спорта и членов их семей. Критериями отнесения к данной категории служат национальные или международные награды или премии; вклад соискателя в развитие организаций, обладающих широкой известностью; материалы о соискателе в СМИ; научные работы, опубликованные в центральных профессиональных журналах или иных печатных изданиях; патенты; свидетельства участия в художественных выставках, представлениях, соревнованиях и т.д. Представители данной категории могут переехать на постоянное место жительства в Россию без предложения о найме, минуя отбор по балльной системе.

Студенты. Иностранные граждане, заканчивающие обучение в России представляют собой важный источник пополнения отряда квалифицированных специалистов. Они знают русский язык, адаптированы к российской действительности и, как правило, интегрированы в российское общество. Те иностранные студенты, которые устроились на работу по специальности во время учебы или имеют предложения о трудоустройстве по специальности, могут получить статус постоянного жителя России. При наличии средств для проживания иностранным студентам следует предоставить право для поиска работы и трудоустройства по специальности, или переквалификации в течение года с последующим предоставлением статуса постоянного жителя Российской Федерации.

Лица, меняющие миграционный статус. Сегодня в развитых странах мира для многих иностранных специалистов временная миграция является первым шагом на пути получения статуса постоянного жителя. В условиях грядущего роста спроса на квалифицированную рабочую силу в России следует ожидать увеличения числа временных трудовых мигрантов. Те квалифицированные временные мигранты, которые имеют работу в стране, знают русский язык, адаптировались и интегрировались в российское общество, являются идеальной группой для получения бессрочного вида на жительство или гражданства в Российской Федерации.

Воссоединение семей. Иммиграционная программа по воссоединению семей преследует как гуманитарные, так и экономические цели. Как показывает мировой опыт, иммигранты этой категории быстрее других интегрируются в общественную жизнь.

Главным критерием отбора иммигрантов является наличие у них родственников в России. При отсутствии достаточных средств у самого иммигранта, родственники должны обеспечить его проживание в России

(жилье, финансовое поддержка) в течение определенного периода времени.

Обращаться с заявками для получения статуса иммигранта в рамках программы «воссоединение семей» имеют право следующие категории родственников: жены и мужья; родители; нетрудоспособные и не состоящие в браке дети; бабушки или дедушки; несовершеннолетние братья, сестры, племянники, племянницы, внуки, если они являются сиротами. Другие родственные категории (трудоспособные и состоящие в браке дети, братья, сестры, внуки) учитываются в балльной системе программы экономической иммиграции.

Вступление в брак не является основанием для немедленного предоставления статуса постоянного жителя. С целью предупреждения фиктивных браков этот статус должен предоставляться спустя как минимум год после заключения брака. До этого супругу/супруге гражданина или постоянного жителя России предоставляется разрешение на временное проживание.

На первом, пилотном, этапе реализации программы нет необходимости вводить какие-либо количественные ограничения. Вероятно, что одной из главных трудностей начала реализации Программы будет недостаточное предложение со стороны иностранных граждан на постоянную иммиграцию в силу недостаточной привлекательности или информированности о России. Вместе с тем, следует иметь в виду, что даже малочисленный по отношению ко всему населению миграционный поток квалифицированных специалистов значим для отдельных отраслей и профессий на рынке труда.

Привлечение иностранной рабочей силы

В условиях возрастающего дефицита трудовых ресурсов экономическое развитие России в ближайшие десятилетия невозможно без привлечения иностранной рабочей силы.

Для повышения привлекательности России для трудовых мигрантов необходима оптимизация и либерализация миграционной сферы, что предполагает:

- проведение регуляризации положения незаконно находящихся в стране трудовых мигрантов;
- усиление интеграции в миграционной политике с государствами-донорами рабочей силы в части создания общего рынка труда и единого миграционного пространства;
- институциональные изменения в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы, в том числе на основе частно-государственного партнерства;

- изменение правового обеспечения политики в отношении трудовых мигрантов;
- информационное обеспечение привлечения и использования иностранной рабочей силы;
- совершенствование государственной статистики по учету трудовых мигрантов и их денежных переводов.

Проведение регуляризации положения незаконно находящихся в стране трудовых мигрантов (миграционной амнистии). В настоящее время по экспертным оценкам численность нелегальных трудовых мигрантов в России составляет от 5 до 10 млн. человек. Отсутствует информация о продолжительности их нахождения на территории нашей страны, сферах приложения труда и местонахождении.

Реализация новой миграционной политики, ее либерализация делают необходимым проведение регуляризации нелегальных трудовых мигрантов, многие из которых находятся на территории нашей страны в течение многих лет.

Регуляризация данной категории трудовых мигрантов позволит узаконить их правовой статус, ввести в правовое поле, обеспечить их легальное привлечение и использование, уменьшить занятость в теневом секторе экономики и увеличить пополнение бюджета за счет соответствующих отчислений за выдачу им разрешительных документов, а также отчислений с их доходов.

Усиление интеграции в миграционной политике с государствами-донорами рабочей силы в части создания общего рынка труда и единого миграционного пространства. Развитие интеграции, в первую очередь, с государствами-участниками СНГ в миграционной сфере, несомненно, должно быть направлено в сторону создания общего рынка труда этих государств и единого миграционного пространства между ними. Этот вопрос имеет не только политическое, экономическое, но и цивилизационное значение. Аналогичные процессы мы наблюдаем практически между всеми развитыми государствами, имеющими схожую базовую культурную общность: это относится к процессам глобализации и объединения в Западной Европе, между государствами Арабского Востока, государствами Северо-Американского континента. Перспективы развития нашей страны и исторически связанных с ней государств напрямую зависят от того насколько быстро и эффективно мы сможем интегрировать в единое сообщество на постсоветском пространстве.

Все это уже в ближайшей перспективе предполагает более активное взаимодействие с государствами-донорами рабочей силы на российский рынок труда, создание оперативного обмена информацией о ситуации на рынках труда государств-участников СНГ, содействия

трудовым мигрантам в подборе подходящей работы в государстве трудоустройства, упрощение порядка оформления разрешительных документов на осуществление мигрантами трудовой деятельности, унификации нормативных правовых документов в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы и принятия новых соглашений по данным вопросам.

Создание общего рынка труда и единого миграционного пространства предусматривает внесение существенных изменений в миграционную политику, не только России, но и государств-доноров рабочей силы на российский рынок труда в части их интеграции по вопросам предвыездной подготовки трудовых мигрантов, внесения существенных изменений в вопросы профессиональной подготовки трудовых мигрантов на основе разработки единых квалификационных требований к профессиям, специальностям и должностям, единых программ подготовки и переподготовки трудовых мигрантов, введение системы сертификации их профессиональных навыков, развития страховых принципов реализации их социальных прав, развитие рынка доступного для трудовых мигрантов жилья и т.д.

Институциональное обеспечение миграционной политики в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы, в том числе на основе частно-государственного партнерства. Это будет способствовать созданию и развитию:

- российского малого и среднего бизнеса в миграционной сфере;
- широкого спектра «мигрантских сервисов», удовлетворяющих потребности мигрантов в предоставлении им качественных, легальных услуг;

- дополнительных рабочих мест для российских граждан, в том числе на основе самозанятости.

За счет развития надежных официальных сервисов для мигрантов и работодателей (правовые, информационные и т.п.) будут вытесняться теневые услуги в этой сфере.

Поскольку муниципальная власть ближе всего к нуждам населения конкретной территории, а миграция населения напрямую затрагивает интересы муниципальных образований, на местном уровне предлагается предусмотреть возможность делегирования местным органам власти части полномочий по мониторингу и анализу ситуации на местном рынке труда, выявлению тенденций его развития, определению насыщенности и дефицита кадров по определенным видам экономической деятельности, а также по осуществлению миграционного учета, оформлению и выдаче разрешений на работу и патентов иностранным гражданам (в местах с максимальными показателями привлечения иностранной рабочей силы). Кроме того, значительная

часть практических забот по социальному обустройству мигрантов также ложится на органы местного самоуправления.

Изменение правового обеспечения политики в отношении трудовых мигрантов предполагает:

1. Развитие и повсеместное внедрение в России системы «электронное государство», которая позволила бы решить проблему учета и регистрации иностранных граждан, находящихся в стране, исключить институт принимающей стороны, а также иметь информацию об основных аспектах их жизнедеятельности на территории Российской Федерации. Базовой основой такой системы должно стать совмещение получения иностранным гражданином любых документов, услуг, осуществления платежей с фактом регистрации и идентификации данного иностранного гражданина в общей базе данных.

2. Необходимо отменить механизм квотирования привлечения иностранной рабочей силы.

3. В связи с этим отпадает необходимость ежегодного определения перечня профессий (специальностей, должностей), утверждаемого Минздравсоцразвития и Минэкономразвития.

4. Наоборот, актуальность приобретает определение перечня профессий, специальностей для привлечения иностранной рабочей силы, по которым имеется избыток национальной рабочей силы.

5. Необходим отказ от заявочной кампании. Ее предлагается заменить обращением работодателя в службу занятости и при отсутствии претендентов из числа национальной рабочей силы на замещение заявленной вакансии, он получает право привлечь иностранного работника;

6. Урегулирование деятельности частных агентств занятости (ЧАЗ). Требуется принятие соответствующего нормативного правового акта, определяющего их функции и роль в вопросах привлечения иностранной рабочей силы. На наш взгляд, сфера их деятельности в данных вопросах должна быть существенно расширена от подбора востребованного работодателем иностранного работника до оказания ему комплекса необходимых мигрантских услуг. Также необходимо предусмотреть возможность осуществления ЧАЗами лизинга рабочей силы. В этом случае ЧАЗы могли бы выступать в качестве работодателя. Для недопущения ущемления прав иностранного работника, отдаваемого по гражданско-правовому договору предоставления персонала, необходимо осуществление контроля за их деятельностью. В случае выявления подобных случаев ЧАЗы должны лишаться лицензии на занятие такой деятельностью.

7. Обеспечение социальных прав трудовых мигрантов. Решение проблемы медицинского и пенсионного обеспечения мигрантов видится за счет внедрения и повсеместного развития

страховых сервисов. Причем необходимо проработать вопрос о возможности страхования иностранного гражданина еще в государстве своего постоянного пребывания с последующим обслуживанием его в российских медицинских учреждениях и пенсионном сопровождении его трудовой деятельности.

Для расширения доступа иностранных работников к медицинским услугам на территории России, возможно, потребуется создание дополнительных специализированных медицинских учреждений.

Информационное обеспечение миграционной политики в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы. В средствах массовой информации необходимо больше освещать не только проблемы миграционной политики, но и пути их решения, в том числе на примере отдельных субъектов Российской Федерации. Возрастает роль СМИ в формировании толерантного отношения российского общества к иностранным трудовым мигрантам. Для подготовки материалов в СМИ больше привлекать ведущих российских экспертов в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы, рассказывать о деятельности госструктур, бизнес-структур и НПО в решении проблем мигрантов. Целесообразно информировать российское население о вкладе, который вносят мигранты в развитие российской экономики, брать интервью у российских граждан, которые используя труд мигрантов смогли решить ряд своих проблем.

Должны быть специализированные передачи на радио и телевидении, на страницах газет, предназначенные и для мигрантов. В данных передачах, статьях информировать их об изменениях в российском миграционном законодательстве, разъяснять действие отдельных его норм, рассматривать пути решения возникающих проблем, рассказывать куда они могут обратиться при возникновении тех или иных проблем..

Интеграция и адаптация мигрантов

Приток мигрантов в ближайшие годы увеличится в разы, и это будут - ввиду сокращения миграционного потенциала российских соотечественников - выходцы из иных социумов, с иными традициями и культурами.

Массовый приток иноэтничных мигрантов станет глобальным вызовом, если не удастся обеспечить их адаптацию и интеграцию и не удастся превратить их в лояльных граждан - независимо от этнического происхождения и государства выхода. Под адаптацией понимается приспособление мигрантов к принимающему сообществу (часто довольно поверхностное), знание и поведение с учетом традиций и

норм, принятых местным населением. Интеграция – процесс встречного движения культур принимающего социума и культур мигрантов, смешение культурных норм и ценностей, изначально функционировавших сепаратно и, возможно, противоречащих друг другу. Путь, пройденный мигрантами, практически всегда намного больше, чем пройденный местным населением.

Политика интеграции не имеет альтернативы – ни политика ассимиляции мигрантов, ни их сепарация не эффективны, как показывает опыт других стран, и неприемлемы по гуманитарным соображениям. Фокус проблем миграционной политики России смещается в социально-культурную сферу, особое значение приобретают вопросы социализации иммигрантов.

В настоящее время имеются определенные социокультурные ограничения политики интеграции. Наряду с долгосрочными, слабо подверженными изменениям факторами (специфический исторический опыт и традиции межкультурного взаимодействия принимающего населения, особенности и стереотипы общественного сознания россиян), особое значение для политики интеграции приобретают интеграционный потенциал принимающего общества, адаптивные возможности мигрантов, социальные практики взаимодействия принимающего населения и властей с мигрантами.

Интеграционный потенциал принимающего населения. Ксенофобные настроения распространены во всех слоях российского общества. Лозунг «Россия для русских!», по опросам социологов, поддерживается большинством респондентов с начала 2000-х годов.

Распространенность ксенофобных настроений провоцирует рост расистских нападения. Количество жертв расистского и ксенофобно ориентированного насилия в последние годы составляет около 500-600 человек, из которых гибнет каждый шестой.

Большинство россиян не одобряет расистские нападения, хотя часть населения осуждают методы, но не взгляды скинхедов и им подобных. Однако на смену достаточно толерантной молодежи конца 1980-1990-х годов приходят другие когорты, социализировавшиеся в другом, более ксенофобском социальном контексте. Молодежь солидарна с самыми жесткими мерами (вплоть до «ликвидации») по отношению к мигрантам и меньшинствам.

С ксенофобией сталкиваются представители всех «видимых меньшинств». Однако в первую очередь ксенофобия проецируется на представителей мигрантских, не традиционных для данной местности меньшинств.

Этническая принадлежность иммигрантов – ключевая проблема. В российских дискурсах о мигрантах их гражданская принадлежность подменяется этническим происхождением; национальность в обыденном

сознании превалирует над гражданством. Преувеличенное значение этничности, пронизывающее все аспекты социальных контактов, в первую очередь затрагивает мигрантов: мигрантофобии имеют явную этническую этиологию.

Приток мигрантов воспринимается россиянами как нарушение сложившегося общественного порядка, пусть хрупкого и неустойчивого. Противодействие мигрантам рассматривается принимающим населением как восстановление статус-кво.

Огромную роль играет специфика социального обустройства. В обществе отсутствует вера в себя, в других людей, в совместно построенные институты. Люди доверяют лишь ближайшему окружению – семье, родственникам, друзьям. Уровень межличностного доверия крайне низок по сравнению с развитыми государствами. Столь же невысок уровень доверия россиян к социальным институтам.

Отторжение «чужих» становится «естественной» реакцией на бессилие личности и своей социальной группы.

Линия противостояния проходит в социокультурной сфере: россияне убеждены, что культуры мигрантов размывают культурное ядро локальных сообществ. Население полагает, что приток мигрантов угрожает социальной стабильности, провоцирует конфликты между принимающим населением и мигрантами; что мигранты не уважают традиции и нормы поведения, принятые в их сообществе.

Россияне относительно толерантны к приезжим из Украины, Молдовы. В отношении других этнических групп доминируют раздражение, неприязнь, недоверие и страх, зашкаливающее по отношению к выходцам из Северного Кавказа и Закавказья.

В массе своей россияне считают, что мигранты России не нужны. Рестрикционная миграционная политика поддерживается подавляющим большинством россиян: согласно опросам 55% поддержали бы запрет принимать мигрантов на постоянное проживание в своем населенном пункте, 48% - запрет на временное проживание. Политику интеграции сегодня поддержали бы не более 25-30% россиян.

Адаптационные возможности мигрантов. Даже если бы неприятие мигрантов принимающим населением было бы надуманным, оно являлось бы серьезной социальной проблемой, так как воспринимается таковой россиянами. Но многие мигранты либо не знают, либо игнорируют общепринятые образцы и традиции принимающего сообщества. Часть мигрантов, особенно молодых мигрантов, приезжающих на заработки из сельской местности, не обладающих знаниями, квалификацией, плохо владеющих русским языком, и не стремятся к адаптации в России.

В то же время среди части мигрантов широко распространены интеграционные настроения и ожидания, резко контрастирующие с

настроениями принимающего населения. Эти мигранты, однозначно связывающие свое будущее с Россией, оптимистично (вероятно, чрезмерно) оценивают отношение к ним местного населения и перспективы интеграции. Наибольшую готовность к интеграции проявляют те мигранты, которые стремятся к вложениям в «человеческий капитал».

Важно, что сегодня в Россию прибывают мигранты из посылающих обществ с другой культурой планирования биографии и принятия решений: все чаще мы сталкиваемся с тем, что мигрант приезжает не вследствие индивидуального выбора, а по решению семьи, рода, клана.

Социальные практики адаптации. Социальные практики первичной адаптации мигрантов существенно отличаются от формальных, нормативно предписанных процедур. Для мигрантов особо значимо быстрое и успешное включение в рынок труда и решение проблемы жилья. Либерализация миграционной политики в последние годы принесла ощутимые плоды, однако плохая организация и сопряженные с этим затраты времени стимулируют мигрантов прибегать к помощи посредников для получения необходимых документов, при поиске работы, жилья. Повседневные практики получения разрешений на работу, поиска работы, постановки на миграционный учет и получения медицинских документов способствуют формированию теневых бизнес-структур, тесно взаимосвязанных с государственными органами.

В России сложился своеобразный теневой рынок услуг, предоставляемых юридическими и физическими лицами, с многомиллиардными оборотами, составляющими не менее 20 млрд. рублей (2008 год). Наряду с разовыми выплатами за получение разрешительных документов и поиск жилья, серьезным обременением для мигрантов являются постоянные выплаты посредникам за поиск работы и решением проблем с работодателем, составляющие ежемесячно 10-15 % зарплаты.

Дискриминационные социальные практики на рынках труда и жилья получили широкое распространение. На рынке труда дискриминация проявляется в ограничении доступа представителей мигрантских меньшинств к отдельным видам работ и сферам занятости, в оплате труда, условиях труда. Отсутствие свободного доступа к рынкам труда, правам в сфере труда, социальной защите и социальному диалогу – российские реалии, с которыми сталкивается большинство трудовых мигрантов и значительная часть иммигрантов.

Не менее выражена дискриминация на рынке жилья: практически во всех регионах встречаются объявления «сдам русской семье», «сдам славянам», реже – «кавказцев просим не беспокоить».

Дискриминация усиливает стремление к изоляции, способствуя социальной исключенности иностранных граждан. И дело не только в бытовых, чаще всего не складывающихся отношениях между представителями мигрантских общин и местным населением. Огромное значение приобретает действенность социальных, экономических, культурных институтов, призванных обеспечивать социализацию населения. Однако в современных условиях они слабо ориентированы на социализацию мигрантов, прибывающих из других социумов.

Интеграция мигрантов как преодоление вызовов социальной исключенности мигрантов. Последствия социальной исключенности крайне негативны. Во-первых, сепарация иноэтничных мигрантов поддерживает и воспроизводит этническую идентичность в ущерб гражданской, становясь серьезным препятствием формирования гражданского общества.

Во-вторых, сегментация общества по этническому основанию, практики использования принудительного труда иноэтничных мигрантов, подрывают общественные устои, подвергают эрозии общественные нормы и ценности.

В-третьих, сепарация иноэтничных мигрантов, формирование субкультурных мигрантских анклавов в принимающей среде, в т.ч. территориальных анклавов, становится проблемой, угрожающей социально-экономической и политической стабильности, особенно на локальном уровне. (В настоящее время такие процессы идут в российских городах преимущественно вблизи крупных торговых точек и других мест массовой занятости иноэтничных мигрантов).

В-четвертых, этническая дискриминация постепенно распространяется на всех представителей данного мигрантского меньшинства – включая имеющих российское гражданство.

В-пятых, этническая дискриминация непосредственно угрожает функционированию базовых социальных институтов. Особенно опасны угрозы деградации государственной службы, армии, правоохранительных органов, судебной системы, институтов семьи, образования и др.

Сегодня формируется весьма специфическая социальная модель современного российского общества. В России воссоздаются контуры сегрегированного общества, несовместного с конституционными основами государственного устройства Российской Федерации и не имеющего исторической перспективы.

Борьба с дискриминационными практиками, противодействие социальной исключенности мигрантов становится социально значимой проблемой, выходящей за рамки собственно миграционной политики и политики интеграции.

Следует отдавать отчет, что политика интеграции испытывает и

еще долгие годы будет испытывать серьезное влияние исторического опыта и традиций:

- закрытости советского общества, отсутствия укоренившихся традиций иммиграции;
- укоренившихся представлений о действенности административных мер, механизмов и инструментов;
- доминирования политических и административных соображений над экономическими; предпочтений, отдаваемым решению конъюнктурных задач в ущерб долгосрочным;
- неоимперского мышления.

Серьезное воздействие на иммиграционную политику и политику интеграции оказывают и особенности общественного сознания:

- политизированность мышления и неразвитость экономического мышления;
- представления о доминирующей роли государственных интересов (в ущерб групповым и личным), являющиеся базовыми;
- упрощенческий взгляд на социальные процессы, восприятие сложных социальных процессов в черно-белом свете;
- представление о целесообразности, которая может быть превыше Закона;
- разрыв между законодательством и правоприменительной практикой;
- слабость институтов гражданского общества, неразвитость гражданского самосознания и отсутствие традиций гражданского контроля в России;
- экспансия культуры цинизма;
- отсутствие традиций социального диалога.

Принципы, подходы и контуры политики интеграции.

Политика интеграции должна преследовать задачи ликвидации исключенности иностранных граждан, их отделенности от принимающего общества.

Разные категории мигрантов в разной степени нуждаются в интеграции, для одних групп достаточно первичной адаптации, тогда как другие нуждаются в интеграции. Политика интеграции должна быть дифференцирована по отношению к разным группам мигрантов: репатриантам-соотечественникам, иммигрантам, трудовым мигрантам и основываться на четких и ясных процедурах языковой, культурной, социальной, экономической адаптации и интеграции (табл. 3).

Таблица 3. Потребности разных групп мигрантов в адаптации/интеграции

Категории мигрантов	Виды адаптации/интеграции			
	Языковая	Культурная	Социальная	Экономическая
Соотечественники	-	+	+	+
Иммигранты	+ /++	++	++	++
Гастербайтеры	+	+	+	+

Примечания: ++ - интеграция, + - адаптация, - нет необходимости

Меньше всего нуждаются во вторичной социализации репатрианты-соотечественники, прекрасно владеющие русским языком, знающие российскую культуру. Однако и они нуждаются в социальной, культурной и экономической адаптации.

С самыми серьезными проблемами сталкиваются иммигранты, приезжающие в Россию на постоянное (преимущественное) жительство, испытывающие потребность в интеграции во всех сферах. Даже иммигранты из бывших республик СССР плохо знают русский язык и культуру принимающего населения, их знания о социально-экономических реалиях современной России крайне поверхностны; особо справедливо это для молодежи, социализировавшейся в новых независимых государствах после распада СССР. С еще большими проблемами сталкиваются иммигранты из традиционного зарубежья, многие из которых не владеют русским языком в необходимом для повседневной жизни объеме.

Гастербайтеры, ориентированные исключительно на заработок, нуждаются хотя бы в элементарном знании языка, традиций, культуры и норм поведения принимающего социума. При этом следует учесть: часть трудовых мигрантов, прибывших на заработки, со временем, по мере адаптации (которая прямо пропорциональна времени, проведенному в России), пересматривают свои жизненные планы, ориентируясь на получение вида на жительство или российского гражданства.

Политика интеграции должна учитывать не только конъюнктурные, но и долгосрочные вызовы. Если не обращать внимания на социализацию детей мигрантов, России грозит столкнуться с проблемой «трудных кварталов», с которой уже столкнулись страны Западной Европы. И особенное внимание должно уделяться политике интеграции детей гастарбайтеров, родители которых слабо адаптированы к социальным реалиям принимающего общества.

Если прием иммигрантов сопряжен с проблемами сегодняшними, то прием гастарбайтеров – с проблемами завтрашнего дня. Учитывая, что основной контингент иностранных граждан в России сегодня – временные трудовые мигранты, основной акцент интеграционной

политики должен быть сделан на этой категории мигрантов.

В тоже время необходимо отметить, что деление мигрантов на временных (трудовых) и постоянных (иммигрантов) чрезвычайно условно и не отражает их жизненных планов и ориентаций. Среди трудовых мигрантов велика доля тех, кто живут и работают в России практически постоянно. Многие из них давно перевезли семьи или обзавелись семьями в России и практически потеряли связь со страной происхождения. Однако из-за того, что они вынуждены получать разрешение на работу и становиться на миграционный учет, если хотят работать легально, они числятся как временные мигранты. Разрешение на временное проживание, дающее определенную свободу действий, крайне сложно получить: в 2009 г. квота таких разрешений составляла 200,3 тысячи, в 2010 году – 159,5 тысяч разрешений, на 2011 год -129,5 тысяч разрешений.

И, напротив, среди владельцев разрешений на временное проживание, вида на жительство встречаются лица, жизненные планы которых не включают интеграцию в российское общество. Будучи фактически временными мигрантами, они учитываются как иммигранты. Есть такие и среди обладателей российского гражданства: в условиях огромного разрыва между правами гражданина и правами человека, получение российского гражданства является самым надежным средством обеспечения элементарных человеческих прав и свобод. Для многих выходцев из новых независимых государств получение российского гражданства становится начальным этапом адаптации, каналом доступа к социальным ресурсам, но не обязательно следствием завершенности интеграции и проявлением лояльности к государству и обществу.

Нет резона ни разбрасываться российским гражданством, ни ограничивать доступ к разрешениям на временное проживание. Более логично выстроить систему «лифта» адаптации и интеграции: временное пребывание/разрешение на работу - временное проживание/разрешение на работу - вид на жительство – гражданство. А мигрант имел бы выбор – в зависимости от личных планов – использовать ли предоставляемые возможности. Необходимо резко увеличить квоты разрешений на временное проживание, не заставляя законопослушных трудовых мигрантов проводить время в очередях, смелее предоставлять вид на жительство. В 2009 г. было оформлено лишь 14,3 тыс. видов на жительство. По видам на жительство на конец года проживало 51,5 тыс. человек.

Можно пойти и на более радикальный шаг, отменив такой институт как разрешение на временное пребывание вовсе.

Было бы заблуждением считать, что в знаниях традиций, обычаев, культуры другой стороны нуждаются лишь мигранты. Принимающее

население также нуждается в элементарных знаниях традиций, обычаев, культуры, особенностей поведения и социальных коммуникаций мигрантов, прибывающих из других обществ. Просвещение принимающего населения – задача масс-медиа и масс-культуры, сферы публичной политики. Особое внимание следует уделять молодежи, намного хуже информированной о традициях посылающих сообществ стран постсоветского пространства, чем старшее поколение.

Возможные проводники (акторы) политики интеграции – органы государственной власти и местного самоуправления, работодатели и другие бизнес-структуры, специализирующиеся на мигрантских бизнес-сервисах, НПО (табл. 4).

Таблица 4. Специализация акторов на видах образования мигрантов

Актеры	Виды образовательных программ		
	Языковые	Культурные (знакомство с традициями, обычаями, культурой)	Профессиональные
Федеральные власти	-	+	+
Региональные власти	+	+	-
Органы местного самоуправления	+	+	-
Работодатели	-	-	+
Другие бизнес-структуры	-	+	+
НПО	+	+	-

Для России был бы полезен опыт стран, где существуют целевые федеральные программы адаптации и интеграции. В Канаде это программа ISAP. Кроме нее работают специализированные программы по приему (Host programs), языковые программы и программы переселения. Все они нацелены на оказание полного спектра услуг и помощи в основном иммигрантам (бизнес-иммигранты, воссоединение мигрантских семей, прием беженцев). В рамках данных программ Канада привлекает в основном уже обученных и востребованных трудовых мигрантов, как квалифицированных, так и менее квалифицированных, имея в виду, что они останутся жить и им будет выдан вид на жительство, а впоследствии и гражданство.

Эти программы правительства, стоящие свыше 150 миллионов долларов в год, сезонных трудовых мигрантов не охватывают. Однако существуют отдельные региональные программы (в большей степени на уровне провинций) именно для сезонных мигрантов. Финансируются они как провинциальными, так и центральными властями, через них

ежегодно проходят свыше 100 тысяч человек. Данные программы адресованы менее квалифицированным работникам, им оказывают услуги достаточно эффективно функционирующие государственные органы.

Так, в двух провинциях (Калгари и Эдмонтон) созданы специальные консультационные центры в виде «единого окна», где трудовым мигрантам оказывается помощь в разрешении всех жизненных вопросов. А именно:

1. Помощь в трудоустройстве, включая, например, интерактивное видео «Первый день на работе», различные инструкции и полезные советы, образовательные материалы.

2. Информация о правах и обязанностях на рабочем месте (базовая информация по ожидаемым стандартам занятости, общение с частными агентствами занятости, заработная плата, наконец — как и куда подать жалобу).

3. Помощь с размещением — в рамках этих услуг дается список организаций, занимающихся обустройством трудовых мигрантов, адреса хозяев жилья, списки школ, больниц и других организаций и ведомств, полезных для трудовых мигрантов.

4. Юридические консультации по вопросам иммиграции — те временные трудовые мигранты, которые заинтересованы в постоянном пребывании в Канаде, могут ознакомиться с требованиями соответствующих программ.

Кроме таких консультационных центров существует еще государственная служба помощи по телефону, и конечно, трудовые мигранты могут обращаться в большое количество общественных или общинных организаций, работа в которых, как правило, поставлена на добровольной основе. Там могут посоветовать, как лучше поступить в тех или иных случаях, помочь с поиском жилья и в решении любых бытовых вопросов, вплоть до покупки товаров или способа сбережения средств.

Тут важно подчеркнуть, что в Канаду приезжают мигранты, имеющие визы и трудовые контракты, так что на нелегалов этот обширный сервис, разумеется, не распространяется.

Важно подчеркнуть, что для обеспечения должного эффекта интеграционных программ требуются совместные усилия как стран отправления, так и стран назначения. В результате правительства тех и других стран получают в руки реальный рычаг управления миграционными потоками. В страны приема приезжают уже подготовленные (хоть в какой-то степени) трудовые мигранты, которые знакомы со своими правами и обязанностями, что помогает им легче интегрироваться и лучше работать.

Возвращаясь домой, они привозят, кроме денег, еще и

профессиональные навыки, что служит укреплению экономического потенциала страны исхода. То есть программы интеграции обеспечивают «безопасную» миграцию и делают ее максимально полезной.

Инструментами домиграционных программ в странах исхода являются в основном информационные кампании и целевая подготовка к работе непосредственно перед трудоустройством. Успешным примером такой совместной реализации может служить программа обучения и адаптации работников на дому (в основном женщин-домработниц), которые приезжают с Филиппин в Канаду. Сначала у себя дома они проходят 6-ти месячные курсы: уход за детьми, престарелыми, домашняя работа, приготовление пищи и т.д. Программы обучения одобряются соответствующими структурами и Филиппин, и Канады. После окончания курсов выдается сертификат, подтверждающий признание полученных навыков. По приезду в Канаду проводятся занятия о специфике канадского общества, о системе здравоохранения и образования, стоимости жизни и т. д. Впрочем, такие занятия проводятся по программе «Ориентация и знакомство с Канадой» (СОА) для всех типов мигрантов.

МОДЕРНИЗАЦИЯ: ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ РАКУРС⁵²

История показывает, что все попытки модернизации России упирались в барьеры, обусловленные ее огромной территорией: **«Реформаторы пытались опередить время, но увязли в пространстве»⁵³**. Это происходит отчасти потому, что власть, и не только она, плохо знает страну и побаивается ее разнообразия буквально на генетическом уровне, постоянно стремясь к унификации всего и вся. Одновременно мощь обширных просторов страны служит важным компонентом самоидентификации не только для власти, но и всех россиян. Это значимый ментальный барьер для принятия адекватных управленческих решений, и с ним нельзя не считаться при оценке возможностей модернизации.

Пространственные барьеры модернизации России очевидны, к ним относятся гигантские расстояния, обширность территорий с неблагоприятными условиями жизни и слаборазвитой инфраструктурой, низкая плотность населения и редкая сеть городов. Оценим эти стартовые условия, как объективные, так и субъективные:

1. В регионах, обладающих значительными экономическими ресурсами для модернизации, живет четверть населения, в аморфных «середняках» - почти 2/3, в слаборазвитых регионах – 10-15% населения страны.

2. Россия недоурбанизирована, слаба городская (достижительная) культура: 38% населения живет в городах с населением свыше 250 тыс. чел., которые оказались наиболее адаптивными и жизнеспособными в переходный период, 36% - в сельской местности, поселках и малых городах с минимальными ресурсами для модернизации.

3. В стране сформировалась иерархическая система городов-центров, способных транслировать импульс модернизации на менее крупные города и окружающую периферию, однако зоны их модернизирующего влияния не способны охватить всю страну. В России очень мало городов, особенно крупных.

4. Велика пространственная и поселенческая поляризация человеческого капитала в виде зон модернизации и деградации.

5. Региональная политика государства слаба и несистемна, лишена обоснованных приоритетов, власти не понимают законов

⁵² Автор - Н.В.Зубаревич

⁵³ Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. С.С. Артоболевского и А.И. Трейвиша – М.: Эдиториал УРСС, 2001. (цитируемая фраза принадлежит А.И. Трейвишу)

пространственного развития, поэтому дух Госплана восстанавливается быстрее и сильнее, чем в других сферах госрегулирования.

"Коридор возможностей" задается не только стартовыми условиями, но и объективными тенденциями развития, которые очень трудно переломить. К ним придется адаптироваться и эффективно использовать для ускорения модернизации пространства. Выделим важнейшие тенденции.

1. Пространственное неравенство велико и будет расти, оно воспроизводится сложившейся отраслевой структурой экономики регионов, сильнейшим неравенством инвестиций и человеческого капитала. Концентрация экономики в территориях с конкурентными преимуществами типична для всех стран мира, но темпы роста неравенства по мере развития страны существенно снижаются. Россия повторяет путь развитых стран, в которых пик неравенства пришелся на первую половину прошлого века. В России экономическая поляризация усилена дробной административно-территориальной структурой страны, при которой пространственные ареалы с максимальными конкурентными преимуществами и территории с их отсутствием совпадают с границами того или иного субъекта Российской Федерации. Попытки укрупнения слаборазвитых регионов способны только "спрятать" проблему, переведя ее на внутрирегиональный уровень.

2. В России сохраняется сверхконцентрация экономики страны в столичной агломерации, несмотря на все попытки стимулирования развития второго федерального города как сопоставимого экономического центра. Стягивание экономической активности ускоряет развитие агломерации, если «мотором» является конкурентное преимущество эффекта масштаба, а не административно-статусный фактор (концентрация госуправления и штаб-квартир крупных компаний). В Москве роль административного фактора слишком велика, что искажает условия региональной конкуренции. Возможность жить на гигантскую ренту статуса замедляла модернизацию институтов столичного мегаполиса в 2000-е гг. Перенос столицы маловероятен и крайне затратен, стимулирование развития Санкт-Петербурга пока дает результаты, неадекватные затратам. Проблема гиперконцентрации отчасти смягчается тем, что влияние мощной столичной агломерации территориально "растекается" и начинает стимулировать экономический рост в прилегающих областях Центрального макрорегиона.

3. С большим опозданием начали развиваться другие крупные агломерации страны из-за дефицита инвестиций, ограниченности бюджетных ресурсов и невысокой миграционной привлекательности. Ускоренный рост торговли и жилищного строительства, концентрация занятых в своих регионах не сопровождаются адекватным ростом инвестиций и внешнего миграционного притока.

4. Медленно расширяются зоны ускоренного роста вглубь страны. Большинство развитых промышленных регионов Поволжья, Урала и Сибири с городами-миллионниками пока не стали новыми «точками роста». Это следствие и объективных проблем развития (внутриматериковое положение усиливает барьеры расстояния), и сверхцентрализации управления с чрезмерным изъятием финансовых ресурсов из регионов-«доноров». Только Татарстану, благодаря особой поддержке, и Свердловской области (в последние докризисные годы) удалось ускорить экономический рост, опираясь на собственный промышленный потенциал и используя преимущества развития сервисной экономики в крупных агломерациях.

5. Медленно модернизируются многочисленные среднеразвитые ("срединные") регионы, в которых живет 2/3 населения страны. Их собственные экономические возможности недостаточны для устойчивого развития, а федеральных ресурсов на такое количество регионов не хватит никогда. Именно в них "вязнут" федеральные реформы, не способные преодолеть барьеры российского пространства. Такие регионы более всего нуждаются в улучшении институциональной среды, активизации местного сообщества, а также оптимальном сочетании стимулирующей и выравнивающей региональной политики (пока плохо работают оба направления). Слабость институтов и дефицит социального капитала, низкокачественное управление во многом объясняют трудности модернизации всей страны, но особенно – "срединных" регионов. В них есть потенциал роста, но он локализован в крупных городах-центрах и пригородных зонах, отдельных промышленных городах.

6. Сохраняются зоны депрессивности разного типа и масштаба. С 1990-х гг. сформировались депрессивные регионы неконкурентоспособной промышленности, их число сократилось в годы экономического роста, однако новый кризис увеличил число депрессивных монопрофильных городов с неконкурентоспособными активами. На востоке страны проблема депрессивности сохраняется в более широком территориальном масштабе из-за сильных барьеров развития. Многочисленные периферийные сельские районы и малые города Нечерноземья, Урала и востока страны остаются зонами социальной и экономической деградации. В Европейской России до 40% сельских районов относятся к таким «черным дырам экономики»⁵⁴. Депрессивные муниципалитеты – труднейшая зона для модернизации, они отличаются низким человеческим капиталом, требуют огромных ресурсов и длительного времени для санации. Проблема трудноразрешима из-за дефицита человеческих ресурсов и

⁵⁴ Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. - М.: Новое издательство, 2003.

инфраструктурных барьеров. Вымирание сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой функций пространства – один из самых жестких вариантов развития, и такая вероятность существует.

7. Не сокращается число слаборазвитых республик, они не смогли преодолеть барьеры развития и снизить зависимость от федеральной помощи. В большинстве слаборазвитых республик Юга и Сибири сохраняется минимальная обеспеченность бюджетов собственными доходами, федеральные трансферты усиливают иждивенчество, у властей отсутствуют стимулы к саморазвитию. Единственный позитивный тренд – некоторое сокращение различий в доходах населения благодаря масштабной федеральной помощи и росту зарплат бюджетников.

8. До начала нового кризиса заметно отставал в развитии восток страны. Более низкие темпы роста экономики восточных регионов обусловлены объективными барьерами удаленности и слаборазвитой инфраструктуры, незначительными инвестициями, миграционным оттоком населения. Группа относительно развитых регионов на востоке страны мала и развивается с опорой на сырьевые отрасли и отрасли первого передела, что не обеспечивает перехода к более инновационному развитию. В то же время на востоке есть города с более высоким качеством населения и развитой высшей школой (Новосибирск, Томск и др.), они способны стать центрами несырьевого роста. Депопуляция, стягивание населения в обжитые регионы страны и в крупнейшие агломерации, нехватка человеческих и финансовых ресурсов для экстенсивного «освоенческого» типа пространственного развития заставляют жестко фокусировать приоритеты. Стратегия государственной поддержки наиболее эффективных проектов бизнеса по освоению природных ресурсов востока страны только формируется. О масштабном развитии восточных регионов и переселении туда мигрантов говорить бессмысленно, время нельзя повернуть вспять, как будто ресурсных ограничений не существует.

9. Территориальные контрасты развития усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией человеческого капитала. Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу менее чем в 20% регионов России сохранится устойчивый естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы велики. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет и дальше «сжимать» обжитое пространство, особенно быстро – в постаревших

регионах Европейской России. Демографические ресурсы республик Юга с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

10. Восстановился центр-периферийный вектор внутренних миграций, доминировавший в XX века: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся на перспективу.

11. Усиливается пространственная поляризация человеческого капитала и качества жизни: в крупнейших агломерациях и в ведущих регионах нефтегазодобычи с наиболее высокими доходами населения и бюджетов более заметны позитивные тенденции роста человеческого потенциала (улучшение состояние здоровья населения, социальной мобильности и уровня образования населения), а в периферийных сельских районах и большинстве малых городов и поселков вне агломераций человеческий потенциал снижается, усиливается маргинализация и деградация социума. В России острота пространственной социальной поляризации беспрецедентна для относительно развитой страны. Во многом она обусловлена особенностями советского периода развития, но немалый вклад вносит и современная деградация социальной инфраструктуры. Инерция процесса очень велика, вымирание и маргинализация обширной периферии будет продолжаться.

12. Слабость горизонтальных связей регионов препятствует социально-экономической интеграции пространства страны, а чрезмерная централизация управления усугубляет эту проблему. В большинстве федеральных округов низка внутренняя интегрированность и межрегиональные экономические и человеческие контакты, за исключением Центра и Северо-Запада, в которых связующими центрами являются две крупнейшие агломерации страны. Остается низкой эффективность интеграционных программ, навязываемых сверху административными методами; слабо стимулируется разработка и реализация межрегиональных программ развития транспортной и энергетической инфраструктуры.

Итоги 2009-2010 гг. для регионального развития неоднозначны:

- острая фаза кризиса в промышленности закончилась, но восстановление нестабильно и медленнее всего идет в регионах машиностроительной специализации;
- экономика России и ее регионов в период кризиса стала еще более сырьевой;
- инвестиции «лежат на дне», за исключением регионов с политическими приоритетами федеральных властей и

нефтегазодобывающих регионов с новыми месторождениями;

- в регионах, сильнее всего затронутых кризисом, сохраняется значительная скрытая безработица, а в наиболее проблемных муниципалитетах она приобретает застойный характер;

- не произошло санации неэффективных рабочих мест и почти не создаются новые рабочие места;

- доходы населения удалось сохранить благодаря росту на треть социальных выплат из бюджета и повышению пенсий, однако в сильно затронутых промышленным кризисом регионах и крупных городах доходы населения заметно сократились;

- бюджеты почти 2/3 регионов в 2009 г. не почувствовали кризиса, их доходы росли, что стимулировало неэффективные расходы, и только в 2010 г. эти регионы получили тяжелую встряску и начали медленно адаптироваться к жестким бюджетным ограничениям;

- федеральная политика не стимулировала сокращение неэффективных расходов бюджетов регионов, трансферты выделялись в "ручном режиме" с сильным влиянием лоббизма и не антикризисных, а политических приоритетов.

Многие кризисные проблемы "залили" деньгами из федерального бюджета, их решение было отложено. Результат – временная стабилизация без модернизации, кризис не помог преодолеть институциональные барьеры.

Постоянно звучащие призывы к улучшению институциональной среды в регионах указывают генеральное направление развития, но они не операциональны.

Во-первых, **повсеместное улучшение институциональной среды в регионах маловероятно**, значительная часть властей регионов не имеет стимулов к этому и продолжает уповать на федеральную поддержку или новые формы искусственных институциональных преимуществ. Это данность, с которой приходится считаться. Есть и рациональное объяснение – улучшение институтов пока не обеспечивает ускоренного экономического роста и, тем более, увеличения административной ренты.

Во-вторых, многочисленные примеры показывают, что роль институтов как стимулов развития пока еще второстепенна, более значимыми остаются преимущества "первой природы" (минеральные ресурсы и географическое положение) и агломерационный эффект. Это означает, что **только в комбинации с другими факторами пространственного развития модернизация институтов будет давать более явный и быстрый эффект**. Например, преимуществом Томской области является более высокий человеческий капитал, Ленинградской – сочетание агломерационного эффекта и выгодного географического положения, Калужской – сочетание близости крупнейшей агломерации

страны и удобной логистики, Белгородской области – плотного расселения, более развитой инфраструктуры, человеческого капитала. Конкурентными преимуществами обладают и другие регионы. При улучшении в них институциональной среды интеграция нескольких преимуществ дает кумулятивный эффект, а следовательно, заметно повышает конкурентоспособность. В таких регионах выше вероятность формирования коалиций групп интересов, которые выигрывают от модернизации институтов.

В-третьих, регионы будут стремиться улучшать институты только при наличии важнейшего условия – **реальной конкуренции за инвестиции и человеческий капитал**. Если отдельных крупных инвесторов еще можно заманить искусственными специальными преимуществами, то приток более квалифицированного и мобильного населения, развитие малого и среднего бизнеса не могут обеспечиваться "эксклюзивными" правилами игры. В то же время следует учитывать, что сверхконцентрация преимуществ в столице страны еще долго будет деформировать конкуренцию регионов – перворазрядникам трудно играть на равных с чемпионом.

В-четвертых, реальная конкуренция регионов может возникнуть только при **децентрализации ресурсов и полномочий**. Пока федеральный центр отвечает за все и покрывает провалы региональных институциональных решений, честная конкуренция вряд ли возможна. Пока у регионов нет необходимых полномочий и ресурсов для их реализации, отсутствуют и стимулы к повышению конкурентоспособности и реформированию институтов. Однако существуют и риски децентрализации, их не стоит приуменьшать. В мире есть "failed states", аналогичные проблемы крайне плохих институтов могут усложнить развитие некоторых российских регионах. Потребуется институциональная "подушка безопасности", которая сохранит за федеральной властью рычаги контроля ситуации.

Мы привыкли считать, что модернизация начинается сверху, так в России было всегда. Но для того, чтобы эти импульсы не продвигались в пространстве, должны быть сформированы условия для инициативы снизу – от регионов, имеющих конкурентные преимущества и выигрывающих от улучшения институтов. Если эта двуединая задача не будет реализована, модернизация в России вряд ли будет успешной и устойчивой.

Хотя объективные барьеры пространственного развития велики, они могут корректироваться целенаправленной государственной политикой. Цель такой политики – **ускорить трансляцию импульса роста от уже сформировавшихся центров на более широкий круг регионов, стимулируя использование конкурентных преимуществ, модернизацию институтов и конкуренцию за инвестиции.**

Можно выделить несколько эффективных механизмов модернизации российского пространства.

Опора на центры модернизации и снижение барьеров их развития. Критерии выбора пространственных приоритетов развития должны опираться на конкурентные преимущества регионов, причем такие, которые способствуют модернизации, а не воспроизводству сырьевой ренты. Признание приоритета конкурентных преимуществ кажется очевидным с точки зрения интересов всей страны, но далеко не очевидно для региональных элит, поскольку интересы региона (части страны) могут не совпадать с интересами всей страны (целого). И на федеральном уровне интересы страны часто подменяются лоббизмом интересов крупных компаний.

Исследования и мировой опыт развития позволяют выбрать и даже проранжировать пространственные приоритеты для России, основанные на конкурентных преимуществах и способствующие снижению барьеров развития:

- крупные города и агломерации (агломерационный эффект/ эффект масштаба);
- инфраструктурно-транспортные коридоры (сокращение экономического расстояния);
- портовые, приграничные и прочие зоны технологических заимствований с развитием импортозамещения;
- более плотно заселенные южные регионы и пригороды с благоприятными агроклиматическими условиями, развитой инфраструктурой и более дешевой рабочей силой;
- ограниченный круг геополитически значимых сырьевых проектов, инфраструктурно поддерживаемых государством.

Еще одно важное направление – **нейтрализация традиционных дефектов российской региональной политики**, среди которых:

- риск оказаться в унаследованной колее «сдвига производительных сил на восток», он возникает с ростом доходов государства и намного выше при централизованной системе управления;
- риск административного планирования и поддержки отраслевых приоритетов развития регионов, хотя это бессмысленно – слишком велика вероятность ошибки при быстро меняющихся технологиях и инвестиционных приоритетах бизнеса;
- политика «больших проектов» при неэффективном и коррумпированном государстве; данный риск также намного выше при централизованной системе управления.

Системная поддержка городов как трансляторов инноваций. В отличие от Китая, в России до сих пор не ставилась задача максимального использования уже имеющихся преимуществ концентрации человеческого капитала и инфраструктуры, то есть задача

развития городов-центров. Крупные города задавлены централизованной налогово-бюджетной системой, изымающей финансовые ресурсы, сокращаются полномочия органов местного самоуправления в пользу вышестоящих органов власти. Усиливая давление на города, власти тормозят модернизацию. Ведь импульс социальной модернизации (повышения качества населения, улучшения социальной среды) и модернизации образа жизни транслируется в пространстве двумя путями – по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и из крупных городов в ближайшие пригороды, т.е. от центра агломерации к ее периферии.

К концу 2000-х гг. диффузия социальных инноваций, в том числе модернизация образа жизни населения, дошла до крупных региональных центров, этот «фронт» модернизации требует особого внимания. Крупным городам нужна поддержка, чтобы в стране сложился устойчивый каркас центров модернизации вместо малопривлекательной системы координат «Москва и остальная Россия». Смогут ли концентрировать качественные человеческие ресурсы из других регионов крупные макроцентры – такие как Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, а также другие города-миллионники Поволжья, Урала и Сибири? В сложившихся институциональных условиях прогноз, скорее, негативный, поскольку большинство этих городов не имеют необходимых преимуществ в виде более высокого уровня жизни и качества населения, которые бы обеспечивали необходимую «разность потенциалов» и привлекали внешних мигрантов (мигранты из своего региона едут и так).

Крупные города (не только «миллионники», но и другие региональные центры) должны иметь больше финансовых ресурсов для развития, а это означает изменение межбюджетных отношений. Городам необходимо развивать инфраструктуру и улучшать социальную среду для привлечения инвестиций, создающих новые рабочие места. На крупные города ориентирована система социальных лифтов внутри регионов, профессиональное образование. Рост привлекательности городов усиливает территориальную мобильность населения и создает условия для конкуренции городов за человеческие ресурсы.

Если не произойдет радикального повышения уровня и качества жизни в крупных городах, то человеческие ресурсы всей страны будут и дальше концентрироваться в Московской столичной агломерации и, в меньших масштабах, в Санкт-Петербурге. Пока же вместо поддержки крупных региональных центров и снижения институциональных барьеров для инвестиций федеральные и региональные власти заняты борьбой с мэрами и местным самоуправлением.

Механизмы горизонтальной интеграции вместо укрупнения. Федеральные власти давно продавливают идею укрупнения,

объединения нескольких регионов «под крылом» большого и более развитого, с сильным центром. Эти планы рождаются под лозунгом создания «самодостаточных регионов». В других странах об этом мало заботятся, понимая, что регионы – открытые экономические системы, свободно обменивающиеся своей продукцией. Российские власти не учитывают, что объединение уничтожает одну из немногих существующих и очень важных идентичностей россиян – региональную, которая служит основой для формирования регионального социума.

Укрупнение негативно повлияет на развитие и модернизацию крупных городов. Казалось бы, административное объединение облегчает стягивание населения в крупный региональный центр, он становится более конкурентоспособным. Но при этом деградируют бывшие региональные центры, потерявшие этот статус после объединения. Из них вымываются все ресурсы – человеческие и финансовые, так работает центр-периферийный механизм пространственного развития. А ведь импульс модернизации должен перемещаться из более крупных центров вниз, по иерархической системе городов. И чем меньше будет региональных центров, тем медленнее модернизация будет распространяться в пространстве.

Еще один путь модернизации – "ближняя" диффузия инноваций из крупного центра в пригороды – облегчается при формировании агломераций. Российские власти и здесь пытались использовать административные меры, надеясь с их помощью создать агломерации на базе крупных городов и близлежащих городов меньшего размера. Мировой опыт показывает, что эту задачу не стоит решать путем административного объединения крупных городов с прилегающими территориями, и вообще объединительные идеи малопродуктивны. Агломерации существуют, не будучи административными единицами, они формируются естественным путем, обеспечивая снижение издержек бизнеса и лучшие условия для удовлетворения спроса потребителей, территорию объединяют маятниковые трудовые миграции и тесные экономические взаимосвязи.

Объективные тенденции пространственного развития будут и дальше стягивать население в крупные города и их пригороды. При создании благоприятных институциональных условий для бизнеса он сам экономически свяжет пространство, ведь агломерационный эффект снижает экономические издержки. Государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда близлежащих городов. Для этого не нужно объединять муниципалитеты в некую административную «агломерацию», требуется снизить барьеры, мешающие экономической интеграции. К сожалению, в России само государство создает такие барьеры, жестко предписывая

муниципалитетам ограниченный круг полномочий и тем самым ограничивая свободу развития. В результате демографические барьеры развития агломераций (депопуляция) дополняются институциональными.

Что нужно для ускорения процессов формирования агломераций, которые могут стать наиболее важными зонами социальной модернизации и концентрации человеческого капитала в России?

- снижение административных и институциональных барьеров, как в сложившихся агломерациях (например, между Москвой и Московской областью), так и в формирующихся (например, Самара-Тольятти);

- стимулирование горизонтальных связей для принятия согласованных решений по развитию территории; механизмы согласований продуктивно работают в Большом Париже или Лондоне, но почему-то нереализуемы в российских агломерациях;

- масштабные инвестиции государства в транспортную и городскую инфраструктуру, без этого пространство не «сшивается»;

- инвестиции в качественное образование для модернизации городского социума и социальной среды;

- регулирование процесса развития агломераций методами городского планирования, выделение зон с разным статусом (селитебные, производственные, рекреационные) и резервных территорий для развития;

- формирование имиджевой политики, которая в развитых странах усиливает конкурентные преимущества агломераций.

Выравнивание и модернизация с помощью инструментов социальной политики и развития человеческого капитала. Разнообразный международный опыт показывает, что для России существуют возможности и механизмы смягчения пространственных социальных различий, в отличие от экономических. Последние неизбежно будут расти, вопрос только в темпах этого роста. Для перелома тренда и некоторого снижения социального неравенства регионов нужны два условия – достаточно высокий уровень экономического развития и эффективная перераспределительная социальная политика государства, в том числе направленная на рост человеческого капитала. Еще раз подчеркнем, что именно сильная социальная политика, а не региональная, обеспечивает более значимый эффект смягчения пространственного социального неравенства.

Оценим сначала экономические условия. Душевой ВВП России в 2008 г. достиг 16 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС). В исследовании Всемирного банка⁵⁵ показано, что смена тренда

⁵⁵ World Development Report - 2009. World Bank, 2009.

в развитых странах Европы начала, хотя и слабо, проявляться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. по ППС. Однако обольщаться не стоит, ведь среднероссийский душевой ВВП означает «среднюю температуру по больнице» – среднее между Москвой, экспортными регионами и доминирующей массой менее развитых остальных. В 2008 г. в половине регионов России валовой региональный продукт (ВРП) был ниже гипотетического «стартового» порога в 10 тыс. долларов ППС.

Пороговый уровень ВВП, необходимый для перелома тренда, выше и по причине сильных барьеров развития. Самый очевидный и объективный – барьер пространства (низкой плотности населения, слаборазвитой инфраструктуры и явно недостаточной сети городов-центров), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее важным барьером является сильная поляризация населения по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для значительной части россиян. В пространственной проекции это проявляется в сильных региональных различиях качества населения, в «веере» изменений образа жизни в регионах и поселениях в диапазоне от ускоренной модернизации до деградации. Ситуация усугубляется новым экономическим кризисом.

Второе условие – масштабная и эффективная социальная политика. Рост размеров перераспределения в России очевиден (доля расходов на социальную политику в расходах консолидированных бюджетов регионов выросла за 2000-2010 гг. с 7 до 18%). Для достижения эффективности не удастся преодолеть несколько сильных барьеров. Сохраняется институциональный барьер сверхзатратных механизмов – неадресного характера социальных трансфертов и, в целом, неэффективного расходования бюджетных средств преимущественно на содержание социальной инфраструктуры. Вторым барьером на пути смягчения пространственных социальных различий остаются некомплексность и невнятные цели социальной политики, попытки решать с ее помощью конъюнктурно-политические задачи, что характерно и для федеральных, и для региональных властей. Пока барьеры целей и инструментов не будут преодолены, к более жестким объективным барьерам пространства бессмысленно даже подступаться. Но смягчать социальные региональные различия раньше или позже придется, без этого российская модернизация будет неустойчивой.

Если анализировать среднесрочную перспективу, то быстрых изменений в региональном развитии, в том числе заметного ослабления барьерной функции факторов "второй природы" (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда) и, тем более, сокращения масштабов периферийности, в ближайшее десятилетие не произойдет. Но при любом сценарии **основным трендом развития будет сжатие обитаемого и экономического пространства.**

Инерционный сценарий развития, продолжит уже сформировавшиеся тренды пространственного развития. Его макроэкономический фон – затухающий восстановительный рост после кризисного спада 2008-2009 годов и относительно невысокие темпы роста экономики страны в новом десятилетии из-за стабилизации цен на нефть и более медленного роста глобального спроса на ресурсы. На таком фоне пространственное развитие, скорее всего, будет иметь вполне предсказуемые тренды независимо от проводимой властями региональной политики:

1. Сохранится гипертрофированная роль Москвы и концентрация в ней финансовых и человеческих ресурсов. Московская агломерация будет быстро развиваться и расширяться, охватывая прилегающие районы соседних областей. Однако экономический профиль прилегающих к столице территорий не изменится, в них будет и дальше развиваться сервис, логистика, рекреация и промышленность, ориентированная на огромный столичный рынок. Развитие Санкт-Петербурга будет сильно зависеть от федеральной подпитки финансовыми ресурсами и институциональными мерами (переводом штаб-квартир крупных компаний - налогоплательщиков в северную столицу), но этих мер недостаточно для устойчивого роста, городу мешают общие для страны институциональные барьеры. Тем не менее северная столица становится все более постиндустриальным городом по структуре экономики, поэтому попытки вновь превратить ее в индустриальный центр автопрома неизбежно столкнутся с проблемой нехватки квалифицированной и относительно недорогой рабочей силы и необходимостью ее завоза из других регионов России или стран СНГ, специальной подготовки. Вряд ли сборочные автопроизводства смогут существенно повысить доходы городского бюджета, их вклад в развитие города будет относительно невелик.

2. Ведущие регионы ТЭК сохранят позиции в группе лидеров при сохранении объемов добычи (до 2020 года эта проблема остро не стоит). Но в них будет стареть население, снижаться естественный прирост, будет расти миграционный отток молодежи, поскольку в регионах ТЭК создается мало новых качественных рабочих мест (экономика, основанная на добыче ресурсов, нетрудоемка). Уехавшие уже замещаются миграционным притоком низкоквалифицированной рабочей силы из республик Северного Кавказа и Средней Азии, что неизбежно усилит социальную напряженность, проблемы наркомании и повысит нагрузку на систему социальной защиты населения.

3. Немалая часть регионов из группы лидеров второго эшелона могут скатиться вниз – в "срединную" группу. Для ведущих металлургических регионов это следствие снижения глобальной конкурентоспособности из-за старения советских промышленных

активов, роста издержек по причине удорожания топлива и сырья. "Вниз" уже начали двигаться и некоторые развитые полифункциональные промышленные регионы, прежде всего Самарская область (снижение конкурентоспособности автопрома) и Пермский край (истощение минеральных ресурсов и отсутствие новых крупных инвестиций).

4. При условии относительной политической стабильности на Кавказе продолжится более быстрый рост крупных русских регионов юга благодаря устойчивым преимуществам - более развитой инфраструктуре, наличию морских портов, ресурсному преимуществу в виде лучших почвенных и агроклиматических условий. Проведение Олимпиады, скорее, помешает устойчивому росту юга из-за чрезмерной концентрации инвестиций в одной точке и неизбежных проблем убыточности спортивных и прочих объектов после завершения этого путинского проекта.

5. Будет усиливаться депопуляция Нечерноземья и других периферийных территорий Европейской России за счет высокой естественной убыли; продолжится концентрация населения в региональных центрах и других более крупных городах, но прежде всего – в агломерациях федеральных городов. Проблему деградирующей периферии решить не удастся из-за низкой мобильности населения и барьеров на рынках жилья в городах.

6. Сохранится многочисленная группа "срединных" по уровню развития регионов, с небольшой ротацией вверх (несколько регионов с выгодным приморским положением и южные индустриально-аграрные) или вниз (полудепрессивные регионы машиностроительной и текстильной специализации).

7. Несмотря на амбициозные федеральные программы, продолжится не только сжатие обитаемого пространства (что хорошо для экономики), но и деградация всей системы расселения Дальнего Востока и Забайкалья (что плохо), за исключением крупнейших региональных центров – Владивостока, Хабаровска и, может быть, Южно-Сахалинска и Улан-Удэ. Экономика восточных регионов будет еще более поляризованной – наряду с центрами роста (столицы регионов, ведущие портовые города и локальные зоны добычи экспортного сырья) остальная территория будет инфраструктурно деградировать и терять население. При росте доходов федерального бюджета возможно возобновление дорогостоящих инфраструктурных проектов на востоке и Севере, но их ждет бесславный экономический конец.

8. Республики Северного Кавказа останутся "черной дырой" бюджетного финансирования, но в них будет расти трудовая миграция молодежи в другие регионы России, что немного смягчит проблемы

безработицы. Процесс снижения рождаемости в республиках, остановленный мерами по ее стимулированию в последние четыре года, неизбежно восстановится и в следующих поколениях смягчит проблему избыточной рабочей силы. Для слаборазвитых республик Сибири (Тыва, Алтай) клапан миграции так и не начнет работать из-за удаленности и более сильных культурных барьеров. Чечня по-прежнему останется фаворитом финансирования из федерального бюджета, но к ней, в зависимости от политической ситуации, будут добавляться Ингушетия и Дагестан, возможно – и Кабардино-Балкария.

Худший сценарий – **стагнация и социально-экономическая деградация** – не только усиливает описанные выше тенденции деградации периферии, но и резко сокращает число перспективных зон роста из-за ухудшения институциональных условий и снижения инвестиций. Коротко можно сформулировать наиболее опасные тренды пространственного развития на перспективу:

1. Быстрое ухудшение качества жизни в Московской столичной агломерации из-за инфраструктурных и экологических проблем при сохраняющемся росте численности населения. Деградация социальной среды может стимулировать эмиграцию наиболее конкурентоспособного населения (молодежи, лиц с высоким уровнем образования и более высокими доходами).

2. В ближайшее десятилетие не следует ожидать ускоренного сжатия обитаемого пространства в периферийных территориях, перспектива их обезлюдения более долгосрочная – к 2030-2050 гг. На среднесрочную перспективу более вероятна адаптационная стратегия населения периферийных территорий разного вида (постаревшего Нечерноземья, восточных и северных районов), которая уже сформировалась и будет усиливаться. Это сокращение легальной занятости, обеспечивающей трудовые гарантии и защиту, и рост самозанятости населения с использованием традиционных источников дохода – земельных ресурсов (ЛПХ), даров леса (сбор грибов и ягод), лесных ресурсов (нелегальные лесозаготовки в таежной зоне), рыбы (нелегальное рыболовство на Дальнем Востоке, на реках Сибири и в Астраханской области). Архаичный сдвиг в структуре занятости не только способствует деградации человеческого капитала, но приводит к росту неэффективных бюджетных расходов на поддержание социальной инфраструктуры в экономически полумертвых территориях и на социальную защиту их населения (пособия по безработице, социальные выплаты и др.)

3. Рост напряженности, этнических противоречий и клановости в республиках Северного Кавказа будет стимулировать миграционный отток образованных и более модернизированных городских жителей в другие регионы. Утрата "агентов модернизации" будет воспроизводить и

усиливать традиционализм и конфликты. Одновременно в федеральные города усилится поток низкоквалифицированной рабочей силы, выталкиваемой из республик Юга конфликтами и отсутствием работы.

4. Резкое замедление экономического развития крупных городов-региональных центров из-за дефицита инвестиций и ухудшения институциональных условий приведет к еще большей концентрации качественного человеческого капитала в федеральных городах. Еще важнее, что это ограничит возможности транслировать в регионы импульсы всех форм и видов модернизации – потребительской, поведенческой, ценностной. В России крупные города являются важнейшими "трансляторами" инноваций, обеспечивая их продвижение вниз по иерархической системе городов своего региона и в пригороды.

Этого перечня проблем вполне достаточно, чтобы прогнозировать существенное снижение человеческого капитала в России, без чего страна не сможет нормально развиваться.

Оптимистический сценарий устойчивого инвестиционного роста возможен только при значительном улучшении институтов (защиты прав собственности, снижения коррупции и др.) и роста открытости экономики страны. Даже плохая инфраструктура является менее жестким барьером, так как она может развиваться по мере экономического роста, это показал пример Сахалинской области.

В оптимистическом сценарии также присутствует пространственная поляризация развития. Экономический рост не бывает территориально равномерным, для инвесторов наиболее привлекательны регионы с конкурентными преимуществами, что позволяет ускорить и увеличить отдачу от инвестиций. Вряд ли в течение одного десятилетия пространственная конфигурация этих конкурентных преимуществ (факторов развития) существенно изменится, в России они особенно инерционны. Следовательно, точками роста будут в основном те же территории, что и в инерционном сценарии (см. выше). Однако при снижении институциональных барьеров скорость и качество их развития повысятся. Кроме того, вырастет и число динамично развивающихся территорий за счет позитивного изменения баланса факторов и барьеров развития.

В целом региональное неравенство, особенно в начальной фазе инвестиционного роста, будет усиливаться, так как регионы с низкими конкурентными преимуществами будут отставать. Но масштабы роста неравенства будут не такими сильными, как в 1990-е и начале 2000-х годов. Кроме того, инвестиции в "сильных" обеспечивают ускоренное развитие всей страны и рост ее финансовых ресурсов. Проблемы отстающих регионов могут решаться не только с помощью региональной стимулирующей политики (она далеко не всегда успешна даже в развитых странах), а в первую очередь с помощью

перераспределительной социальной политики и политики, нацеленной на рост человеческого капитала. Для такой политики есть главное правило – помогать нужно людям, а не регионам.

Первый шаг на этом пути – определить важнейшие **векторы модернизации, снижающие барьеры российского пространства**. Если сформируется общее понимание значимости этих векторов, будет легче выбирать и внедрять оптимальные инструменты региональной политики. Анализ мирового опыта и пространственного развития России, в том числе в кризисные периоды, позволяет предложить три важнейших вектора модернизации пространства.

1. Ускорение диффузии инноваций (технологических, потребительских, информационных и др.). Процессы диффузии инноваций в пространстве России, как и во всем мире, идут тремя путями – по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и в пределах агломераций – от их городов-центров в пригороды, а также от приграничных регионов с интенсивными глобальными контактами вглубь страны, хотя этот путь в России менее развит. Для ускорения диффузии инноваций необходимо снижать институциональные и инфраструктурные барьеры. Инвестиции в современную транспортную инфраструктуру "сшивают" пространство: центр агломерации и его пригороды, крупные города между собой и с менее крупными, а также с портовыми городами – "воротами" в глобальный рынок. Из этого следует простой вывод – для ускорения модернизации приоритетны инфраструктурные инвестиции государства в те территории, где концентрируются крупные города и население. Тем самым быстрее снижается экономическое расстояние для бизнеса и большинства жителей страны.

Институциональные механизмы также хорошо известны: городское планирование и горизонтальная координация развития территорий в составе агломераций (она лучше учитывает интересы территорий по сравнению с административным объединением); снижение коррупционных барьеров для бизнеса при выделении земли и выдаче разрешений на строительство в городах, финансовая самостоятельность городов, позволяющая более активно вкладывать средства в развитие инфраструктуры; реально избираемое и подотчетное населению местное самоуправление для более эффективного использования бюджетных средства и др. Во всем мире эти "рецепты" работают.

2. Стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал. Без конкуренции не может развиваться и модернизироваться не только рынок, но и пространство. Конкуренция регионов за инвестиции улучшает предпринимательский климат и модернизирует институты, хотя есть два ограничения. Во-

первых, инвестиции в сырьевые проекты нечувствительны к качеству региональных институтов: для крупных ресурсодобывающих компаний приоритетны иные факторы, а региональные институциональные риски минимальны, т.к. проблемы решаются на федеральном уровне. Во-вторых, конкуренция за инвестиции государства способствует улучшению региональных институтов только в том случае, если государство выделяет эти средства по прозрачным критериям.

Регионы все более активно конкурируют за инвестиции. В этой конкуренции есть победители, игравшие по правилам и модернизовавшие институциональную среду для привлечения инвесторов (Калужская, Ленинградская области и др.), что позволило максимально использовать базовые конкурентные преимущества, прежде всего – выгоды местоположения. Однако в большинстве случаев инвестиции идут туда, где есть нефть и газ, строятся нефтепроводы или реализуются политические проекты федеральных властей, модернизационный эффект которых весьма сомнителен. Высокодотационные регионы не испытывают необходимости в конкуренции и улучшении институтов, т.к. трансферты из федерального бюджета поступают бесперебойно. Без трансформации межбюджетных отношений иждивенчество в России неискоренимо.

Модернизация неизбежно будет сопровождаться усилением региональных различий, но регионы-"победители", во-первых, способны транслировать лучшие практики и, во-вторых, получают возможность развиваться быстрее с опорой на собственные растущие налоговые доходы. Отставание "проигравших" регионов частично компенсируется трансфертами на социальные цели, а также адресной социальной политикой, нацеленной на помощь людям, а не регионам. Важный механизм – контроль "снизу" и смена глав регионов с помощью выборов, его придется восстанавливать. При всех издержках выборов губернаторов действующий механизм назначения еще менее эффективен с точки зрения качества управления, подтверждением служит бюджетная политика многих регионов в кризисный период.

Конкуренция за человеческие ресурсы пока минимальна, но неизбежно будет расти по мере усиления депопуляции. За человеческие ресурсы конкурируют не столько регионы, сколько города, особенно крупные. Однако и здесь есть ловушка – преимущества столичной агломерации настолько велики, что она стягивает большую часть трудовой миграции. Кроме того, крупные города, за исключением двух федеральных, являются муниципалитетами и жестко ограничены в полномочиях и финансовых ресурсах. Даже города-миллионники и близкие к ним по численности жителей очень слабо притягивают население из-за пределов своих регионов, не имея необходимых

ресурсов для развития инфраструктуры и городской среды; в крупных городах создается мало качественных рабочих мест.

Основной барьер для роста конкуренции за инвестиции и человеческий капитал – сверхцентрализация системы управления и межбюджетных отношений, создающая минимум стимулов для развития регионов и городов. Внутри региона также существует барьер централизации полномочий и доходных источников на уровне региональной власти и бюджета, при этом больше всего ущемляются муниципалитеты крупных городов, где налоговые поступления выше.

Для роста конкуренции, стимулирующей пространственную модернизацию, необходима децентрализация управления, изменение пропорций распределения налоговых поступлений в пользу регионов, а внутри них – в пользу городов. Параллельно придется решать проблему регионов – получателей статусной ренты, т.е. налоговых доходов от штаб-квартир крупнейших компаний (в первую очередь это Москва, в 2000-е гг. – также Санкт-Петербург и Тюменская область). Эта тройка "счастливчиков" явно, но незаслуженно выиграет от децентрализации. На муниципальном уровне выделяются города с ведущими промышленными предприятиями крупных ресурсодобывающих и металлургических компаний, налоги которых составляют основу не только муниципального бюджета, но и бюджета некоторых субъектов РФ; но для таких городов используются отрицательные бюджетные трансферты.

3. Рост мобильности населения. В отличие от предыдущих, этот вектор воспринимается как один из важнейших не только экспертным сообществом, но и властями. Хотя вряд он выглядит таковым для населения, большинство россиян считают необходимым создание новых рабочих мест там, где они проживают, вне зависимости от конкурентоспособности территории проживания. При этом в реальной практике большинство семей поддерживают миграцию своих выросших детей в крупные города на учебу и поиск более высокооплачиваемой работы. Еще одна форма с относительно низкими издержками для семьи – трудовые маятниковые миграции одного из взрослых членов с более длительным временным циклом (недельным в крупные города, сезонным на строительство, вахтовая занятость и т.д.), что позволяет увеличить радиус перемещений. Такие формы частично снижают напряженность на рынках труда слаборазвитых и депрессивных территорий и, в силу относительно меньшей затратности для домохозяйств, останутся доминирующими как минимум на среднесрочную перспективу. В депрессивных моногородах именно миграция молодежи и трудовые миграции отдельных членов семьи "на заработки" быстрее смягчают напряженность на рынке труда. Они в первую очередь должны поддерживаться мерами государственной

политики как наиболее эффективные в условиях ограниченных финансовых ресурсов.

Для того, чтобы мигрировали домохозяйства, условия пока не созданы и они вряд ли сформируются в ближайшие годы. Необходимы более высокий уровень доходов населения, ликвидация института регистрации, развитые рынки жилья с низкими барьерами, широкая и гибкая система жилищного кредитования, в том числе ипотеки. Для России крайне важно учитывать еще один барьер – очень низкие темпы создания новых, более качественных рабочих мест даже в крупных городах (за исключением столичной агломерации до начала кризиса). Получается, что ехать людям не на что и незачем. Подтверждением стал фактический провал программы переселений Роструда в рамках антикризисной политики на рынке труда. Рассчитывать на быстрое изменение ситуации вряд ли возможно, поэтому пока лучше делать ставку на те формы трудовой миграции, которые оказались наиболее жизнеспособными, одновременно снижая институциональные барьеры для всех форм трудовых миграций и переселения домохозяйств из депрессивных территорий.

Все три вектора пространственной модернизации – пространственная диффузия инноваций, конкуренция регионов и городов, мобильность населения – работают и без поддержки властей, но со "скрипом" и очень медленно. В России нужно сделать очень многое, чтобы они заработали в полную силу.

Можно выделить основные отличия **оптимистического сценария** пространственного развития от инерционного сценария:

1. Расширение географии реализуемых ресурсных преимуществ. Поскольку ресурсные преимущества России остаются наиболее значимыми, реализация оптимистического сценария ускорит развитие нефтегазодобывающих и транзитных регионов Европейского Севера (Мурманская область, Ненецкий АО и республика Коми), Сибири (ЯНАО, Красноярский край) и Дальнего Востока (Якутия, Сахалинская область) благодаря проектам совместной добычи топлива с использованием западных технологий.

2. Максимальное использование ресурсного преимущества плодородных и обширных земельных ресурсов. Быстрое развитие агросектора и пищевой переработки регионов Европейского юга (в первую очередь), а также более удаленных от путей экспорта регионов Поволжья и юга Западной Сибири. Их развитию поможет развитие современных форм горизонтальной интеграции производителей и поддержка государства с целью укрепления российских позиций на мировом продовольственном рынке.

3. Быстрое расширение экономической зоны Московской столичной агломерации. Этот процесс идет достаточно активно, но пока

охватывает только приграничные районы соседних областей вдоль крупных магистралей и центры отдельных регионов с более благоприятным инвестиционным климатом (Калуга). При снижении барьеров все области вокруг Москвы получают дополнительный приток инвестиций с целью создания товаров и услуг для огромного рынка столичной агломерации. Вторая составляющая этого процесса – дорожное строительство для сокращения экономического расстояния, ее должно реализовать государство в партнерстве и координации с бизнесом.

4. Ускорение развития крупных городов-центров регионов. Растущий потребительский спрос будет стимулировать рост российских и зарубежных инвестиций в сектор услуг и пищевую промышленность крупных городов – региональных центров и их пригородных зон, поскольку этот спрос еще не насыщен. Первыми, конкурируя за инвесторов, будут притягивать инвестиционные ресурсы города-миллионники и близкие к ним по численности. Это, во-первых, снизит гипертрофию Московской столичной агломерации и, во-вторых, конкуренция городов-центров ускорит процесс модернизации муниципальных институтов.

5. Реализация преимуществ соседства с развитыми странами. В регионах, граничащих со странами Евросоюза (Карелия и другие регионы Северо-Запада), снижение барьерной функции границы и улучшение инвестиционного климата будут способствовать притоку инвестиций в отрасли переработки лесного сырья и отрасли, поставляющие продукцию на рынок агломерации Санкт-Петербурга, а также некоторые трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности. Это типичный тренд развития для приграничных регионов стран ЦВЕ, который не реализован в России из-за институциональных барьеров.

6. Расширение географии реализуемых преимуществ приморского транзитного положения. В отличие от западных и южных приморских регионов, приморские зоны более заселенных регионов Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский края, Сахалинская область) пока не используют своих преимуществ из-за сильных институциональных барьеров и менее развитой инфраструктуры. Снижение институциональных барьеров "бандитского капитализма" позволит привлечь инвестиции, в том числе иностранные, что при координации с рациональными инфраструктурными проектами государства создаст необходимые условия для развития бизнеса. Приток китайских инвестиций и контролируемое привлечение рабочей силы также будет содействовать росту экономики Дальнего Востока, особенно его крупных городов.

7. Формирование центров инновационного развития за пределами Московской агломерации. Эту функцию могут выполнять несколько крупных городов страны (Томск, Новосибирск и др.) с сохранившимся научным потенциалом. При улучшении инвестиционного климата они смогут получить венчурное финансирование, в том числе иностранное. Формирование спроса на инновации внутри страны остается более долгосрочной задачей. В таких городах будут развиваться учебно-научные комплексы (качественный университет + современные исследовательские структуры) с эффективной системой стимулирования научной деятельности. К сожалению, преимущество более качественного человеческого капитала недостаточно выражено в большинстве крупных городов России, поэтому инновационных центров будет немного.

8. Повышение эффективности региональной политики в периферийных территориях. И при оптимистическом сценарии в России сохранятся обширные периферийные пространства, но государство будет стимулировать мобильность населения, облегчая миграцию (в первую очередь молодежи). Кроме того, будут развиваться более эффективные – мобильные и адресные – формы социальных услуг и помощи уязвимым группам населения периферийных территорий.

Возможные пути развития

Переход к устойчивому развитию связан с учетом в процессе принятия решений структурами власти всего комплекса факторов развития, включая социальные, экономические и экологические аспекты. Еще до последнего кризиса в России сложилась ситуация, когда происходила деградация многих видов капитала (природного, физического, человеческого) и, соответственно, велика вероятность уменьшения агрегированного капитала. Тем самым не соблюдался критерий устойчивости.

Одной из объективных причин снижения внимания к экологическим проблемам может стать тот факт, что глубокий трансформационный социально-экономический кризис России в 1990-е гг. привел к значительному падению производства, что сказалось благоприятно на природе за счет значительного снижения нагрузки на окружающую среду. Следствием резкого спада промышленного производства, сельского и лесного хозяйств, других секторов стало уменьшение выбросов и сбросов загрязняющих веществ в воздух и водные объекты, значительно сократились темпы истощения природных ресурсов и их деградации. Так, за 1990-2009 гг. сброс загрязненных вод сократился на 43%, на 44% сократились выбросы загрязняющих веществ в воздух от стационарных источников, забор воды из водных объектов – почти на 40%, нарушение земель в связи с несельскохозяйственной деятельностью – в 2,6 раза. Снизилось воздействие на окружающую среду топливно-энергетического комплекса, одного из главных загрязнителей, в результате снижения добычи нефти и угля.

Однако тенденция уменьшения загрязнения окружающей среды изменилась после начавшегося в 1999 г. подъема экономики. Передышка для природы закончилась: росло загрязнение воздуха от стационарных источников и особенно от автотранспорта (рост почти на 60% с 1995 г.); увеличивалась добыча энергоресурсов, прежде всего нефти, – рост в 1,6 раза по сравнению с 1995 г. Острейший характер приобретает проблема отходов, объем которых только после 2005 г. увеличился почти на 30%.

Начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис внес свои коррективы в размеры воздействия экономики на окружающую среду в результате снижения спроса на природные ресурсы и уменьшения объемов производства природоёмкой продукции. Вместе с тем с 2010 г. началось постепенное восстановление экономики, что может сказаться и на объемах загрязнения, и на добыче и использовании природных

⁵⁶ Авторы - С.Н.Бобылев и В.М.Захаров

ресурсов.

В целом кризис показал исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономики, необходимость перехода к новой модели развития. Спасение во время кризиса сырьевой экономики оказалось очень дорогим и малоэффективным. Россия затратила на антикризисные мероприятия больше всех в мире – более 11% ВВП, а упала ниже всех в «двадцатке» – 7,9% ВВП. По сравнению с этими показателями, например, США затратили на антикризисные мероприятия 8,4% ВВП, весь мир в целом – 7%. Страны БРИК (Китай, Индия, Бразилия) ограничились затратами всего лишь на уровне 4,2% ВВП при годовом росте этого показателя.

Можно рассмотреть два сценария социально-экономического развития России, связанных с проблемами перехода к устойчивому развитию:

- 1) инерционный сценарий, закрепляющий современные тенденции развития;
- 2) модернизационный (инновационный) сценарий, предусматривающий радикальное изменение сложившихся тенденций.

Инерционный сценарий

Формирование экологически неустойчивых тенденций развития России во многом связано с недоучетом экологического фактора в макроэкономической политике, что приводит к дальнейшей деградации окружающей среды, исчерпанию природных ресурсов. При инерционном сценарии развития страны сохранение этих тенденций может иметь серьезные негативные экономические, социальные и экологические последствия. Об «антиустойчивых» тенденциях развития страны свидетельствуют следующие факторы:

- истощение природного капитала как фактора экономического роста;
- отрицательные величины макроэкономических показателей, в которых учитывается экологический фактор;
- недоучет экономической ценности природных ресурсов и услуг;
- структурные сдвиги в экономике, повышающие удельный вес природоэксплуатирующих и загрязняющих отраслей;
- высокий физический износ оборудования;
- высокий уровень показателей природоемкости;
- природноресурсный характер экспорта;
- экологически несбалансированная инвестиционная политика, ведущая к росту диспропорций между природоэксплуатирующими и перерабатывающими, обрабатывающими и инфраструктурными отраслями экономики;

- серьезное воздействие загрязнения окружающей среды на здоровье человека;
- рентаориентированное поведение структур власти и населения и др.

Сейчас много обсуждается проблема истощения природного капитала страны. В ближайшем будущем приближаются сроки полного исчерпания рентабельных эксплуатируемых запасов многих полезных ископаемых. Заканчиваются запасы полезных ископаемых (в первую очередь, нефти и газа) Волго-Уральского и Западно-Сибирского регионов. Так, выработанность запасов основных нефтегазоносных провинций составляет на Северном Кавказе - 70-80%, в регионах Урало-Поволжья - 50-70% и Западной Сибири – свыше 45%. По имеющимся оценкам при достигнутых к настоящему моменту уровнях добычи текущих доказанных запасов нефти в России хватит примерно на 20 лет. Процесс восстановления резервов нефти пока идёт крайне невысокими темпами, и кризис явно ухудшил ситуацию. Ситуация с природным газом лучше, в первую очередь, за счёт его значительных запасов (около 70 лет добычи). А дальше все будет очень дорого – шельфы Баренцева моря, Сахалина, вечная мерзлота Сибири. Уже сейчас для освоения этих месторождений требуется по оценкам Всемирного Банка более одного триллиона долларов инвестиций и достаточно большой период времени.

Сложная ситуация сложилась и в сфере использования других компонент природного капитала. Наблюдается снижение естественного плодородия наиболее продуктивных земель сельхозназначения в результате устойчивой тенденции дегумификации почв пашни. Содержание гумуса в почвах достигло предельно минимального уровня: 1,3% – в Нечерноземной зоне, 5% и менее – в Центрально-Черноземных областях, где полностью утрачены тучные черноземы и исчезли почти все многогумусные почвы. По оценкам сельскохозяйственных экспертов в ближайшие два десятилетия весьма вероятен экологический кризис во многих традиционных сельскохозяйственных районах, связанный с падением естественного плодородия почв.

Ощущается дефицит лесных ресурсов и уменьшение доли наиболее экономически ценных и востребованных хвойных лесов во многих освоенных районах Европейской части страны.

На повышении уровня загрязнения окружающей среды сказываются быстрые темпы роста отходов производства и материального потребления. Все более значительное загрязнение воздуха происходит вследствие эксплуатации автомобильного транспорта, что ведет к росту заболеваемости населения.

Высокая вероятность инерционного развития антиустойчивых тенденций во многом связана с природоёмкой реструктуризацией экономики в 1990-е гг. в пользу сырьевых и загрязняющих окружающую

среди секторов, ухудшением «экологического качества» физического капитала, происходившей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств. «Утяжелению» структуры российской экономики способствовали и высокие цены на энергоносители, огромный рост цен на нефть в 2000-е гг. После 1990 г. удельный вес энергетического сектора вырос в 3 раза и составляет сейчас треть всей экономики. Если учесть еще металлургический сектор (черная и цветная металлургия), то российская экономика более чем наполовину состоит из энергетики и металлургии, т.е. секторов, оказывающих наибольшее среди промышленных отраслей воздействие на окружающую среду. За этот же период значительно снизилась доля отраслей, оказывающих небольшое воздействие на окружающую среду, в частности, машиностроения. В целом в экономике произошел значительный сдвиг в пользу природоемких отраслей. В мире наблюдались противоположные тенденции: в подавляющем большинстве развитых стран ОЭСР, стран с переходной экономикой в 1990-2000-е гг. наблюдалось сокращение удельного веса в экономике добывающих и с высоким экологическим воздействием отраслей и видов деятельности. Многие страны воспользовались кризисом для дальнейших экологически ориентированных структурных изменений и поддержки «зеленой» и низкоуглеродной экономики. В России кризис усугубил экологически негативные структурные сдвиги, во время которого выжили, прежде всего, экспортные сырьевые отрасли, в том числе и благодаря государственной поддержке.

На наш взгляд главной экологической опасностью инерционного сценария является «утяжеление» с экологических позиций и примитивизация структуры экономики. Поддержка и спасение крупных экспортно-ориентированных природоэксплуатирующих производственных структур со стороны государства, сделавших большие займы за рубежом (прежде всего энергетика и металлургия), способствуют закреплению сырьевого характера экономики, ее загрязняющего окружающую среду характера, монополизма. В экономике может произойти дальнейшее уменьшение удельного веса технологичных отраслей (машиностроение, различные виды обрабатывающей промышленности и т.д.) и увеличение объемов производства природоэксплуатирующих отраслей и видов деятельности. Все это может привести к росту воздействия на окружающую среду, дальнейшему исчерпанию природного капитала и увеличению объемов нерационального использования природных ресурсов в посткризисный период. Предварительный анализ ситуации подтверждает реальность такого прогноза – структура экономики в результате кризиса «утяжелелась»; в экономике произошел значительный сдвиг в пользу природоемких отраслей. Российская экономика становится все больше

сырьевой экономикой. По оценкам Минэкономразвития она становится также все более уязвимой и все сильнее зависит от мировых цен на энергоносители по сравнению с периодом до 1998 г.

В этих экономических условиях любая экологическая политика будет малоэффективна, затратна и фактически лишь попытается смягчить последствия техногенного и антиустойчивого развития.

Обеспечение инерционного экономического роста связано с ростом загрязнения и деградации среды, нарушением баланса биосферы, что ведет к ухудшению здоровья человека и ограничивает возможности дальнейшего развития человеческого потенциала/капитала. Это означает, что решение крайне важной задачи повышения благосостояния населения не обеспечивает необходимого качества жизни. Оценки рисков от загрязнения воды и воздуха позволяют говорить о том, что экономические издержки для здоровья населения России, связанные с загрязнением воздуха и воды, составляют в среднем не менее 4–6% от ВВП. В регионах ущерб для здоровья по экологическим причинам может достигать 10% ВРП, в частности для уральских регионов.

При инерционном сценарии могут сохраниться институциональные проблемы и модели поведения. В частности, в современной российской ситуации доминирующим настроением в структурах власти и обществе остается рентоориентированное поведение, стремление к посткризисному статус-кво, что означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы), финансовых потоков предыдущего десятилетия и возврата к докризисной экспортно-сырьевой модели роста. Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов. Это принципиально новое явление.

Весьма вероятно, что реальные объемы сырьевого экспорта могут быть еще больше, что связано с нелегальным вывозом природных ресурсов. В Сибири и на Дальнем Востоке нелегальный экспорт леса, рыбы и других природных ресурсов достигает иногда 30-50% от суммарных объемов их использования.

Сохранение при реализации инерционного сценария состояния материально-технической базы страны может привести к масштабным потерям природных ресурсов и дальнейшему загрязнению окружающей среды. Необходимость скорейшей модернизации хорошо видна на примере физической и моральной деградации основных фондов (машины, оборудования, здания, сооружения, инфраструктура и т.д.). В России 50-70% основных фондов промышленности физически изношена. Массовое старение производственных фондов приводит к негативному влиянию на природопользование, росту экологических проблем, увеличению числа экологических аварий и катастроф.

При инерционном сценарии в ближайшие годы вероятны следующие негативные экологические последствия:

- дефицит и ужесточение федерального бюджета могут привести к сокращению затрат на природоохранные нужды;
- попытки компаний/предприятий выйти из кризиса приводит к уменьшению внимания и сокращению расходов на охрану окружающей среды;
- в целом, уменьшение объемов инвестиций в экономику со стороны государства и частных компаний замедляет структурно-технологическую перестройку экономики в пользу ресурсосберегающих инновационных отраслей и видов деятельности;
- удешевление сырья, энергии подрывает стимулы для их экономии, внедрения ресурсосберегающих технологий;
- дешевые углеводородные ресурсы тормозят разработку и распространение альтернативных возобновляемых источников энергии;
- социальные проблемы кризиса (рост безработицы, снижение уровня жизни, доходов) приведут к росту браконьерства, собирательства; особенно это опасно для регионов с уникальной природой и бедным населением (Байкал, Алтай, Камчатка и др.).

Могут возникнуть и новые проблемы, в частности, для человеческого капитала/потенциала. Недоучет воздействия экологического фактора на здоровье может привести к существенному ущербу в будущем. В соответствии с Энергетической стратегией России на 2030 г. энергетики собираются провести реструктуризацию топливного баланса за счет сокращения доли поставок природного газа для внутренних нужд по производству электроэнергии и его замены углем и мазутом. Это может привести к увеличению загрязнения воздуха в городах, росту заболеваемости и смертности населения, т.к. продукты сгорания мазута и угля соответственно в 3 и в 10–50 раз токсичнее. По расчетам неправительственной организации «Защита природы» (США) такая замена приведет к дополнительным 60 000 смертям населения России. В связи с этим необходим учет фактора здоровья среды для оценки альтернатив экономического развития.

Наряду со сложившимися антиустойчивыми трендами развития экономики, на экологическую устойчивость страны в ближайшем будущем также будет влиять ряд новых вызовов и угроз:

- формирование в мире энергоэффективной низкоуглеродной экономики;
- значительное колебание цен на природные ресурсы (прежде всего энергоносители) на мировом рынке;
- рост «экологического» протекционизма в мире;
- вовлечение в хозяйственный оборот новых территорий и разрушение обширных естественных экосистем;

- рост числа техногенных аварий из-за износа оборудования;
- обострение проблемы прошлого экологического ущерба;
- изменение структуры энергетического баланса в результате частичной замены газа углем и др.

В развитых странах для населения экологической компоненте качества жизни уделяется все больше внимания. Такое внимание стимулирует государства и бизнес на радикальное изменение постиндустриальных экономик в ближайшем будущем. Формирование новой экономики в мире идет под лозунгами экологии, борьбы с глобальным изменением климата и повышением энергоэффективности. Стремление стран Европейского сообщества сократить к 2020 г. выбросы парниковых газов на 20%, повысить энергоэффективность на 20% и довести долю возобновимых источников энергии до 20% (план 20:20:20) радикально изменяет экономику Европы. Провозглашаемое США стремление сократить выбросы на 50% к 2050 г., а затем и на 80% к 2080 г. также окажет огромное воздействие на темпы инноваций и структурные изменения. Уже в ближайшем будущем ключевым определением для передовых экономик мира станет «низкоуглеродная экономика» с ее высокой энергоэффективностью и минимальным воздействием на биосферу и климатическую систему. Все это означает, что в ближайшие десятилетия развитые страны будут иметь экономику с новой инновационной и технологической основой, важнейшей характеристикой которой будет минимальное воздействие на окружающую среду. Тем самым спрос на большие объемы нефти и газ может сократиться, что создаст дополнительные риски для сценария инерционного сырьевого развития России.

Модернизационный (инновационный) сценарий

Главной целью модернизационного сценария является сохранение природного капитала страны за счет уменьшения масштабов его деградации и темпов истощения природных ресурсов и сокращение загрязнения окружающей среды. Реализация этого сценария должна позволить повысить благосостояние и качество жизни населения.

Для перехода к экологически устойчивому развитию России необходимо изменить сложившийся тип развития, переломить «антиустойчивые» тенденции в экономике. Ключевую роль в этом процессе должен сыграть переход от экстенсивной экспортно-сырьевой модели экономического развития к модели модернизации экономического развития, где важную роль играют инновации и передовые технологии (инновационная модель).

С точки зрения экологической устойчивости будущая экономика должна обладать следующими важными чертами:

- приоритет в развитии получают наукоемкие, высокотехнологичные, обрабатывающие и инфраструктурные отрасли с минимальным воздействием на окружающую среду;
- уменьшается удельный вес сырьевого сектора в экономике;
- радикально повышается эффективность использования природных ресурсов и их экономия, что отражается в резком снижении затрат природных ресурсов и объемов загрязнений на единицу конечного результата (снижение показателей природоемкости);
- существенное значение приобретают экологические условия жизни населения и их обеспечение;
- снижается загрязнение окружающей среды.

Для перехода к устойчивому развитию необходима поддержка модернизации экономики на пути реализации политики так называемой двойного выигрыша, связанной с обеспечением как экономической эффективности, так и сокращением вредных выбросов, обеспечением неистощительного использования природных ресурсов, малоотходного производства. В связи с этим реализация экологических приоритетов должна сочетаться с экономическими задачами страны: экономические мероприятия должны давать как экономические, так и экологические выгоды. В России имеются огромные резервы получения экологических эффектов - в виде ликвидируемых потерь и сэкономленных природных ресурсов, снижения загрязнений - за счет стандартных и сравнительно недорогих экономических мероприятий (в том числе внедрении многих энергоэффективных и экологически чистых технологий). Таких экологических резервов лишены развитые страны, так как эти резервы уже использованы, и получение новых экологических эффектов очень дорого (например, борьба с климатическими изменениями и реализация Киотского протокола).

В России направления перехода к инновационной социально-ориентированной экономике и к экологически устойчивому развитию в ближайшие годы фактически совпадают. Достаточно привести только пример необходимости радикального повышения энергоэффективности (на 40% к 2020 г.), что даст огромный экологический эффект. Таким образом, в ближайшие 10-20 лет важным принципом социально-экономической политики и основой экологической политики должна стать политика «двойного выигрыша».

Мировой и российский опыт модернизации экономики на основе политики двойного выигрыша показывает не только улучшение экономических показателей, но и существенное улучшение условий жизни людей (положительный опыт Томской и Кемеровской областей по утилизации попутного газа при добыче нефти, угля, производстве кокса). Необходима поддержка и распространение такого опыта. Это является центральной задачей современного инновационного развития. А для

этого необходимы как строгие экологические требования, так и экономическая заинтересованность, включая экономические стимулы – модернизация должна быть выгодна. Такая выгода должна быть поддержана государством через систему налогов, кредитов, льгот, субсидий, тарифов, пошлин, страхования, инвестиционного климата.

В качестве срочных мероприятий для снижения экологического воздействия, улучшения ситуации в зонах экологического неблагополучия («горячих точках») и устранения прошлого экологического ущерба необходимы новые действия. Среди них:

- принятие закона о плате за негативное воздействие на окружающую природную среду;

- обеспечение качественного мониторинга состояния окружающей среды. В современных условиях ослабления экологического мониторинга оценка реальной ситуации загрязнения среды и характеристика горячих экологических точек оказывается затруднительной;

- отказ от практики временных согласованных разрешений на сбросы-выбросы. Практика временных и год за годом продлеваемых разрешений на сверхнормативные выбросы не стимулирует производство к сокращению выбросов и модернизации производства, ведет к росту загрязнения среды и делает любые требования населения по сокращению вредного воздействия предприятия нелегитимными;

- принятие закона о зонах экологического неблагополучия;

- принятие закона о залоговой стоимости тары;

- модернизация процедур оценки воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), отражение в них соответствующих международным стандартам и требованиям экологических конвенций и соответствующих им требованиям международных финансовых институтов (особенно в сфере реализации проектов с существенным экологическим воздействием: энергетика, химическая промышленность и т.д.);

- экологизация политики государственных и муниципальных закупок, внедрение требований по экологической безопасности товаров и услуг,купаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для социальной сферы (образование и здравоохранение), армии и всей оборонной сферы, инфраструктуры (в частности энергетической и транспортной). Такие закупки представляют собой огромный рынок, достигая 10-20% ВВП. Длякупаемых товаров правительства могут устанавливать определенные правила, в частности, показатели энергоэффективности, возможности утилизации товаров и их упаковки и т.д.;

- введение маркировки с информацией об экологических свойствах товара (эко-маркировку) для повышения спроса на экологически дружелюбную продукцию;

- радикальное повышение результативности текущего экологического контроля, для которого целесообразно сконцентрировать внимание на наиболее экологически опасных объектах и проблемных предприятиях с целью предотвращения и ликвидации последствий возможных аварий и грубых нарушений. Необходимо увеличить численность инспекторского состава на местах, в том числе, путем введения института внештатных экологических инспекторов. Одновременно можно ослабить давление на предприятия, не относящиеся к опасным экологическим объектам;

- введение для государственных корпораций и компаний со 100% государственным капиталом обязательного порядка регулярной публикации аудитуемых независимой «третьей» стороной нефинансовых отчетов об устойчивом развитии.

Внедрение инноваций, развитие научно-технического прогресса, информационные технологии, новые материалы, продукты и технологии и пр. способны снизить затраты природных ресурсов и объемы загрязнений на единицу выпускаемой продукции и услуг в несколько раз. Технологическая рационализация экономики и ее структуры может позволить высвободить 30-50% всего объема используемых сейчас неэффективно и теряемых природных ресурсов при увеличении конечных результатов, существенном снижении уровня загрязнения. В стране можно стабилизировать добычу и площади разработок энергетических ресурсов, полезных ископаемых, территории обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, вырубку леса и т.д. и за счет улучшения использования и углубления переработки природных и сырьевых ресурсов значительно повысить уровень благосостояния населения. Так, в соответствии с Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2030 г. на основе распространения достаточно простых энергосберегающих технологий можно сберечь почти половину потребляемой сейчас энергии.

Другими словами, при уже достигнутом в стране уровне добычи и использования природных ресурсов за счет модернизационных структурно-технологических сдвигов, позволяющих вовлечь в экономику и экспортировать сэкономленные гигантские объемы сырья, можно увеличить ВВП в 2–3 раза, значительно повысить благосостояние, социальное и экологическое качество жизни населения.

Реализация огромных возможностей для повышения энергоэффективности предполагает срочное внедрение мер для обеспечения экономической заинтересованности в энергосбережении на всех уровнях - от развития отраслей до домохозяйства (включая

установку счетчиков воды и тепла в домах и введение льгот для энергосбережения на предприятиях). Стимулирующую, регулирующую и даже принуждающую роль государства для повышения энергоэффективности сложно переоценить. Сейчас валовое увеличение производства энергии поддерживают многие лобби (нефтяные, газовые, атомные, электропроизводящие и пр.), у энергосбережения нет реальной группы поддержки в бизнесе, властных структурах, обществе.

Снижение же энергоемкости может позволить сэкономить только до 240 млрд м³ природного газа, что составляет более трети его добычи в нашей стране и обеспечить потребности в газе как внутри страны, так и за ее пределами.

Для реализации потенциала повышения энергоэффективности необходимы инвестиции частных и государственных организаций, а также домохозяйств в размере 320 млрд. долл. Это в более чем в 3 раза меньше, чем затраты в добычу новых энергоресурсов (свыше 1 млрд. долл.). Инвестиции в энергоэффективность дадут эффект для всей экономики на сумму 120-150 млрд. долл. в год и могут окупиться за два-три года. Это очень эффективный показатель, который в 3-4 раза ниже среднемирового.

При реструктуризации «портфеля проектов», финансируемых с использованием государственных средств, целесообразен отказ в первую очередь от масштабных энергетических и инфраструктурных природоохранных проектов с высокими экологическими рисками. Огромные резервы энергосбережения позволяют не форсировать компаниями разработку новых месторождений на Крайнем Севере и шельфах – такие месторождения требуют десятки миллиардов долларов инвестиций и при современных ценах на энергоносители нерентабельны, значительны экологические риски такой добычи в условиях глобального изменения климата (необходимость увеличения инвестиций в инфраструктуру в условиях таяния вечной мерзлоты), риска аварий, что показала катастрофа платформы Бритиш Петролеум в Мексиканском заливе. При этом геолого-разведочные работы в перспективных регионах необходимо продолжать.

Модернизация должна учитывать огромные возможности страны для использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Экономический потенциал ВИЭ, освоение которого выгодно уже на современном уровне технологического развития и рыночных условиях, составляет около 300 млн тонн у.т./год. Это соответствует 30% ежегодного потребления первичных энергоресурсов России. В частности, страна занимает лидирующее положение в мире по потенциалу развития ветровой энергетики.

Такой потенциал предполагает стимулирование производства энергии на основе возобновляемых источников энергии и поддержку

отечественного производства необходимого оборудования. Необходима минимальная поддержка ее развития, как свидетельствует современный опыт Западной Европы – после запуска процесса он развивается с нарастающим ускорением, как снежный ком, превосходя все прогнозы. Это направление развития не противоречит, а укрепляет современные позиции страны, как поставщика углеводородов сегодня, высвобождая дополнительные возможности для экспорта и обеспечивая национальную независимость и перспективы дальнейшего развития.

Это, прежде всего, обеспечение внутренних нужд, включая малонаселенные районы (до 70 процентов территории страны), обеспечение заинтересованности населения в использовании ВИЭ в качестве дополнительных источников, вспомогательных источников в промышленности, при добыче углеводородов (последний опыт Ямала).

Общая тенденция повышения ценности природы в развитии человечества не вызывает сомнений и не имеет отношения к кратковременным флуктуациям рыночных цен на определенные природные ресурсы. Становится все более очевидным, что повышение ценности природы становится важнейшим приоритетом и для мировой экономики. Фактически усилия человечества за последние два десятилетия были направлены на его реализацию. Особенно ярко это проявилось в развитых странах. Глобальная модернизация технологий, направленная на уменьшение использования традиционных природных ресурсов и загрязнений, радикальное увеличение конечного выхода товаров и услуг из единицы сырья, зеленый рост и экологизация экономики, повышение внимания к ценности климатической системы, энергоэффективность и возобновимые источники энергии, расширение спектра экономических и правовых инструментов для перехода к экологически устойчивому развитию и многое другое – все это звенья цепи, с помощью которой человечество пытается вытянуть общество и экономику к новому типу развития.

Перспективы новой экономики можно реализовать на основе рынка, что определяется уровнем развития общества и его культуры. Первое, что нужно – дать возможность работать механизму конкуренции, без деформирующего вмешательства со стороны государства (субсидии, неэкологичные налоги и т.д.). Создание конкурентной среды, обострение конкуренции между производителями, уход от преобладающего сегодня монополизма в энергетике и всей экономике могут повлиять на снижение затрат, стимулировать предприятия к инновациям, диверсификации производства, глубокой переработке сырья, что приведет к повышению энергоэффективности и снижению природоемкости продукции за счет внедрения новых технологий.

Для экологизации экономики, совершенствования рыночной модели позитивным является появление рынков новых товаров и услуг, связанных с не имеющими цены природными функциями. Крупнейшим в этой области прорывом 2000-х гг. стало появление глобальных и национальных рынков на углеродные квоты после ратификации Киотского протокола (2004). Регулирующие функции многих экосистем по связыванию парниковых газов получили свою цену и рынки (леса и сельскохозяйственные угодья).

На расширении рыночного охвата, повышении ценности природных ресурсов и услуг строится современная концепция платежей за экосистемные услуги, реализуемая в экономике многих стран.

Подход, аналогичный механизмам Киотского протокола, должен быть распространен на все виды природных ресурсов и услуг, а не только те, которые уже сегодня «на рынке». Организация платежей за экосистемные услуги определяет новые перспективы для развития России – страны самых богатых природных ресурсов.

Решение задачи модернизации экономики должно учитывать и огромные возможности страны в плане экосистемных услуг, включая глобальную экосистемную роль лесов, болот и других природных экосистем. Можно выделить ряд факторов, обуславливающих важную роль экосистем России в глобальном регулировании: самая крупная в мире по площади ненарушенная хозяйственной деятельностью территория, составляющая примерно 60-65% площади страны; самый крупный среди стран мира массив лесов; большая площадь водно-болотных угодий – болот, заболоченных и переувлажненных земель; на территории России находятся уникальные экосистемы, сохраняющие редкие виды флоры и фауны, являющиеся планетарным достоянием.

Большие возможности здесь есть для развития рынка экосистемных услуг и экологических инвестиций как на международном, так и на внутреннем рынке. В России многие территории, сохраняющие богатую природу, являются экологическими донорами не только России, но и всей планеты. Однако часто для регионов верно положение «богатая природа – бедное население» (Бурятия, Алтай, Камчатка и др.). Очевидно, что для сохранения природы регионы должны идти на определенные экономические жертвы, ограничивая свою экономическую активность в области природоэксплуатирующих производств, которые составляют подавляющую часть российской экономики. В связи с этим в стране целесообразно создание специального экономического компенсационного механизма, который позволял бы учитывать и компенсировать позитивный экологический вклад отдельных субъектов Российской Федерации. Фактор регионального «экологического неравенства» необходимо учитывать при разработке такого механизма.

Сохранение природы в регионах-экодонорах должно учитываться при разработке всей системы дотаций регионам в стране, стимулироваться государством через материальную поддержку местного населения и считаться видом экономической деятельности.

Важным направлением является поддержка инициативных проектов, направленных на устойчивое природопользование в регионах и на локальном уровне. Государство должно сформировать механизмы стимулирования таких проектов. Инвестициями и разнообразными экономическими инструментами должны поддерживаться устойчивое лесопользование (включая недревесные ресурсы леса), продуктивное «экологически чистое» сельское хозяйство, традиционное природопользование, рекреация и экологический туризм и др.

Формирование рынков квот на использование природных ресурсов и загрязнений/выбросов в регионах, между соседними регионами и отдельными предприятиями может дополнить компенсационный механизм с выходом на международный рынок для компенсации.

В дальнейшем России целесообразно стать одним из лидеров по разработке условий «послекиотских соглашений» до 2050 г. У страны есть сильные аргументы в виде огромного потенциала экосистемных услуг для регулирования климата (леса, болота, сельскохозяйственные земли и т.д.). Эти услуги, имеющие глобальный характер, необходимо включить в будущие соглашения, что может принести огромные денежные и политические выгоды, ускорить технологическое обновление экономики.

Актуальной задачей является разработка российской национальной системы торговли правами на выбросы и поглощение парниковых газов, без создания которой у российских компаний не будет достаточных стимулов сокращать выбросы и переходить на низкоуглеродные технологии. Кроме того, без национальной системы торговли, гармонизированной с другими национальными системами, российским компаниям-экспортерам может быть сложно избежать протекционистских действий со стороны правительств, где национальные системы торговли будут действовать.

Целесообразно институциональное закрепление экологической тематики в качестве приоритетной сферы деятельности Правительства РФ, что в частности предполагает:

- обеспечение общественной и аналитической поддержки реформы при широком участии представителей общественности, бизнеса и экспертного сообщества;
- активизацию участия страны в международном сотрудничестве;
- разработку официальных стратегических документов в сфере экологии и планов действий по их реализации (стратегию устойчивого

развития, национальную экологическую политику и план действий по модернизации и реформе системы управления окружающей средой);

- использование в качестве показателей развития не только ВВП или ВРП, а показателей, учитывающих «цену» экономического роста для природы и человека (индикаторов устойчивого развития, скорректированных чистых накоплений).

Новые возможности для страны дает начавшийся в мире процесс «Рио+20» к Всемирной конференции ООН по устойчивому развитию в 2012 году, через 20 лет после встречи в Рио-де-Жанейро. Россия сегодня среди стран, для которых это особенно актуально. На то есть ряд оснований. Это и экономический рост, и богатые природные ресурсы, и постановка вопроса о поисках оптимального пути развития. Приоритеты страны в инновационной политике, в энергоэффективности, в модернизации экономики в соответствии с современными требованиями естественным образом определяют движение в направлении устойчивого развития. Россия, совместно с другими странами БРИК, могла бы выступить в качестве лидера движения в направлении устойчивого развития.

P.S. от Е.В.Брагина⁵⁷: Экологизация общества как индикатор его модернизации

Способность общества поддерживать равновесие с окружающей средой, как природной, так и антропогенной, современными развитыми обществами рассматривается в качестве одной из основополагающих ценностей. Степень развития этой способности - уровень экологизации общества – может, таким образом, применяться в качестве надёжного индикатора модернизации.

Внутренняя сложность вопросов в рамках экологической тематики исключает возможность их волевого политического решения на любом, отдельно взятом уровне. Практика показывает, что улучшение экологической ситуации возможно только при осознанном, согласованном сотрудничестве всех субъектов от федеральных органов исполнительной власти, обладающих необходимыми навыками и компетенциями управления до отдельного гражданина, вооружённого экологическим правосознанием.

На федеральном уровне необходим переход от общих деклараций к конкретным действиям, составляющим в своей совокупности долгосрочную экологическую политику.

Ключевое значение здесь будет иметь существенное изменение всей структуры законодательства, с перераспределением реальных

⁵⁷ Евгений Владимирович Брагин - заместитель сопредседателя комитета РСПП по экологической, технологической и промышленной безопасности

полномочий по разрешительной и контрольной деятельности на уровень местного самоуправления и региональных органов власти, с соответствующей передачей доли налоговых доходов, обеспечивающих практическую реализацию переданных полномочий.

Эта передача автоматически потребует существенного пересмотра структуры органов власти, на сегодняшний день так или иначе связанных с осуществлением функций государственного экологического регулирования. Дублирование функций Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Росгидромета, Росрыболовства и других должно быть упразднено, все функции переданы одному органу на всех уровнях – от федерального до местного.

Основными функциями экологического регулирования на федеральном уровне должен стать не контроль деятельности промышленных предприятий, а разработка практической политики, типовых схем регулирования, создания систем управления, решения социально-экономических конфликтов, повышения уровня квалификации представителей органов власти, развитие образовательных и справочных систем. Федеральный уровень должен демонстративно отказаться от фискальных и карательных функций, пригласив тем самым всех субъектов, всех граждан к общей работе – созданию и воплощению в жизнь национальной стратегии устойчивого развития. Эта стратегия должна пониматься и рассматриваться не как ещё один документ, а как непрерывная последовательность взаимоувязанных и хорошо просчитанных действий, направленных на решения экологических проблем. Каждое отдельное действие должно иметь конкретную цель, срок и механизмы контроля, но вся последовательность в целом должна быть устремлена в практическую бесконечность – к максимальному снижению воздействия общества на окружающую среду, достижимого с учётом всех экономических, технологических и социальных факторов.

Важным политическим сигналом для всех участников процесса будет отказ от неэффективной бюджетной политики «общего котла», запрещающей целевое использование поступлений в бюджет. Средства, полученные от платы за негативное воздействие, штрафов и иных видов обязательных экологических платежей должны быть «окрашены». Эти, «зелёные» деньги должны направляться исключительно на реализацию мероприятий экологической политики.

На уровне регионов, получивших от федерального уровня необходимые полномочия, финансирование и типовые схемы управления экологическими вопросами, всё внимание должно быть направлено на решение двух практических задач.

Первая задача – регулирование деятельности промышленных объектов, начиная с тех, которые оказывают наибольшее негативное

влияние на окружающую среду. Каждый такой объект должен быть включён в общедоступные системы непрерывного инструментального контроля. Совместно с владельцем объекта, заинтересованными общественными организациями должны быть утверждены реальные программы снижения негативного воздействия на окружающую среду, с понятными технологическими решениями и источниками финансирования, учитывающими рентабельность объекта. Реализация этой программы должна быть включена в политическую повестку дня региона с соответствующим уровнем контроля. При это региональные органы власти должны разделять с предприятием ответственность за успешную реализацию согласованной программы, оказывая необходимое содействие в межведомственных согласованиях, привлечении финансирования, обеспечения конструктивного взаимодействия с общественностью.

По другим промышленным объектам, чьё влияние на окружающую среду не столь масштабно, должны применяться типовые схемы, с широким использованием схем декларирования и общественного контроля.

Вторая задача регионального уровня, не менее важная, чем первая – создание современных систем обращения с муниципальными отходами. Реализация этой задачи должна опираться на успешный опыт развитых европейских стран и предусматривать создание областных некоммерческих хозяйственных структур, финансируемых как из регионального бюджета (за счёт определённой доли сумм платы за негативное воздействие и размещение отходов, региональные экологические налоги и платежи), а также промышленными и коммерческими предприятиями, оплачивающими услуги таких некоммерческих хозяйственных структур по утилизации отходов в соответствии с общими тарифами, утверждёнными на региональном уровне.

Вышеупомянутые некоммерческие организации должны нести прямую ответственность не только за приём отходов от муниципалитетов и предприятий с последующей утилизацией, обеспечивающей наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду, но также за создание экономических и организационных условий, делающих невыгодными несанкционированные свалки.

Также к решению проблем несанкционированных свалок должны широко привлекаться правоохранительные органы, для которых это направление работы должно быть включено в один из показателей оценки общей эффективности работы.

На уровне местного самоуправления основными задачами должны стать внедрение современных систем сбора твёрдых бытовых отходов

(прежде всего, отдельный сбор, резко повышающий эффективность последующей утилизации). Политическим заметной новацией может стать организация эффективного сбора наиболее опасных и широко распространенных бытовых отходов – батареек, энергосберегающих ламп, автомобильных аккумуляторов.

Это потребует не только постоянной разъяснительной работы с гражданами, но также демонстрации практической эффективности предлагаемой системы. Если граждане поверят в то, что их усилия по разделению мусора дадут конкретный результат, эффективность системы может приблизиться к показателям развитых стран не постепенно, а скачкообразно.

Крупные промышленные предприятия должны стать равноправными партнёрами органов власти по освоению современных технологий экологического регулирования и управления. Помимо «естественного» импорта технологий вместе с оборудованием в ходе текущей модернизации производств, важно также использовать опыт работы крупных российских компаний в иностранных юрисдикциях, их опыт и знание наилучших существующих технологий для создания референтных справочников, которые могут и должны служить ориентирами определения границ возможного при постановке экологических задач и их решении.

Реализация национальной экологической политики невозможна без опоры на естественную гражданскую активность в этом вопросе. Основной задачей является повышение уровня компетентности и ответственности этой политики, недопущение манипуляций, а также завоевание доверия граждан как со стороны крупных предприятий, так и со стороны государственных органов.

Это доверие не только повысит эффективность общественного контроля, но также позволит быстро внедрять и эффективно применять широко распространённые в развитых странах инструменты экомаркировки, залоговой и оборотной тары и упаковки и т.п.

В тематическом разрезе экологическая политика ближайших лет будет строиться вокруг трёх крупных задач:

- создания законодательства о промышленной экологии;*
- выработка организационных подходов по решению проблем горячих экологических точек и накопленного экологического ущерба;*
- решение проблем муниципальных бытовых отходов.*

Промышленная экология *требует создания отдельного сегмента в российском законодательстве об охране окружающей среды, с прекращением порочной практики регулирования деятельности промышленных предприятий на основе гигиенических показателей – заведомо невыполнимых и недостижимых в основных отраслях*

промышленности.

Помимо уже упомянутых задач по созданию систем непрерывного инструментального контроля работы промышленных объектов (с накоплением данных в базах с открытым доступом), а также административной реформы с сокращением числа ответственных органов власти и устранением дублирования их функций, потребуется также имплементация практики выдачи комплексных разрешений на оказание воздействие на окружающую среду, а также использования справочников наилучших доступных технологий для установления показателей в комплексных разрешениях.

Борьба с коррупционными проявлениями в этой сфере должна вестись не в направлении разработки единых для всех предприятий требований (что невозможно и само по себе только усугубляет коррупцию), а напротив – в развитии и разработке индивидуального подхода к оценке деятельности каждого предприятия. Профилактика коррупции должна опираться на публичность обсуждения устанавливаемых предприятию требований, а также на развитие процедур разрешения спорных вопросов, в том числе в судебном порядке.

Решение **проблем горячих экологических точек и ликвидации накопленного ущерба** должно опираться на ряд установок политического характера. Прежде всего, несовершенство работы промышленных предприятий, созданных в советский период, а также ущерб, накопленный этими предприятиями за десятилетия работы, не должен рассматриваться как основание для поборов, оказания административного и политического давления. Кроме того, следует пресекать любые разговоры о возможности решения этих проблем в кратчайшие сроки, волевым политическим решением, без учёта реальных технологических и экономических возможностей.

Приоритетом решения этих проблем должны стать – жизнь и здоровье живущих сегодня граждан. Необходимо рассматривать все варианты решений, в том числе, в случае технологической невозможности сокращения загрязнений – выноса жилых районов из опасных зон. Такие решения потребуют не только частного, но и общественного финансирования, их реализация потребует многолетних программ, опирающихся на «окрашенные», «зелёные» средства в бюджетах всех уровней.

Со схожих позиций должна рассматриваться и **проблема муниципальных бытовых отходов**. Необходимо отказаться от широко распространённого и ошибочного поиска решений, которые могут сделать эту деятельность прибыльной. Опыт наиболее успешных стран показывает, что эта деятельность, как максимум, может стать безубыточной. Для этого хороши все средства – от целевого бюджетного финансирования, до налоговых льгот, либо разового

самообложения граждан на территории, заинтересованной в решении проблем.

Этот принцип является общим для всей экологической проблематики. Однако, не стоит искать в экологии прибыль, ренту или вину. Отказ от поиска частного, интересов отдельных лиц позволяет увидеть главное – решение этих вопросов, обеспечение долгосрочного устойчивого развития – это и есть вопрос нашей жизнеспособности, нашего права на жизнь как общества и как нации.

Если мы сможем найти в себе силы, знания и умения для решения этого вопроса – справимся и с остальными.

Во второй половине первого десятилетия XXI века российские власти попытались запустить далекоидущие реформы как в сфере обороны, так и в области безопасности. В 2008-м году была начата военная реформа – наиболее радикальная попытка модернизации Вооруженных сил из всех, что имели место за последние 100 лет. Проходящая под лозунгом «оптимизации», то есть устранения диспропорций, якобы возникших в результате развала Советской Армии и массовых сокращений 1990-х годов (иногда ее называют "приведением Вооруженных сил к новому облику"), она представляет собой первую попытку окончательного отказа от концепции массовой мобилизационной армии. Таким образом, речь идет об отказе от концепции, которая реализовывалась в строительстве российских Вооруженных сил последние полтора столетия.

В рамках этой реформы из 355 тысяч офицерских должностей ликвидируются 205 тысяч. В Сухопутных войсках ликвидируются все части и соединения сокращенного состава. В результате их количество уменьшается в 11 раз. Из 1187 частей и соединений Сухопутных войск в настоящее время осталось 189. Всего же из 26 тысяч отдельных частей в Вооруженных силах осталось 6 тысяч. При этом сокращения будут продолжены и в будущем: планируется, что в составе Вооруженных сил останется лишь 2,6 тысячи частей. Масштабы сокращений таковы (должны быть уволены две трети офицерского состава Вооруженных сил), что становится очевидно: вопреки официальным заявлениям речь идет вовсе не о заурядной «оптимизации». Ликвидация соединений сокращенного состава, увольнение избыточного количества офицеров означает, что российское политическое руководство решило отказаться от идеи массовой мобилизации. Если еще недавно защищать страну в случае агрессии предполагалось, мобилизовав от 4 до 8 миллионов резервистов, то сегодня Сухопутные войска, по словам их бывшего главнокомандующего Владимира Болдырева, предполагают развернуть всего лишь 60 бригад (около 300 тысяч человек). А, по словам начальника Генерального штаба Николая Макарова, во время войны предполагается мобилизовать всего 700 тысяч резервистов.

Заметные перемены обещаны и в правоохранительной сфере. К 2010 году стало очевидно, до какой степени население страны раздражено сложившейся там ситуацией. Реакция населения на преступления сотрудников милиции (самым заметным было побоище, устроенное начальником одного из ОВД Москвы майором Евсюковым в

⁵⁸ Авторы - А.М.Гольц и М.А.Краснов

столичном торговом центре) продемонстрировала: народ одинаково боится милиционеров и бандитов. А история с так называемыми «приморскими партизанами» стала доказательством того, что стоит бандитам заявить о намерении «мстить ментам», и симпатии населения оказываются вовсе не на стороне правоохранителей.

Ответом власти стал Закон "О полиции", который предполагает, если не радикальную реформу, то хотя бы демонстрацию намерений некоторой гуманизации правоохранительных органов (законодательный запрет использования пыток, стремление регламентировать применение физической силы и оружия и т.д.).

Однако ни в военной сфере, ни в правоохранительной области избранный в 2012 году президент не сможет ограничиться лишь продолжением ранее заявленной политики. Уже в первые 100 дней на новой должности глава государства будет вынужден принять принципиальные решения, которые определяют развитие как Вооруженных сил, так и правоохранительных органов.

Оборона

Не позже 2012 года строительство российских Вооруженных сил подойдет к точке бифуркации, когда военно-политическому руководству страны придется с большей или меньшей определенностью выбрать один из двух противоположных сценариев. Важнейшим из факторов, который будет определять состояние Вооруженных сил, будет демографическая ситуация: в 2011-м в стране будет 648 тысяч восемнадцатилетних, в 2012-м – 662 тысячи, в 2013-м – 641 тысяча, в 2014 – 613, в 2015 – 590, и далее по нисходящей (при этом не менее трети призывников не могут быть признаны годными). Количество 18-летних начнет незначительно расти лишь в 2022 - 2023 годах.

Еще одним объективным фактором является происходящая сейчас революция в военном деле. Суть этой революции в том, что помимо суши, моря, воздушного и космического пространства появилась новая среда военного противоборства – информационная. Информационные технологии дают их обладателю исчерпывающие данные о действиях противника, позволяют наносить удары по врагу с помощью высокоточного оружия, находясь за сотни и тысячи километров от зоны конфликта. Интенсивно развиваются роботизированные средства вооружённой борьбы. В этих условиях строительство Вооруженных сил в соответствии с научно-техническими достижениями требует высокого уровня образования и боевой подготовки всех военнослужащих. И поэтому армия, отвечающая этим требованиям, не может быть столь многочисленной, как это планирует сегодня российское руководство. Ни сейчас, ни в ближайшие годы в России просто не будет миллиона

человек, обладающих нужными навыками.

Объективным фактором является и то, что унаследованный от СССР ракетно-ядерный потенциал останется на обозримую перспективу надежной гарантией того, что ни одно из государств не рискнет совершить агрессию против нашей страны. России достаточно заявить (как это уже сделано в Военной доктрине), что в случае агрессии, которую она не сможет остановить с помощью обычных вооруженных сил, она готова применить ядерное оружие первой. И это способно обеспечить надежное сдерживание любого потенциального агрессора.

В этих условиях ключевым будет решение президента о дальнейшей судьбе призывной армии. Имея в виду фактические результаты реформы, было бы логичным ожидать постепенный переход к формированию Вооруженных сил на добровольческой основе. Ведь главный смысл существования призывной армии – подготовка обученного резерва, за счет которого можно увеличить численность Вооруженных сил в несколько раз. В ситуации, когда количество резервистов составляет всего лишь около двух третей от численности армии мирного времени (что характерно как раз для добровольческих, а не призывных Вооруженных сил), практический смысл призыва исчезает вовсе. Если в случае военных действий предполагается призвать всего 700 тысяч резервистов, зачем расходовать огромные ресурсы на обучение 750 тысяч солдат срочной службы ежегодно, если никто не планирует призывать их даже в период войны?

Кроме того очевидно, что при сохранении одногодичного срока службы по призыву боеспособность российской армии будет более, чем сомнительна. Каждые полгода личный состав будет обновляться наполовину, то есть в каждый конкретный момент значительная часть военнослужащих будет состоять из неподготовленных новобранцев. Это означает, что объявленная важнейшей целью реформы «постоянная готовность» каждой части и соединения (начальник Генерального штаба Николай Макаров утверждал даже, что теперь любое соединение готово выполнить приказ через час после его получения) сводится к тому, что оно количественно полностью укомплектовано в соответствии со штатным расписанием. Причем более чем сомнительно, что из-за демографической ситуации все части будут укомплектованы.

Тем не менее, вопреки логике военного строительства руководство военного ведомства настаивает: в ближайшие годы призыв не только не уменьшится, но, наоборот, будет увеличен. Чтобы обеспечить комплектование Вооруженных сил в условиях резкого сокращения призывного контингента, начальник Главного организационно-мобилизационного управления Генштаба Василий Смирнов предложил на слушаниях в Совете Федерации увеличить предельный призывной возраст с нынешних 27 до 30 лет. Время весеннего призыва продлено до

1 августа (что делает призыв фактически круглогодичным). 70 процентов вузов должны лишиться права предоставления отсрочки от призыва (что позволит «забрить лбы» студентам 1-го и 2-го курсов большинства институтов страны). Наконец, предложено отказаться от неудобной для Минобороны практики, когда каждому потенциальному рекруту надо лично расписаться на врученной ему повестке. Предлагается посылать им СМС-уведомления, а в случае неявки в военкомат подвергать их уголовному преследованию.

Эти меры вряд ли позволят пополнить армейские ряды, но сохранение существующей системы призыва неизбежно обернется коллапсом комплектования Вооруженных сил. Это позволит генералитету, отвергающему реформы, обосновать перед президентом возвращение к советскому мобилизационному подходу.

Но это неизбежно приведет к росту социального напряжения среди офицерского корпуса в самих Вооруженных силах. Из-за избытка офицерских кадров уже в 2009 году 4700 выпускников военных вузов были назначены на сержантские должности. В условиях, когда за штат выведено около 70 тысяч офицеров, никакого продвижения по службе эти сержанты иметь не будут. И политическое руководство может принять решение, как это неоднократно уже случалось, о свертывании реформ.

Кроме того, принципиально важное значение имеет то, будут ли пытаться Кремль и военное ведомство реализовать амбициозную программу перевооружения армии. Речь идет о намерении заменить к 2020 году 80 (по другим данным 70) процентов парка вооружений. В условиях, когда организация военного производства совершенно неэффективна, когда военное ведомство настаивает на необходимости производства всего спектра вооружений, попытка начать серийное производство неизбежно обернется бессмысленной тратой гигантских средств (новая Программа вооружений предполагает до 2020 года израсходовать гигантскую сумму более чем в 19 триллионов рублей⁵⁹), что тоже может привести к торможению или полному прекращению реформ.

У президента могут быть два варианта действий.

Первый – согласиться с предложениями консервативного генералитета. Разумеется, Вооруженные силы уже невозможно вернуть в то состояние, в котором они были до реформ. Однако в этом случае реформы концентрируются на достижении неких формальных показателей и характеристик: численность Вооруженных сил, количество частей и соединений, новая структура и т.д.

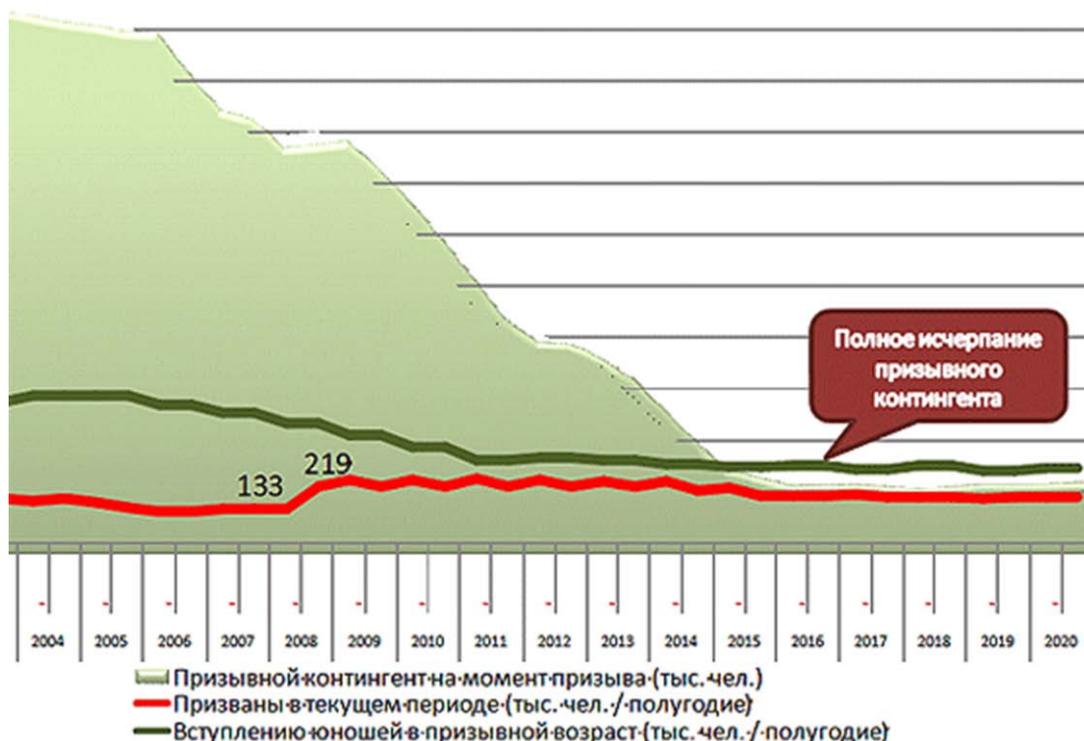
В рамках такой реформы будут реализованы так называемые

⁵⁹ В Послании Президента Федеральному Собранию (ноябрь 2010 года) названа сумма 30 триллионов, которая пойдет на военные расходы, правда без расшифровки по годам.

оргштатные мероприятия, ликвидированы части неполного состава, уволены тысячи «лишних» офицеров. На базе только что созданных военных округов возникнут оперативно-стратегические командования, которым подчинены разнородные силы: сухопутные войска, ВВС и ВМФ. Будут ликвидированы также три десятка высших военно-учебных заведений, на их основе созданы десять военно-учебных центров.

Однако призыв будет сохранен. При этом будет утверждаться, что только с помощью призывной армии можно обеспечить численность Вооруженных сил в один миллион человек. В результате демографическая проблема станет главной проблемой Вооруженных сил. Некоторое время призыв будут поддерживать как сейчас, «выбирая» молодых людей старших возрастов – выпускников вузов, «уклонистов» и т.д. Однако на рубеже 2013-2014 гг. весь призывной резерв будет полностью исчерпан даже с чисто количественной точки зрения (см. график 1⁶⁰).

График 1



Если будет принят именно такой сценарий, то Президент будет

⁶⁰ Из презентации В. Цимбала на конференции «Гражданин и общество».

обречен радикально сокращать количество отсрочек от службы из-за болезней и вовсе ликвидировать отсрочки для получения высшего образования. Таким образом, военно-политическое руководство обречено идти все дальше по пути, предложенном уже сейчас начальником Главного организационно-мобилизационного Управления Генерального Штаба. Оно будет пытаться максимально ужесточить последствия уклонения от призыва. Например, запретить прием на работу или в вузы (за исключением нескольких, официально – чрезвычайно важных для государства, фактически – для освобождения детей из "элитных" семей от службы в армии) молодых людей, не прошедших армейскую «школу жизни». Кроме того, не исключено, что будет реализовано предложение Генштаба, звучащее пока что неофициально – запретить выдачу заграничных паспортов всем, у кого нет военного билета (это потребует либо изменения визового режима с рядом стран СНГ, либо заключения соглашения об экстрадиции, но уже не преступников, а призывников). Правоохранительным органам (которые пока что изо всех сил этому противятся) будет вменено в обязанность розыск уклонистов и дезертиров.

Понятно, что никаких положительных результатов (даже с точки зрения комплектования армии) подобные меры принести не могут. Произойдет лишь многократный рост размеров взяток. При этом государству волей-неволей придется отказаться от немногих оставшихся еще атрибутов демократии, например свободы передвижения. Однако даже в этом случае демографическая ситуация не позволит сформировать миллионную армию.

В результате сокращение Вооруженных сил все равно произойдет. Но оно будет носить «секретный» характер. В условиях фактического выхода России из ДОВСЕ единственным источником данных о Вооруженных силах является само российское Министерство обороны, что дает самые широкие возможности для манипуляций с цифрами. Официально заявляется, что численность Вооруженных сил сохраняется на уровне в миллион военнослужащих. В действительности же численность сокращается до реальных 500-600 тысяч, из которых 200-300 тысяч - солдаты, проходящие срочную службу. Формируемые из призывников соединения фактически небоеспособны.

Реальная безопасность страны обеспечивается за счет ракетных сил стратегического назначения (РВСН), где преобладает офицерский состав. При этом, пользуясь введенными новым Договором СНВ правилами зачета стратегических вооружений и обмена данными, Россия стремится создать иллюзию количественного паритета с США. Для достижения как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических целей российские руководители периодически прибегают к милитаристской риторике.

Способность парировать риски, возникающие на локальном и региональном уровне, обеспечивается десятью парашютно-десантными батальонами, сформированными исключительно из контрактников (в настоящее время, если верить командующему ВДВ генерал-полковнику Владимиру Шаманову, уже сформированы пять таких батальонов). Кроме того, лучшие офицеры и профессиональные сержанты направляются в ограниченное количество «элитных» частей и соединений. Туда же направляются сравнительно новые вооружения и военная техника. Таким образом, в силах общего назначения формируется «ядро»: 1-2 дивизии ВДВ, 3-4 бригады сухопутных войск, несколько эскадрилий многофункциональных истребителей Су-34 (из пропагандистских соображений может быть заявлено, что это истребители пятого поколения), группировки ВМФ, флагманом которых являются вертолетоносцы типа «Мистраль». Эти соединения предназначены для того, чтобы одержать победу в локальном конфликте, подобном грузинскому или чеченскому. Определенное развитие получат также военно-космические силы, чья спутниковая группировка должна обеспечить эффективность как РВСН, так и ударных группировок сил общего назначения. Эта часть российской армии будет более-менее нормально существовать и развиваться.

Остальная же, большая часть Вооруженных сил, будет находиться в ситуации полужастоя. Если удастся реализовать идеи министра обороны Анатолия Сердюкова о гуманизации срочной службы в армии (два выходных еженедельно, освобождение от нарядов по обслуживанию воинских частей и даже от караулов), а также об усиленной физподготовке, то порядки в воинских частях будут больше напоминать режим спортивного лагеря, нежели режим тюрьмы.

Но это безусловное достижение с точки зрения обеспечения гражданских прав лишь незначительно отразится на уровне боеспособности частей и соединений, сформированных из солдат срочной службы. Очевидно, что за один год службы срочники смогут освоить лишь самые простые элементы воинской специальности. Заявления военных руководителей о том, что обучение военным специальностям начнется еще со школьной скамьи в системе РОСТО (ДОСААФ), не представляются убедительными. Не существует механизма обязательного военного обучения школьников (даже если властям удастся возродить советскую систему начальной военной подготовки, это обернется лишь возрождением профанации военной подготовки). В результате в каждый конкретный момент половина личного состава (те, кто отслужил больше полугода) будет едва боеготова, в то время как другая половина (отслужившие меньше полугода) будут вовсе небоеготовы.

Сохранение призыва извращает и смысл службы офицеров, если в

основу ее действительно хотят положить принцип непрерывного образования. Ведь офицеры будут обречены каждый год (хорошо, если не каждые полгода) повторять с новобранцами самые примитивные элементы боевой подготовки. У младших офицеров не будет возможности доказывать свою профессиональную состоятельность. Да и желание совершенствоваться вряд ли появится у командира взвода, если он обречен ходить по кругу самых примитивных элементов боевой подготовки. При этом в Вооруженных силах вновь создаются диспропорции в соотношении между количеством офицеров и рядовых солдат: один офицер на 2-3 рядовых.

Если иметь в виду весьма низкий уровень образования новобранцев (даже по официальным данным количество призывников со средним образованием не превышает 70 процентов), то это означает: никакие достижения революции в военном деле не могут быть применены в подавляющем большинстве частей и соединений российской армии. Но тогда никакая современная техника не может быть запущена в серийное производство. Что означает – производство вооружений даже в теории не может быть рентабельным.

При этом Вооруженные силы продолжают получать в лучшем случае единичные экземпляры боевой техники, которая именуется «современной» лишь потому, что никогда не производилась. Но она была разработана не позже конца 80-х прошлого века.

Сохранение призывной армии также не позволит реализовать современные подходы к организации Вооруженных сил. В новом военно-административном делении количество военных округов сократилось с шести до четырех, но они сохранились. При этом заявлено, что объединенные стратегические командования будут создаваться «на базе» военных округов. За последние 150 лет важнейшей функцией военных округов является проведение в случае военной опасности массовой мобилизации на подчиненной им территории и последующее руководство сформированными войсками. Если военное планирование предполагает массовую мобилизацию и эта функция передается стратегическому командованию, это означает, что новая структура будет столь же неповоротлива, как и нынешние военные округа. Несмотря на то, что количество резервистов составляет всего лишь две трети от численности частей и соединений мирного времени, войска, подчиненные стратегическому командованию, будут неспособны к военным действиям до завершения формирования резервных частей. Ведь план применения войск, скорее всего, привязан к моменту начала мобилизации. И он вряд ли может быть реализован до завершения формирования резервных частей.

В результате реализации такого сценария создается чрезвычайно неустойчивая ситуация. В отсутствие реальной военной угрозы

Вооруженные силы могут чрезвычайно медленно эволюционировать в направлении оптимистического сценария. Однако любое военное столкновение продемонстрирует слабость российской армии и, как следствие, полное отрицание нынешних реформ, возвращение к наиболее заскорузлым формам военной организации. В этом случае российская армия утратит всякую боеготовность и останется лишь неким милитаристским символом, социальной традицией, а также инструментом, который демонстрирует полное подчинение гражданина государству.

Другой сценарий предполагает, что армейская реформа не останавливается в 2012 году и не ограничивается достижением тех или иных количественных показателей. Президент прямо ставит вопрос о достижении качественных изменений в боеготовности вооруженных сил. Он объявляет о намерении перейти до истечения президентского срока в 2018 году к формированию Вооруженных сил на добровольческой основе. Имея в виду то, что идея в значительной степени дискредитирована предыдущими неудачными попытками, Кремль стремится сделать свои планы максимально гласными, доказать, что на сей раз они обеспечены необходимыми ресурсами. Военные расходы определяются не меньше чем 3,5 процента ВВП с законодательно введенным требованием расходовать заранее оговоренную их часть на цели военной реформы (разумеется, это контролируется Государственной Думой). При этом численность Вооруженных сил сразу заявляется не больше 400-500 тысяч военнослужащих. Для того, чтобы не лишиться армию солдат срочной службы в переходный период, создается система не отрицательных (основанных на принуждении и наказании), а позитивных стимулов. Срочникам гарантируются льготы при получении образования и/или кредита для старта бизнеса. Кроме того, все время службы они получают денежное содержание не меньшее, чем средняя заработная плата по стране.

Создаются условия для перехода к Вооруженным силам, формируемым на добровольческой основе. На базе нынешних военных училищ развертываются несколько десятков учебных центров, подобных уже существующему в настоящее время Центру подготовки сержантов при Рязанском воздушно-десантном училище, где акцент на преподавании был бы сделан не столько на технические дисциплины, сколько на основы управления, психологии, педагогики. При этом все будущие сержанты получают одинаковое базовое среднее специальное образование. В результате Вооруженные силы каждый год пополняются несколькими тысячами профессиональных младших командиров. Разработаны положения, четко устанавливающие систему прохождения сержантской службы, иерархию званий и должностей, что позволяет этой категории военнослужащих не останавливаться в

профессиональном и служебном росте. Таким образом, к 2017 году в Вооруженных силах уже служат 50-60 тысяч профессиональных сержантов. Именно на их плечи ляжет поддержание дисциплины в казарме. Именно они должны стать носителями профессиональной этики и морали для солдат-добровольцев. Это чрезвычайно важно, так как мировой опыт подсказывает: в течение нескольких лет после отказа от призыва в Вооруженные силы идут далеко не самые лучшие представители молодого поколения. Чтобы сделать из них профессиональных солдат, и нужно подготовить заранее десятки тысяч сержантов.

Кардинальным образом к концу президентского срока должна измениться система военного образования и прохождения службы офицерами. Прекращение приема курсантов в военные училища в 2010-2012 годах должно быть использовано для разработки принципиально иных учебных программ. В военно-учебных центрах курсанты должны получать фундаментальное гуманитарное и естественнонаучное образование. Первое позволяет командирам понять свое место в быстро меняющемся мире, осознать ответственность за своих подчиненных. А естественнонаучное образование позволяет осваивать любые современные системы вооружений. Система продвижения по служебной лестнице, порядок назначения на вышестоящие должности становятся конкурсными и прозрачными. Сформирована система непрерывного образования офицерских кадров, когда обязательным условием получения очередного воинского звания является не только выслуга лет, но и повышение квалификации. Любой участник конкурса на вышестоящую должность знает, что предпочтение отдается тому, кто повысил квалификацию и добился успехов в подготовке своего подразделения или части.

В рамках военной реформы происходит разделение функций между Министерством обороны, Генеральным штабом и Вооруженными силами в целом. Министерство обороны постепенно превращается в ведомство, формируемое в основном за счет компетентных гражданских чиновников. Их предназначение – «перевод» задач Вооруженных сил, формулируемых политическим руководством страны, на язык военных приказов. Эти же гражданские чиновники формируют техническую политику Минобороны, осуществляют закупки вооружений и военной техники. Они же осуществляют финансовый аудит, сбор и анализ статистических данных.

Руководство Вооруженными силами осуществляется приказами, которые следуют от министра обороны непосредственно четырем оперативно-стратегическим командованиям Вооруженных сил. При такой организации у Генерального штаба нет функций непосредственного оперативного управления оперативно-

стратегическими командованиями. Его задачи ограничиваются стратегическим планированием и предоставлением рекомендаций министру обороны и политическому руководству страны. Генштаб участвует в оценке военных угроз, а главное, – в выработке предложений по противодействию им, предотвращению войны. При этом оценка военно-политической ситуации, планов и возможностей вероятного противника осуществляется на основе информации, получаемой Главным разведывательным управлением, подчиненным непосредственно министру обороны, а также Службой внешней разведки во взаимодействии с Советом безопасности.

Отказ от массовой мобилизационной армии привел к кардинальным изменениям в структуре Вооруженных сил. Ликвидированы военные округа, чьей важнейшей функцией было проведение массовой мобилизации. Войска сведены в стратегические и оперативно-стратегические командования («Восток», «Запад», «Юг», «Центр»), куда входят сухопутные соединения, части ВВС и силы флота. Оборона территориями страны обеспечивается не численностью вооруженных сил, а космическими средствами наблюдения, способностью войск к быстрому развертыванию и передислокации, техническими средствами оперативной переброски сил и, конечно же, современными дальнобойными средствами высокоточного поражения. Чтобы обеспечить такое развертывание и возможность переброски войск, созданы боеготовые соединения, а также заблаговременно развернуты склады тяжелых вооружений на потенциально угрожаемых направлениях (речь прежде всего о кавказском регионе и областях, прилегающих к российско-казахской и российско-китайской границам).

Руководство страны при этом должно отдавать себе отчет о том, что обычные Вооруженные силы способны одержать победу лишь в локальном или, в лучшем случае, региональном конфликте. Гарантию безопасности в период реформирования Вооруженных сил дает ядерное оружие, опора на которое сохранится все предстоящее десятилетие. Москва принимает посильное участие в создании глобальной противоракетной обороны, задействовав в ней свои системы предупреждения о ракетном нападении и комплексы ПВО С-400 (в перспективе С-500). Сотрудничество с Западом распространяется и на предотвращение вооруженных конфликтов в Центральной Азии (где ситуация наверняка обострится после вывода в 2014 году войск США и НАТО из Афганистана) и на Кавказе.

Правительство начинает реформу ВПК. При этом происходит отказ от создания госкорпораций (которые являются сегодня своего рода «колхозами», в которых одно относительно эффективное предприятие содержит полтора десятка заводов, близких к банкротству). Стремясь сделать инвестиции в ВПК максимально эффективными, Президент

прекращает попытки выполнить очередную Программу вооружений, которая требует выпуска всего «спектра» вооружений – от пистолетов до баллистических ракет. Промышленная кооперация образуется на базе небольшого числа приоритетных проектов, реализация которых действительно остро необходима для поддержания боеготовности Вооруженных сил. При этом государство финансирует не корпорации, а эти конкретные проекты, которые проходят обсуждение в Государственной думе. В рамках таких проектов реализуются достижения революции в военном деле. Речь прежде всего о системах боевого управления, связи и разведки. В рамках их реализации происходит техническое перевооружение конкретных предприятий и их смежников.

Такая военная реформа (чтобы быть успешной она должна сопровождаться демилитаризацией всех остальных так называемых силовых структур) будет представлять собой решительный разрыв не только с советской традицией строительства Вооруженных сил, но и со всей сформировавшейся за три столетия российской военной культурой, которая основана на идее принудительной военной службы. Эта реформа, которая кардинально меняет отношения гражданина и государства, не может не вызвать решительного сопротивления не только командного состава всех «силовых структур», но и большей части офицерского корпуса.

Политическая воля к реформам может быть реализована только через гражданский контроль, основой которого является контроль парламентский (что, разумеется, требует обеспечения реальной, а не имитационной политической конкуренции). Необходимо срочно принять закон «О гражданском контроле». Этот закон должен устанавливать «позитивный» контроль над сферой обороны и безопасности – парламент критически оценивает предложения министерства обороны, правоохранительных ведомств, специальных служб и разрешает финансирование только тех программ, которые отвечают, по мнению народных избранников, интересам страны и ее возможностям. О дискуссиях в парламенте регулярно информируют СМИ. Открыто публикуются протоколы посвященных вопросам обороны заседаний и слушаний Государственной Думы, ее профильных комитетов. Таким образом, открыто и гласно происходит формирование государственной политики в области обороны и безопасности.

При этом оборонные расходы должны быть максимально детализированы и максимально открыты, для чего необходимо кардинально пересмотреть ряд законов, в частности, Бюджетный кодекс и Закон «О государственной тайне», а также ряд подзаконных актов. Военный бюджет должен не только соответствовать стандарту ООН о военных расходах государств, но и быть гораздо обширнее, подробнее,

чтобы парламентарии и привлечённые ими эксперты имели возможность понять и оценить основные тенденции развития Вооруженных сил, их оснащения оружием и обеспечения военнослужащих всеми видами довольствия. Ещё более важно то, чтобы отечественная классификация военных расходов стала соответствовать стандарту ООН, стала содержать нечто большее, чем самые общие, неконкретные формулировки. И сам отчёт России о военных расходах отправляется в ООН, минуя Государственную Думу.

Парламент должен быть наделен и функцией «негативного» контроля, то есть законодательно закрепленным правом контроля над тем, как именно расходуются ранее выделенные средства. Гражданский контроль не ограничивается парламентским. Представляется необходимым учреждение должности уполномоченного по правам военнослужащих, в зону ответственности которого входил бы контроль за соблюдением социальных и политических прав военнослужащих.

Кроме того, принципиальным является создание институтов независимой экспертизы в области обороны и безопасности. Эти научные центры должны обеспечить объективный анализ процессов, происходящих в этой сфере, выработку рекомендаций, не продиктованных заинтересованными министерствами. Параллельно такие научные центры должны создать и учебные заведения, которые будут готовить не только будущих исследователей, но и гражданских специалистов, компетентных в области обороны и безопасности. Именно эти специалисты должны будут составить аппарат гражданских служащих Министерства обороны.

Описанные выше преобразования должны стать одним важнейших элементов и политических преобразований.

Безопасность

При всей серьезности и сложности вопроса о продолжении и углублении военной реформы положение в этой сфере выглядит гораздо более предсказуемым и позитивным, нежели ситуация в сфере безопасности. Отказ от радикальной реформы здесь чреват социальным взрывом в уже не столь отдаленном будущем.

Под сферой безопасности обычно понимают деятельность органов разведки и контрразведки. Не случайно оборона и безопасность являются предметами исключительного ведения Российской Федерации, а обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности – предметами совместно ведения (Федерации и ее субъектов), т.е. понятия «безопасность» и «правопорядок и общественная безопасность» в Конституции РФ разведены. Однако, как представляется, и деятельность правоохранительных служб, и деятельность спецслужб во многом

пересекается. К тому же понятие национальной безопасности включает в себя обеспечение безопасности не только от угроз извне, но и внутри страны. Поэтому о реформировании в этой сфере следует говорить применительно не только к спецслужбам, но и ко всем органам (ведомствам), обеспечивающим безопасность в широком смысле этого понятия. Причем наиболее актуальной, но не единственной является реформа системы внутренних дел, т.н. «полицейская реформа», с которой следует начать общее реформирование в сфере безопасности.

Как сам закон «О полиции», так и его «всенародное обсуждение» представляют собой попытку ослабить раздражение (если не сказать ненависть) общества по отношению к правоохранительной системе. Действительно, в одобренном Президентом законопроекте содержатся некоторые либеральные новации. Это, например, запрещение пыток (которые запрещены и Конституцией), обязанность полицейского при обращении к гражданину не только предъявить служебное удостоверение, но и назвать свои должность, звание и фамилию; требование носить нагрудный знак на форменной одежде сотрудника полиции, несущего службу в общественных местах; обязанность предоставить гражданину не позднее трех часов с момента задержания право на один телефонный звонок родственникам или близким людям; норма о возможности действовать полицейским только в пределах территории, закрепленной за их подразделением.

Однако ни этот законопроект, ни решение о выделении Следственного комитета из Генеральной прокуратуры никоим образом не устраняют причин, вызвавших жесткий кризис доверия населения к правоохранительным органам. Эти причины заключаются в том, что система государственного принуждения, унаследованная от СССР, так и не изменила парадигму своей деятельности. Органы, ее составляющие, нацелены (и законами, и подзаконными актами, и системой отчетности, и даже идеологически) на защиту так называемых государственных интересов, но никак не на защиту прав личности. Деятельность правоохранительных органов, а также спецслужб носит больше репрессивный, нежели защитный характер. Их образ действий воспринимается в обществе не как собственно защита граждан и законных проявлений свободы, а как демонстрация силы и устрашение. «Силовая» составляющая по-прежнему доминирует над сугубо правовой, процессуальной.

Наконец, закон «О полиции» затрагивает лишь систему МВД. Но «полицейская» система включает 9 ведомств. И она остается нереформированной. Кроме того, отдельные полицейские функции выполняют еще несколько десятков государственных органов. Так, должностные лица порядка 80 контролирующих государственных органов имеют право возбуждать дела об административных

правонарушениях, а Служба внешней разведки и ГРУ Минобороны, в соответствии с законом, имеют право проводить оперативно-розыскные мероприятия. Следует также отметить, что органы Федеральной миграционной службы фактически тоже являются полицейскими, т.к. их должностные лица имеют полномочия проводить дознание, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания.

В любой стране существует свой «набор» полицейских органов, в зависимости от состояния и характера преступности, принципов управления, выбора приоритетности задач и т.д. Поэтому никто не в состоянии утверждать, в каком количестве и какие именно полицейские органы требуются данному государству. Задача полицейской реформы в России должна состоять не в механическом уменьшении или увеличении числа органов с полицейскими функциями, а в коренном изменении характера их деятельности – от репрессивного к защитному.

Таким образом, у избранного в 2012 году президента есть **два варианта действий**. Первый – сделать вид, что реформа правоохранительных органов исчерпывается принятием закона «О полиции» и сконцентрироваться на его реализации, а также попытках улучшения тех или иных «неработающих» статей. Второй – инициировать не косметическую, а системную реформу «правоохранительных органов».

При выборе первого варианта фактически сохраняются все причины, приведшие к нынешнему кризису. Так, например, сохраняется аномальное положение **Прокуратуры**, которая, как и прежде, надзирает за общей законностью (в деятельности органов исполнительной власти, а сегодня еще и негосударственных структур).

МВД остается неповоротливой и тяжеловесной структурой в силу своей предельной централизации. Причем по-прежнему структурой милитаризированной (чему способствует сохранение внутренних войск в составе ведомства). Имея жесткую вертикальную структуру, МВД (а с ним и государство в целом) окончательно теряет необходимую маневренность в сфере противодействия преступности (профилактики, выявления, пресечения и расследования преступлений). Перед органами МВД стоят разноплановые задачи, которые они не могут выполнять одинаково эффективно. Так, по-прежнему жестко централизованное МВД обязано не только бороться с квалифицированной, профессиональной, организованной преступностью, но и выполнять функции обычного поддержания общественного порядка.

Очевидно, что в результате фактически исчезает ответственность местных (региональных и муниципальных) органов власти за состояние правопорядка на их территориях. Личный состав территориальных органов внутренних дел не ощущает никакой ответственности перед

населением, которое полиция и должна защищать. Из-за того, что полицейские часто отвлекаются для выполнения задач патрулирования, охраны и т.д., потеряна квалификация сотрудников тех подразделений, которые противостоят тяжкой преступности. Кроме того, концентрация разноплановых полицейских функций в рамках МВД не позволяет быстро перестраивать и перенацеливать полицию для решения специфических и приоритетных для данной местности задач (например, где-то акцент должен быть сделан на молодежной, подростковой преступности, где-то – на насильственных преступлениях, где-то – на корыстных преступлениях и т.п.).

Система учета и регистрации правонарушений, а главное, система показателей, по которым оценивается эффективность полицейской деятельности, остается одним из вариантов «палочной» системы, регистрирующей пресловутую «раскрываемость», но которая совершенно не ориентирует органы внутренних дел на помощь людям.

Полиция по-прежнему сама оценивает эффективность собственной деятельности. Всевозможные общественные и наблюдательные советы, созданные после принятия закона «О полиции», которые включают в себя по большей части отставных милицейских генералов, представляют собой профанацию. Точно так же в профанацию превращены и отчеты руководителей перед населением.

Федеральная служба безопасности остается фактически независимым (и довольно агрессивным) «государством в государстве». На нее возложены контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью (оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя). Нетрудно заметить, что функции ФСБ дублируют ряд функций других ведомств, в частности Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков. Кроме того ФСБ ведет разведку, занимается охраной границ и обеспечивает информационную безопасность.

Таким образом, фактически возрожден КГБ (самостоятельными остались лишь Федеральная служба охраны и Служба внешней разведки). Но это происходит не только в организационном и структурном отношении, но и в отношении сущностном. С одной стороны наследуется сама философия деятельности сталинской и андроповской тайной полиции. С другой, в условиях рыночной экономики, дабы подтвердить свой высокий статус руководители

правоохранительных органов стремятся контролировать как госбюджет, так и частный капитал.

В результате, правоохранительная система остается неподконтрольной народу, полностью отгороженной от населения. Она нацелена на подавление. Взаимное отчуждение правоохранительной системы и общества нарастает. Полиция, ФСБ, прокуратура, следственный комитет, наркоконтроль – все они, в конце концов, превратились в закрытые корпорации, члены которых используют принуждение для сохранения существующей системы власти и, одновременно, для собственного обогащения. Если «низшие» члены занимаются поборами граждан, их начальники все больше врастают в бизнес, захватывая чужую собственность. Конкурентов они побеждают теми же способами, какими получили собственность – то есть используя право на насилие от имени государства. Попытки высшего руководства страны увольнять милицейских начальников после того, как их подчиненные оказываются вовлечены в резонансные преступления, приводят лишь к тому, что все силы правоохранительных органов брошены на сокрытие подобных преступлений.

В случае кризиса (террористический акт, техногенная катастрофа, вооруженный бунт) президент страны убеждается не только в неэффективности силовых ведомств, но и в иллюзорности собственной власти над ними. «Исчезновение» в сентябре 2004-го руководителей МВД и ФСБ в тот момент, когда Владимир Путин приказал им отправиться в Беслан, станет моделью поведения силовиков в условиях кризиса.

Одновременно будет нарастать волна «обычного» криминала. Народ в конце концов обращается к самоорганизации для самообороны. В одних случаях, это «альтернативные» бандформирования, объявляющие войну полиции, нечто вроде «приморских партизан». В других – различные формы самообороны: группы граждан берут на себя расследование преступлений и наказание преступников. Так или иначе, государство утрачивает единоличное право на принуждение. В кризисной ситуации это, не исключено, приведет к криминальному хаосу, подобного тому, что существовал на петроградских улицах осенью 1917-го.

Другой сценарий – решительная реформа всей системы правоохранительных органов. Президент делает чрезвычайно жесткое заявление, констатирующее окончательное разложение существующей системы, равно как и невозможность разрешить ситуацию силами самих правоохранительных органов. В их руководство назначаются, подобно тому, как Анатолий Сердюков был назначен министром обороны, люди прежде никак не связанные с соответствующими ведомствами. Кроме того, президент учреждает Комиссию по правоохранительной реформе,

в которую входят авторитетные юристы и общественные деятели. Комиссия в сравнительно короткий период предлагает план реформы. После официального утверждения такого плана, Комиссия преобразуется в Наблюдательный совет полицейской реформы (по крайней мере, в этот Совет входят многие ее члены).

Цель реформы очевидна – добиться того, чтобы силы (органы) государственного принуждения обеспечивали защиту народа, ту самую общественную безопасность, которая является частью национальной безопасности. Основными средствами для этого должны стать разделение и децентрализация полицейских функций, система стимулов, мотивирующих честное выполнение служебного долга (в т.ч. высокая степень социальных гарантий полицейских), гражданский контроль и строжайший прокурорский надзор.

В течение нескольких месяцев после завершения работы комиссии президент приступит к реализации ее предложений. Главным из них должно стать упразднение Министерства внутренних дел. МВД должно быть разделено на несколько институтов: ведомства федерального подчинения, региональную полицию и муниципальную полицию.

Самым важным здесь должно стать создание **муниципальных органов охраны порядка**. Но перед этим Президенту будет необходимо внести законопроект, целью которого станет перераспределение налогов и иных финансовых источников местного самоуправления. На местном (но только поселенческом) уровне создается муниципальная милиция. При этом законодательно определяются условия, необходимые для создания отдела муниципальной милиции на конкретной территории (количество жителей, число населенных пунктов и т.д.). Именно на этом уровне оправдан термин «милиция», поскольку изначально он и был предназначен для самозащиты граждан. Это решение будет отвечать желаниям населения. Муниципальная милиция не будет иметь вышестоящего органа, а будет подчиняться только местному сообществу (жителям и выборным муниципальным органам). Она будет содержаться исключительно на средства местных бюджетов. Такой способ финансирования представляет собой одну из принципиальных гарантий того, что милиция перестанет смотреть на людей как на потенциальных обитателей «обезьянников». Будет введен принцип выборности населением руководителей муниципальной милиции в каждом населенном пункте и их регулярной подотчетности жителям. Основной задачей муниципальной милиции станет охрана общественного порядка — патрульно-постовая служба с полномочиями по дознанию, институт участковых, детские комнаты милиции и т.п. В городах на эту милицию будет возложена и безопасность дорожного движения.

Чрезвычайно важно, чтобы в сравнительно короткий период прошли выборы руководителей отделений и отделов милиции. С одной

стороны, это продемонстрировало бы сотрудникам милиции их зависимость от мнения о них населения. С другой, – это же обстоятельство до некоторой степени должно гарантировать независимость муниципальной милиции от административных начальников любого уровня.

Параллельно в субъектах РФ будут созданы **региональные полицейские службы**, подчиненные только органам власти данного субъекта РФ (ст. 72 Конституции РФ, в принципе, не препятствует появлению таких структур, хотя все зависит от того, как положения этой статьи будут истолкованы в случае правовой коллизии Конституционным Судом РФ). Задачами полиции регионов должны стать: предупреждение, выявление, пресечение и расследование насильственных и корыстных преступлений средней тяжести (одна из важнейших задач президентской Комиссии по полицейской реформе будет заключаться в дифференциации составов преступлений, в определении, какие из них «подведомственны» федеральному, а какие – региональному уровню). Эта задача, видимо, должна быть выделена и организационно, например, в виде создания отдельной уголовной полиции. На региональные полицейские органы должно быть также возложено выполнение функций транспортной полиции (при этом на федеральном уровне законодательно должны быть решены вопросы патрулирования внегородских автомобильных дорог). На подразделения региональной полиции возлагается также охрана порядка при проведении массовых мероприятий, выполнение функций экологической полиции, обеспечение физической (силовой) защиты как полиции данного субъекта РФ, прежде всего, уголовной, так и контролирующих органов, обеспечение разрешительной системы, т.е. полномочий по разрешению приобретения и регистрации оружия, создания частных охранных структур и т.п.

Как структурное подразделение ГИБДД ликвидируется. Функции нынешней ГИБДД и ДПС будут исполнять обычные полицейские и милиционеры (регионального и местного уровней). При этом прием экзаменов для получения водительского удостоверения должен происходить в специализированных и получивших лицензию и аккредитацию центрах (региональных, муниципальных и частных). Оценка качества приема экзаменов должна оцениваться лицензирующим органом, прежде всего, по уровню статистики дорожных правонарушений.

Наконец, «главным» правопреемником МВД на федеральном уровне должна стать **Федеральная служба криминальной полиции (ФСКП)**. Ее основные задачи – противодействие (предупреждение, выявление, пресечение, расследование) тяжким насильственным и корыстным преступлениям, а также некоторым преступлениям против

порядка управления, т.е. квалифицированной преступности (фактически это – нынешний уголовный розыск). В зоне ответственности ФСКП будет находиться и борьба с организованной преступностью.

ФСКП – это собрание лучших профессионалов российского сыска. Соответственно, эта Служба демилитаризируется. Ее сотрудникам присваиваются не военные, а специальные звания, которых не должно быть много (возможно, три-четыре) и которые не обязательно должны быть связаны с занимаемой должностью (в противном случае будет происходить вымывание высококвалифицированных кадров из сферы непосредственно сыскной работы). Например: младший инспектор, инспектор, старший инспектор, генеральный инспектор. В то же время иерархия специальных званий, порядок их присвоения, материальное вознаграждение и социальные гарантии, связанные со специальным званием, должны быть более привлекательными по сравнению с сегодняшними военноподобными званиями. Военноподобные звания останутся только среди сотрудников спецназа при ФСКП. Но и здесь их (званий) не должно быть столько же, сколько в Вооруженных силах.

ФСКП будет иметь свои филиалы (отделения) на всей территории России, но территория их юрисдикции ни в коем случае не должна совпадать с границами субъектов РФ. Сотрудники ФСКП будут иметь право привлекать к своим операциям, в случае необходимости, полицейские силы регионов и муниципальную милицию.

При этом такие подразделения силовой защиты, как ОМОН и СОБР, будут преобразованы и должны составить основу для силовых подразделений (по желанию самих сотрудников) ФСКП и региональных полицейских служб.

Внутренние войска МВД преобразуются в **Национальную гвардию**, подчиненную Президенту РФ. В задачи Национальной гвардии входят: обеспечение режима чрезвычайной ситуации, подавление (пресечение) крупномасштабных террористических актов, подавление (пресечение) деятельности крупных незаконных вооруженных формирований, охрана объектов стратегического назначения (если они не отнесены к подведомственности Вооруженных Сил).

Вместо подразделений по борьбе с экономическими преступлениями в МВД, а равно аналогичных подразделений в ФСБ будет создана централизованная **Федеральная служба финансовой полиции (ФСФП)** со своими филиалами (отделениями) по всей стране, расположенными также на основе окружного принципа. Порядок и условия прохождения службы в ФСФП аналогичны ФСКП. К тому же обе эти службы должны будут тесно сотрудничать друг с другом.

Основные задачи ФСФП – противодействие экономическим преступлениям и коррупции, в т.ч. в полицейских и милицейских

службах. При необходимости ФСФП будет иметь право привлекать для проведения операций подразделения физической защиты (спецподразделения) ФСКП, региональной полиции и сотрудников муниципальной милиции.

Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков сохраняется вместе с зоной ответственности.

Федеральная служба безопасности расформируется. Вместо нее воссоздается **Федеральная служба контрразведки (ФСК)** с компетенцией, соответствующей этому наименованию. В составе ФСК должна также сохраниться функция обеспечения информационной безопасности (обеспечения государственной тайны). При этом упраздняются территориальные управления ФСБ. Вместо них ФСК осуществляет контрразведывательное прикрытие конкретных объектов: промышленных предприятий, научно-исследовательских институтов. В Вооруженных силах действует **военная контрразведка**, подчиняющаяся министру обороны. ФСК будет не полицейским органом, а именно спецслужбой, поскольку доминирующим видом деятельности будет не процессуальная, а оперативно-розыскная, в т.ч. агентурная. Своего спецназа в ФСК нет. В ФСК не будет воинских званий, а будет своя градация специальных званий.

На основе соответствующих главков ФСБ и МВД создается **Федеральная служба по охране Конституции (ФСОК)**. В ее задачи будут входить: предупреждение и пресечение террористических актов, предупреждение и реагирование на угрозы сепаратизма, выявление и борьба с незаконными вооруженными формированиями, предупреждение и пресечение распространения экстремистских материалов (здесь, однако, потребуется изменение законодательства о противодействии экстремизму с тем, чтобы провести более четкую грань между оппозиционной деятельностью и деятельностью, запрещенной ст. 13 Конституции РФ).

Особенностью ФСОК является наличие в ее составе подразделений силовой защиты – спецназа. Однако основным субъектом широкомасштабных террористических актов (в т.ч. освобождения заложников) должна стать Национальная гвардия (или ее специальные подразделения). Воинские звания останутся только в спецназе ФСОК. Остальные сотрудники будут иметь специальные звания.

Будет воссоздана **Федеральная пограничная служба (ФПС)**. К традиционным ее задачам по охране Государственной границы добавится задача обеспечения (главным образом, силового) деятельности Федеральной таможенной службы в пунктах пропуска через границу. В процессуальную компетенцию ФПС должно входить лишь производство дознания. К органам ФПС должны быть прикомандированы сотрудники ФСК.

Из состава полицейских органов должны быть исключены органы **Федеральной таможенной службы**. Их сотрудники будут иметь право лишь составлять протоколы о правонарушениях и должны передавать их в Федеральную службу финансовой полиции.

При Министерстве обороны должна быть создана **Военная полиция** (ее начальник – заместитель министра обороны). Смысл деятельности – предупреждение, выявление, пресечение и расследование правонарушений (административных и уголовных), совершаемых военнослужащими. В Военной полиции будет действовать система воинских званий. В ней также должны существовать подразделения силовой защиты.

Из состава Федеральной службы охраны должна быть выведена **Служба безопасности Президента РФ (СБП)**. Ее нынешние функции и полномочия сохраняются.

В самой же Федеральной службе охраны (но демилитаризованной) должна появиться функция защиты свидетелей и потерпевших, а также судей и должностных лиц контролирующих органов. Соответственно, кадровый состав ФСО расширяется. Предписание об охране конкретных лиц (о сроках, условиях охраны и т.п.) дает соответствующий прокурор.

Федеральная служба исполнения наказаний должна получить собственные вооруженные подразделения для охраны мест заключения.

Конечно, никогда не удастся абсолютно жестко разграничить юрисдикцию полицейских органов и спецслужб. Между ними неизбежно будут возникать пересечения (даже предлагаемая модель содержит в себе возможности таких пересечений, например, между ФСК и ФСОК, между ФСКП и ФСФП). Отсюда возникает сложнейшая проблема согласованности действий и тем более нейтрализации конфликтов между разными службами (ведомствами). Поэтому роль координатора разумнее всего сохранить за Прокуратурой РФ.

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) приобретет статус федеральной службы по чрезвычайным ситуациям (ФСЧС). Статус министерства искажает смысл деятельности этого ведомства. Здесь не требуется выработать отраслевую политику, что свойственно министерствам. Его задача – спасать и помогать.

В настоящее время в состав МЧС, помимо органов управления и вспомогательных структур, входят: Государственная противопожарная служба; войска гражданской обороны; Государственная инспекция по маломерным судам; аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования; военизированные горноспасательные части.

В ФСЧС останутся только аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования; военизированные горноспасательные части.

Войска гражданской обороны вольются в состав Национальной гвардии, непосредственно подчиняющейся Президенту РФ.

Государственная противопожарная служба частично децентрализуется. На ее основе создаются региональные и муниципальные пожарные части и при муниципальных частях – инспекции пожарного надзора. Таким образом, повысится ответственность за пожарную безопасность и будет усилена оперативность пожарной помощи. В то же время в ФСЧС сохранится противопожарный департамент с подчиненными ему окружными противопожарными центрами. Их задачами будут: координация действий и участие в ликвидации наиболее крупных и межрегиональных пожаров, образование и повышение квалификации пожарных, разработка новых технических средств и методик по борьбе с пожарами, оказание помощи иностранным государствам в тушении крупных пожаров.

Государственная инспекция по маломерным судам передается в ведение Министерства транспорта.

Институциональные изменения в сфере безопасности могут дать эффект только при наличии сильной мотивации добросовестного исполнения правоохранительными служащими своих служебных обязанностей в полном соответствии с законом. Конечно, когда служба, например, в полиции или муниципальной милиции будет весьма престижной в обществе, она уже сама по себе будет привлекательной, прежде всего, для молодых людей. Сегодня же стоит задача – поднять авторитет правоохранительной службы. Для этого потребуются целый комплекс мер и время. Но начать придется с установления «триады»: **достойной заработной платы вместе со стимулирующими надбавками; перспектив карьерного роста (продвижения по службе); привлекательного пакета социальных гарантий после выхода в отставку.**

Весь вопрос: каковы должны быть параметры (в том числе числовые) этих составных частей. Ведь тут опасно, с одной стороны, впасть в популизм (выдвижение нереальных обещаний), с другой, – практически ничего не изменить в существующей системе. Поэтому разумным способом для определения параметров системы мотивационных стимулов стало бы серьезное социологическое исследование притязаний нынешних сотрудников различных правоохранительных структур и их взглядов на оптимальную систему стимулов. Разумеется, это не означает, что результаты такого исследования должны быть «фотографически» перенесены в законодательство. Но они вполне способны стать основой для выработки реалистичных и в то же время привлекательных мер стимулирования

добросовестной профессиональной деятельности. В частности, следует рассмотреть вопрос о сохранении в собственности служебной жилой площади за полицейским, безусловно проработавшим достаточное число лет. Дорожить своей репутацией честного полицейского будет побуждать и качественный пакет ощутимых социальных гарантий после выхода в отставку.

Среди мотивационных средств большую роль играет, в частности, **система показателей**, по которым оценивается полицейская деятельность. Здесь одним из главных индикаторов должна стать общественная оценка полицейских служб. В технологическом смысле это могло бы означать, что такой показатель отчетности, как число жалоб на грубость, отказ в помощи, бездействие, незаконные действия сотрудников полиции (если соответствующая жалоба подана в суд и тот признает вину правоохранительного служащего, он, при отсутствии в его действиях или бездействии состава преступления, должен быть уволен или переведен на более низкую должность).

Гражданский контроль и прокурорский надзор. Основные формы гражданского контроля общеизвестны: дееспособный парламент, независимая пресса, общественные наблюдатели. Понятно, что для этого необходима политическая система, гарантирующая свободу мнений и политическую конкуренцию. Только тогда становится реальным парламентский контроль над системой правоохранительных органов через институты депутатского запроса, парламентских расследований, иные формы парламентского контроля. В свою очередь, СМИ становятся основным источником информации для парламентариев. И, наоборот, при работающем парламенте прессе есть, к кому апеллировать. Вопиющие злоупотребления начинают обсуждаться не только в газетах, на ТВ и в Интернете, но и в палатах Федерального Собрания. Самостоятельный парламент является также основной институциональной защитой и для общественных объединений, которые специализируются на контроле за системой государственного принуждения.

И все же, даже при развитых формах гражданского контроля не исчезает необходимость в сугубо профессиональном, правовом (в узком смысле этого понятия) контроле над полицейской деятельностью. Такой контроль призвана осуществлять, прежде всего, прокуратура. Осуществляемый ею контроль неслучайно именуется прокурорским надзором, т.к. речь идет не о контроле над целесообразностью тех или иных действий, а исключительно над соблюдением законности.

При втором (реформаторском) сценарии сама система прокуратуры РФ должна быть реформирована по нескольким направлениям.

Прокуратура превращается в нормальное **гражданское правовое ведомство**. Его централизованный характер не обязательно означает

сохранение военизированного стиля отношений. Для безусловного исполнения обязанностей существует строгая должностная соподчиненность и строго описанная компетенция каждого должностного лица. Наоборот, военизированная система специальных званий препятствует утверждению правового стиля взаимоотношений в прокуратуре и совершенно не диктуется задачами прокуратуры. Ее необходимо упразднить, что разумеется, не должно отрицательно сказаться на денежном содержании прокурорских работников и перспективах их служебного роста.

Из компетенции прокуратуры **изымается функция защиты прав граждан**. Она передается Уполномоченному по правам человека РФ, который сегодня вынужден обращаться именно в прокуратуру. Во многих странах институт омбудсмана как раз и заключается в реализации функции государственной защиты нарушенных прав и свобод человека (в Польше и некоторых других государствах институт носит название Государственного правозащитника). Как правило, к помощи омбудсмана люди обращаются после неудачных попыток защитить право собственными силами и в случае отсутствия финансовых возможностей воспользоваться услугами адвоката.

«Общий надзор» прокуратуры за законностью «криминализируется», т.е. во-первых, запрещаются прокурорские проверки, если не поступило сигнала о правонарушениях, и за пределами вопросов, затронутых в жалобе, заявлении или сообщении; а, во-вторых, основанием для вмешательства прокурора становится лишь предположение о преступном характере нарушения.

У прокуратуры изымается также правомочие **принесения протестов на судебные решения**, противоречащие, с прокурорской точки зрения, закону. Эта функция прокуратуры несовместима с логикой правового государства, противоречит задаче создания независимой судебной власти, судебной деятельности, подчиненной только закону. В то же время за прокурорами следует сохранить полномочие по обжалованию судебных решений, но на равных с другими участниками процесса условиях. В гражданском процессе прокурор должен выступать стороной в суде лишь в случаях, когда затронуты публичные интересы.

Прокуратура, избавившись от не свойственных ее роли в правовом государстве функций, становится основным ведомством, осуществляющим постоянный и строжайший контроль за всеми органами, осуществляющими полицейскую деятельность. Разумеется, за прокуратурой остается и функция возбуждения уголовных дел с последующей передачей для расследования по принадлежности; составление обвинительных заключений для передачи дел в суд; поддержание обвинения от имени государства в суде.

Принцип централизации прокуратуры не столько сохраняется, но

и усиливается благодаря переходу на окружной принцип дислокации органов прокуратуры.

P.S. от Е.П.Бужинского⁶¹ с комментариями А.М.Гольца:

Евгений Бужинский: Данный комментарий не является полноценным анализом предлагаемых вариантов реформирования (строительства) вооруженных сил России, а лишь отражает мое личное мнение по поводу некоторых (хотя и ключевых) положений статьи «Оборона и безопасность».

Спорен тезис о том, что в современных условиях для обеспечения безопасности страны достаточно иметь малочисленные Вооруженные Силы, на 100% укомплектованные высокообразованным (очевидно имеется в виду высшее или, как минимум, среднее специальное образование) личным составом и имеющие на вооружении ядерное оружие, с помощью которого можно удерживать от нападения любого агрессора. В идеале возможно это так, но, во-первых, задачи современных ВС все-таки несколько шире, чем защита территории, во-вторых мне трудно представить применение ядерного оружия в случае локального (регионального) конфликта на наших южных или восточных рубежах.

Александр Гольц: Насколько можно понять, под более широкой, нежели защита территории, функции Вооруженных сил понимается возможность их использования во внутренних конфликтах, подобных чеченскому. На мой взгляд, у Вооруженных сил такой функции быть не должно. Как написано в нашем докладе, все внутренние конфликты должны гаситься силами Национальной гвардии.

Под локальным (региональным) конфликтом на южных рубежах следует, очевидно, понимать военный конфликт в Центральной Азии, а на востоке – войну на Корейском полуострове. И тот, и другой конфликт не могут быть решены чисто военными средствами. В первом случае должно хватить сил, уже выделенных Россией в состав Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Решения ОДКБ позволят осуществить вмешательство на ранней стадии конфликта. В случае войны в Корее роль армии и флота будет сугубо вспомогательной: установление контроля над границей, воспрепятствование проникновению вооруженных отрядов на российскую территорию, их разоружение, помощь МВД в создании лагерей беженцев и интернированных лиц, помощь МЧС в устранении последствий применения ядерного или химического оружия.

Если же речь идет о возможном военном конфликте с Китаем, то

⁶¹ Евгений Петрович Бужинский - член экспертно-консультативного совета "ПИР-центра", генерал-лейтенант запаса

при колоссальном количественном превосходстве КНР в обычных вооруженных силах (о моб. возможностях уже не говорю) размеры российской армии – 500 тысяч или 800 не имеют ровно никакого значения. Даже в случае локального конфликта мы очень скоро будем обречены применить ядерное оружие.

Наконец, и это главное. Если я правильно понимаю лейтмотив внешнеполитической части доклада, то он – в максимально тесном партнерстве с НАТО. В таком случае можно рассчитывать и на помощь западных союзников (как минимум политическую) в разрешении приграничных конфликтов. Так или иначе даже российские генералы сегодня (см. например Шаманова) утверждают, что обычные вооруженные силы России сегодня предназначены для конфликта, который по своим масштабам не будет больше, чем война с Грузией.

Евгений Бужинский: В обозримой перспективе (2018 год – абсолютная утопия) Россия не сможет отказаться от призыва и перейти на полностью контрактный принцип комплектования ВС в силу чисто экономических причин. Проводимые ранее расчеты свидетельствуют о том, что максимум, что может себе позволить Россия в нынешнем ее экономическом состоянии – это контрактные ВС численностью 200-250 тысяч человек. При этом опросы потенциальных контрактников показывают, что приемлемым считается денежное содержание не менее 50 тысяч рублей (для рядового) плюс социальный пакет, служебное жилье и получение высшего образования, а после 10 лет службы (как это предусмотрено действующим законодательством) получение постоянного жилья за счет Минобороны. Кстати, правительство Германии, принявшее недавно решение об отказе от призыва (при сохранении в конституции призывного принципа комплектования ВС) определило максимальную численность бундесвера в 180 тысяч человек.

Александр Гольц: Опросы Генштаба вызывают у меня, мягко говоря, сомнения. Особенно когда речь идет о том, что контрактник требует жалование в четыре раза большее, чем средняя зарплата в стране. Если это так, то следует предположить, что Россия представляет собой исключение из всех прочих стран, где идеальным считается, если жалование военнослужащих превышает зарплату гражданских специалистов аналогичной подготовки на 15-20 процентов. Если такой феномен действительно существует, то его можно объяснить только одним. Потенциальные контрактники требуют дополнительных денег, чтобы компенсировать несправие, унижения, скотские условия жизни. Однако Сердюков предлагает гуманизацию военной службы. Но по мере этой самой гуманизации разница между стоимостью срочника и контрактника будет сокращаться.

Евгений Бужинский: Проведенный Генеральным штабом в конце 90-х годов анализ показал, что при снижении численности ВС России ниже уровня в 800 тысяч человек требуется их структурная перестройка, а именно отказ от некоторых родов войск и пересмотр задач и функции видов ВС, прежде всего, ВМФ.

Александр Гольц: Намеренно не стал развивать эту тему в докладе, опасаясь проблем с секретностью. Дело здесь прежде в том, что значительная часть обычных вооруженных сил нужна по логике Генштаба для того, чтобы прикрывать различные компоненты ядерных сил. В случае войны обычных сил должно хватить и на осуществления прикрытия и на собственно участие в боевых действиях. Такой подход представляется мне, мягко говоря, устаревшим: речь идет о широкомасштабном военном конфликте с Западом или Китаем.

Евгений Бужинский: Согласен с тезисом автора о том, что при сохранении одногодичного срока службы по призыву соединения и части постоянной готовности – это миф. Поэтому уверен, что после выборов 2012 года, несмотря на непопулярность данного шага, Президент будет вынужден скорректировать продолжительность срочной службы по крайней мере до 18 месяцев, а также принять предложения Генштаба по отмене ряда отсрочек.

Александр Гольц: Это точка зрения Генштаба. Как я и писал в докладе, предпринятые в условиях демографической ямы, эти меры не смогут обеспечить сохранения численности вооруженных сил. Они обернутся усилением коррупции и будут способствовать отъезду максимального количества молодых людей из страны. Кроме того, из значимых отсрочек остались только те, что предоставляются для завершения образования. Отмена этих отсрочек находится в прямом противоречии с курсом на модернизацию страны.

Евгений Бужинский: Не вполне понятен тезис автора о необходимости отказа от производства «всего спектра вооружений». Означает ли это отказ от некоторых видов вооружений (что логично если произойдет структурная перестройка ВС) или предполагается, что нас будет вооружать кто-то другой (скорее всего Китай).

Александр Гольц: Речь идет о выборе приоритетов. Скажем, в стране созданы запасы стрелкового оружия, которые могут обеспечивать Вооруженные силы в течение десятилетий. В условиях, когда в этой области не произошло прорывных достижений, государству не следует финансировать производства новых тысяч автоматов. Приблизительно то же можно сказать и об артиллерийских системах.

Евгений Бужинский: Предложение автора о разделении функций между Министерством обороны и Генеральным штабом (непонятно,

что значит и «вооруженными силами в целом») в целом возражений не вызывает. При этом перевод ВС России на модель функционирования ВС США контрпродуктивен. Исключение Генерального штаба из цепочки командования не отвечает традиционной модели функционирования российской армии и главному предназначению ВС – обороне национальной территории. Цепочка командования Президент – Министр обороны – главнокомандующий вооруженными силами на театре военных действий (главнокомандующий специальным командованием) может быть приемлема для вооруженных сил, решающих глобальные задачи и действующих в отрыве от национальной территории (смысл такой цепочки - предоставление главному региональному командованию максимального объема полномочий и относительной свободы в принятии решений). Кстати утвержденный план строительства ВС России до 2020 года предусматривает усиление роли ГШ ВС в руководстве вооруженными силами.

Александр Гольц: Опять-таки это точка зрения Генштаба. До тех пор, пока Генштаб сохраняет функции оперативного управления войсками. Фактически невозможно разделить его функции с функциями Минобороны, если не вести речь о том, что Минобороны превратится в обслуживающий придаток Генштаба. В этом случае, как это было в кайзеровской Германии, решения в военной сфере принимаются не в интересах государства, а в интересах военных бюрократов.

Евгений Бужинский: Тезис автора о том, что «оборона территории страны обеспечивается не численностью вооруженных сил, а космическими средствами наблюдения (чтобы хотя бы восстановить, не говоря уже о развитии, существовавшую в СССР космическую группировку понадобится минимум 10 лет), способностью войск к быстрому развертыванию и передислокации, техническими средствами оперативной переброски сил (в СССР вся транспортная авиация ВВС была способна перебросить одну дивизию ВДВ) и, конечно же современными дальнобойными средствами высокоточного оружия (откуда их взять если отказаться от «попыток выполнить очередную Программу вооружения») – чистой воды лозунг.

Александр Гольц: Опять-таки речь идет о приоритетах. Никакая программа вооружений не может быть выполнена (за двадцать лет были провалены четыре) без кардинальной перестройки организации того, что именуется оборонно-промышленным комплексом. Что касается переброски. Речь не идет о действиях в глубоком тылу противника. Речь идет о том, чтобы войска перебрасывались налегке к заранее созданным на территории страны складам тяжелого вооружения. Собственно говоря, эта модель уже была опробована (говорят успешно) в ходе маневров «Восток-2010».

Евгений Бужинский: Не очень понятно предложение о переименовании Внутренних войск в национальную гвардию. С учетом того, что задачи остаются без изменений достаточно просто подчинить их Президенту (правда президентская гвардия численностью в 300 тысяч человек, да еще с собственным спецназом, проект довольно сомнительный). Кстати автор обходит стороной принцип комплектования национальной гвардии. Тоже контрактники? А пограничные войска? Получается практически тот же самый миллион только контрактников, которого по мнению автора в силу демографической ситуации у России просто нет.

Александр Гольц: Разумеется, речь не идет о 300 тысячах. Даже сейчас численность ВВ – 180 тысяч. И это количество представляется избыточным. Как и в случае с Вооруженными силами, представляется бессмысленным располагать эти войска по всей территории страны, иметь округа внутренних войск и т.д. Все это отрывка советского прошлого, когда власть готовилась подавлять восстания. Разумеется и ВВ, численностью до 70 тысяч должны быть контрактными. Погранвойска уже перешли на контракт. Демография перестает играть в этом случае критическую роль: люди служат в среднем по семь – десять лет, стало быть, отпадает необходимость во все возобновляемом призывном ресурсе.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА⁶²

Величие страны определяется прежде всего тем, что она может предложить миру, степенью ее привлекательности для внешних партнеров. Особым положением России как государства с большими природными ресурсами далеко не исчерпывается наша роль в мире.

Международное влияние – прежде всего функция внутреннего состояния. Вместе с тем, в условиях глобализации справедливо и обратное утверждение.

Россия может существовать как деятельная мировая держава, проводя инициативную политику. Но не следует проявлять активность ради внешних эффектов, в отрыве от осуществимых и подкрепленных внутренним потенциалом внешнеполитических задач.

Российские инициативы должны исходить из правильно оцениваемых возможностей страны, целесообразности концентрации ресурсов на ключевых направлениях. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость, по меньшей мере, неконфронтационной политики и последовательного улучшения отношений с Западом, поддержания конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества с другими ведущими игроками и нашими соседями. Но без распыления сил и средств «по всем азимутам», что особенно актуально в условиях нынешнего кадрового, в том числе дипломатического голода.

В этой связи нам придется улучшить "обратную связь" государства с экспертным сообществом и восстановить экспертные "школы" и междисциплинарные направления, организовать новые - по мере потребности и вовремя.

Особое внимание должно уделяться молодым кадрам, повышению их профессионализма, преодолению «разрыва поколений» в экспертных кругах. Без этого в ближайшей перспективе ситуация может оказаться весьма напряженной.

Ускорение, в том числе из-за мирового финансово-экономического кризиса, глубинных процессов, меняющих систему глобального управления, дает основание говорить о приближении поворотного этапа мирового развития. Свидетельствует о сравнительно быстром укреплении новых центров политического и экономического влияния и свежих толчках регионализации глобальной политики. Усиливает настроения по поводу вероятности признания мировым сообществом надобности в пересмотре всей международной повестки дня.

Введу этого возникает объективный запрос на корректировку официальных концепций и их положений, касающихся внешней сферы, внесение более четких и реализуемых задач и мер.

⁶² Авторы - С.А.Кулик и И.Ю.Юргенс

Если мы, объективно говоря "по-горчаковски сосредотачиваемся", то Россия должна уделять первостепенное внимание вопросам экономического характера. Усиление влияния мировой экономики на социально-экономическое развитие страны в обозримой перспективе будет происходить на фоне ужесточения глобальной конкуренции, повышения значения инновационных факторов развития в ведущих державах и перестройки мирового экономического порядка. В этих условиях **существенно возрастает роль внешнеэкономической политики.**

Главная задача для российской дипломатии уже правильно очерчена – максимально содействовать комплексной модернизации, диверсификации экономики и ее переводу на инновационную, высокотехнологичную модель развития, получению конкретных и понятных для каждого гражданина нашей страны результатов. **Внешняя политика постепенно превращается в важный инструмент модернизации России. Этот инструмент должен играть все более существенную роль в реализации задач внутреннего развития на фоне сложных международных процессов.**

Одно из ключевых направлений - формирование сети партнерств, которые могли бы эффективно способствовать решению такой задачи, дать необходимые опыт и ресурсы. Речь прежде всего идет о странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В ближайшей перспективе нужно также добиться присоединения к ней.

Очень многое зависит от вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО). Она представляется важным инструментом модернизации экономики, повышения ее конкурентоспособности (именно в качестве такового рассматривал свое вступление в эту структуру Китай).

Существенную роль будут играть укрепление взаимозависимости с ведущими мировыми и региональными державами и использование внешних источников модернизации, в том числе через создание соответствующих альянсов прежде всего с европейскими партнерами и США, а также с рядом других государств.

Одной из приоритетных задач остается преодоление последствий глобального финансово-экономического кризиса. Важным механизмом становится «Группа двадцати» (с продолжением активного участия «Группы восьми» в процессе модернизации системы глобального управления). Необходимо также обеспечивать должную роль таких важных структур с нашим участием, как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) (с присоединением Южной Африки – БРИКС).

На необходимость улучшения отношений с ведущими государствами, основными центрами силы и международными

механизмами указывает объективная потребность в укреплении безопасности страны и обеспечении комфортных условий для ее внутреннего развития. В этой сфере основные интересы страны останутся неизменными – естественно, с новыми акцентами и нюансами.

Среди них отметим: предотвращение мировых процессов, способных затруднить или прекратить модернизацию России, напрямую угрожающих интересам безопасности; безальтернативность ООН как центрального многостороннего форума; предотвращение гонки вооружений в космосе и развертывания системы противоракетной обороны в ущерб интересам безопасности России; предотвращение распространения оружия массового уничтожения и ракетных технологий; усиление влияния России в глобальных институтах управления; обеспечение стабильности и безопасности на пространстве Содружества независимых государств (СНГ) и укрепление здесь влияния России; создание новой системы евроатлантической безопасности при обеспечении нашего равноправного участия; поступательное улучшение отношений с НАТО; стабилизация положения в Афганистане и вокруг него; разрешение ситуации вокруг Корейского полуострова; развитие стратегического партнерства с Китаем и Индией; усиление борьбы с международным терроризмом; укрепление роли на рынке энергоресурсов; эффективное разрешение арабо-израильского конфликта; международное признание сложившегося статус-кво в Закавказье; стабилизация ситуации в регионе Ближнего и Среднего Востока; борьба с наркотрафиком, пиратством и организованной преступностью, неконтролируемой миграцией; противодействие изменению климата; освоение ресурсов Арктики.

Для должного обеспечения этих и иных основных интересов России требуются **закрепление начавшегося перехода от конфликтной к кооперационной повестке дня прежде всего с крупными международными игроками**, постепенное включение в нее максимально возможного списка общих приоритетов и согласованных угроз и подкрепление вариантами совместных действий. На этом пути – еще достаточно препятствий и разногласий, которые сложно, но можно преодолевать.

Многие из этих важных для России вопросов находятся и в списке приоритетов иных ведущих мировых держав. Другим также уделяется серьезное внимание, но в силу тех или иных причин они пока не являются доминирующими в политическом графике ряда крупных стран. Это обуславливает потребность в активизации работы над созданием общей приоритетной повестки на обозримую перспективу.

Актуальной представляется задача, чтобы ведущие страны мира вовремя осознали: определенные существующие угрозы для одних

окажутся уже в ближайшем будущем столь же остры для других - как это было, например, с активизацией международного терроризма на рубеже веков. Это осознание будет способствовать своевременной профилактике и устранению вызовов и угроз с объединением нужных ресурсов и механизмов.

Один из таких вызовов - водохозяйственная проблематика: многими она пока не считается особо злободневной, но к ответственному и эффективному ее разрешению нужно всерьез приступить сейчас. Ухудшается ситуация с продовольственной безопасностью в мире, что не было своевременно просчитано и понято мировым сообществом и чревато новыми опасными конфликтами и последствиями.

На этом направлении востребовано, в частности, результативное продолжение работы запущенного в 2010 г. международного формата встреч высоких представителей, курирующих вопросы безопасности. Такой формат может способствовать своевременному формулированию общего списка новых вызовов и угроз для коллективного противодействия.

Следует также учитывать и, по возможности, расширять опыт составления Совместного обзора общих вызовов безопасности России и НАТО. Ведь его принятие фактически означает признание не только сфер общих интересов и задач, но и определенной позитивной взаимозависимости.

На внешнеполитическом направлении для успешного обеспечения российских интересов и выполнения задач нашей модернизации нужно принять во внимание, что за последнее время Россия сумела добиться как значимых результатов, так и заметных «заделов», которые предоставляют новые позитивные возможности для России. Удалось изменить атмосферу и динамику в отношениях с Соединенными Штатами, договориться о новой платформе развития отношений с Евросоюзом – «Партнерстве по модернизации», обеспечить стабильные отношения на высоком уровне с Китаем и Индией, запустить механизм «Группы двадцати», дать «зеленый свет» развитию отношений с НАТО, улучшить отношения с рядом стран Центральной и Восточной Европы, замедлить развал СНГ и приступить к эффективной интеграционной работе. В целом происходит оздоровление международной атмосферы, которая меняется из конфликтной в кооперационную. Ключевой задачей на ближайшую перспективу является закрепление этой тенденции.

Работа по реализации такой задачи должна учитывать настроения в обществе и элитах России и многих ведущих стран, которые формировались в сложных условиях наших взаимоотношений, с определенным скептицизмом и заметными фобиями.

Курс на постоянное развитие сотрудничества с внешним миром

представляет собой более сложный и комплексный процесс, нежели сохранение конфликтности или конфронтационного фона.

Дальнейшее поступательное выстраивание позитивной внешнеполитической линии особенно важно, поскольку осуществление больших модернизационных проектов невозможно в условиях самоизоляции и конфронтации с ведущими государствами и центрами силы. Со своей стороны, в верности «модернизационному сценарию» эти страны, прежде всего западные, будут искать основания для укрепления отношений с Россией, полагая, что именно этот курс будет стимулировать нашу страну к конструктивному сотрудничеству.

Вполне очевидно, что проблема восприятия России в мире имеет в большей степени морально-политический, а не технологически-прикладной характер. Главным ресурсом будут реальные успехи в ее политике – внутри, и вовне.

Тем не менее, необходимо уделить самое пристальное внимание дальнейшему совершенствованию **информационного обеспечения деятельности России на внешнем треке, улучшению репутации нашей страны за рубежом**. Среди основных проблем: недостатки координации, замедленная реакция на происходящие события, информационная пассивность некоторых ведомств, недостаточное использование потенциала неправительственных организаций. Нужно подумать о создании Экспертного общественного совета по данной проблематике в качестве дополнительного инструмента повышения эффективности международных информационных потоков, касающихся России.

Внешнеполитическая повестка дня на ближайшую перспективу обширна и сложна. Из нее выделим некоторые наиболее актуальные направления, учитывая, как уже отмечалось, задачи более эффективного использования и концентрации имеющихся ресурсов.

СНГ

Пространство СНГ должно оставаться ключевым приоритетом внешней политики России, в реализации которого нужно постоянно уходить с уровня деклараций на уровень практической работы. На этом пространстве в 2010 г. удалось добиться заметных успехов, без которых дезинтеграционные тенденции могли быть стать необратимыми уже в близком будущем.

К ним прежде всего относятся шаги по реинтеграции пространства СНГ, к созданию полноценного Таможенного союза и Единого экономического пространства с участием России, Белоруссии и Казахстана, открытого для присоединения других государств Содружества. Эти шаги уже в обозримой перспективе следует

ориентировать на образование Евразийского экономического союза и, по возможности, осуществлять их максимально быстро, закрепляя процесс реинтеграции.

При этом процесс идет трудно и в будущем будет наталкиваться на значительные сложности. Это обусловлено в том числе противодействием со стороны части элит в ряде стран-партнеров, противоречиями в позициях между странами Содружества, требованиями к России по принципу «больше взять, чем дать». Россия же не демонстрирует эффективную "мягкую силу".

Суть геоэкономического интереса России в том, что страны Содружества – это жизненное пространство, необходимое нашей стране для сохранения статуса великой державы, для обеспечения собственного устойчивого развития, для поддержания хозяйственной целостности.

Интеграционный вектор российской политики в СНГ полностью отвечает стратегической цели модернизации и диверсификации отечественной экономики, перевода ее на инновационный путь развития. Выгоды интеграции будут более ощутимыми по мере структурной перестройки и технического перевооружения промышленности России, стимулирующих производственную кооперацию и торговлю. В свою очередь, процессы модернизации в нашей стране получают дополнительный импульс благодаря свободному перемещению товаров, услуг, капиталов и рабочей силы на пространстве Содружества.

Важной предпосылкой успешной реализации модели содержательного наполнения и дальнейшей реорганизации экономической работы в СНГ является **конструктивное взаимодействие с Евросоюзом**. В основу инициатив по такому взаимодействию должен быть положен принцип гибкого сочетания интеграции внутри СНГ с углублением экономического сотрудничества с ЕС. В качестве отправной точки для реализации данного подхода можно предложить налаживание постоянного взаимодействия СНГ-ЕС, в рамках которого должны быть сформированы дееспособные механизмы многосторонней координации интеграционных процессов. Постоянные форматы взаимодействия с ЕС помогут перевести эти процессы на общеевропейском пространстве из конфликтной плоскости в плоскость поиска взаимовыгодного сотрудничества.

Осуществляется принцип разноскоростной и разноуровневой интеграции. Целесообразно этого принципа придерживаться и впредь. Позитивный опыт интеграционного «ядра» будет по мере появления необходимых предпосылок использоваться для углубления интеграционного взаимодействия на более широком пространстве СНГ.

Одним из ключевых направлений должно стать **укрепление взаимосвязей на микроуровне**. Это - основа реального сближения участников, выстраивания кооперационно-технологической

инфраструктуры сотрудничества. Неудачи прошлых интеграционных проектов во многом объясняются их неспособностью вовлечь во взаимодействие критическую массу хозяйствующих субъектов, малых и средних предприятий, обеспечивающих расширение внутриотраслевой торговли и производственной кооперации.

Соответственно, расширение российского экономического присутствия в странах Содружества тесно связано с осуществлением широкого комплекса мер (финансово-экономических, организационных, институциональных, информационно-консультационных), направленных на содействие внешнеторговой и производственной деятельности национальных предпринимательских структур. В числе таких мер: стимулирование развития технологической кооперации с родственными предприятиями стран СНГ с помощью налоговых, кредитных и иных рычагов; обеспечение отечественных инвесторов средствами кредитно-гарантийной поддержки и твердыми гарантиями защиты капиталовложений; содействие созданию совместных предприятий в высокотехнологичных отраслях; дипломатическая и политическая поддержка российских компаний на самом высоком государственном уровне; поощрение приграничного и межрегионального сотрудничества. Нужно добиваться четкого соблюдения договоренностей по либерализации регионального торгово-экономического сотрудничества (причем либерализации, опережающей рост открытости по отношению к третьим странам). В такой ситуации в выигрыше окажутся национальные компании государств Содружества и получит сильный импульс интеграция на микроуровне.

По-прежнему острой проблемой для России, затрудняющей продвижение наших интересов в СНГ, является неразвитость у нас институтов и механизмов поддержки экспорта. Работу на этом направлении нужно серьезно активизировать. Помимо создания эффективной системы поддержки экспорта, актуальна задача координации и повышения эффективности технического содействия зарубежным странам. Как одна из крупнейших экономик мира и член "восьмерки", Россия должна направлять средства на техническое содействие и гуманитарную помощь. Но в значительной мере такие затраты пока слабо или вообще не увязываются с решением долговременных политических и экономических задач нашей страны в том или ином регионе.

При правильно выстроенном содержании и формате технического содействия оно может стать действенным инструментом укрепления позиций России в СНГ. Для получения наибольшего эффекта техническое содействие странам Содружества необходимо обособить от других направлений такого содействия, сделать постоянным и системным по характеру решаемых задач, вывести на региональный

межгосударственный уровень через создание коллективного Бюро технического содействия СНГ.

Возникающие в процессе политического взаимодействия России со странами СНГ возможности представляются достаточно эффективным инструментом продвижения наших интересов в регионе Содружества. В этой связи нужно отметить, что адекватное использование российским руководством политического ресурса – ключевой фактор, который предотвратил распад структур Содружества и обеспечивал определенное продвижение (в ответ на политическую поддержку) интересов крупного российского бизнеса в странах-партнерах.

Однако доминирование политического фактора в системе экономического партнерства в СНГ создало, а затем закрепило в ней ряд внутренних диспропорций. Во-первых, «перенос» главных акцентов экономического, интеграционного взаимодействия на высший уровень вызвал его отрыв от интересов основной категории хозяйствующих субъектов – малого и среднего бизнеса. Во-вторых, еще больше оказалась диспропорция между многосторонним взаимодействием и двусторонним – в пользу второго. Политическое влияние России на страны-партнеры осуществляется в основном в двустороннем формате. Это отодвинуло вопросы формирования интегрированных многосторонних структур в рамках СНГ на второй план.

Возникла и управленческая проблема: политический диалог на высшем уровне с партнерами определял основное направление деятельности правительственных структур, которые подкрепляли его двусторонними документами программного характера. К насыщению двусторонних повесток дня привлекались и основные экспертные ресурсы. В результате восприятие партнерами друг друга как частей общего интеграционного пространства ухудшалось.

Итоги председательства России в СНГ позволяют, по меньшей мере, в ближайший период эти диспропорции ослабить и в целом переломить тенденцию чрезмерного акцентирования внимания на двусторонних отношениях в ущерб развитию отношений в рамках СНГ.

Следует признать, что российская модель развития пока не является привлекательной для большинства партнеров по СНГ. Если в ближайшие несколько лет России удастся успешно реализовывать модернизационную повестку общественного развития, у нее появится серьезный потенциал для получения ощутимой поддержки российских планов со стороны элит стран Содружества. В этих странах окрепнут элиты, ориентированные на реализацию у себя проектов, аналогичных российским, и видящие в России своего союзника. Если же не удастся реализовать политику самостоятельных, модернизационно-ориентированных системных преобразований, может усилиться процесс

ослабления авторитета России среди элит стран СНГ. Учет настроений и общества, и новых элит государств Содружества должен стать одним из важнейших факторов проведения российской политики в СНГ.

Хотя это звучит тривиально, но только интеллект и моральное лидерство могут сделать нас лидером СНГ. Это и будет основой сбалансированной и системной политики, в том числе затрагивающей укрепление деловых контактов и расширение присутствия российского бизнеса на рынках СНГ, работы с элитами и общественностью государств Содружества, интенсификации гуманитарных и информационных связей.

Наши евразийские амбиции заключаются в том, что **мы должны видеть целью интеграционных процессов формирование большого евразийского экономического пространства с участием СНГ и ЕС с выходом на АТР.** Конкретный формат и временные рамки евразийского интеграционного проекта будут зависеть от экономической ситуации в регионе Содружества, достигнутого прогресса в создании Таможенного союза и формировании Единого экономического пространства, успешности развития диалога с ЕС.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)

Серьезной задачей на постсоветском пространстве является **обеспечение востребованности ОДКБ как основной структуры коллективной безопасности, ее дееспособности и эффективности.** Эта организация могла бы стать одним из ключевых звеньев в реформировании евроазиатской безопасности, а также важным элементом в выстраивании новых отношений Россия-НАТО.

Она – единственная многосторонняя структура на постсоветском пространстве, способная осуществлять военные операции. В этом качестве она может использоваться как самостоятельно, так и в качестве партнера ЕС, НАТО или Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Ее роль может оказаться ключевой для пресечения афганского наркотрафика и ее не следует недооценивать в совместных усилиях по урегулированию ситуации вокруг Афганистана.

Не надо забывать, что с точки зрения международного права ОДКБ относится к тому же типу организаций, что и НАТО: региональная межгосударственная организация безопасности с полномочиями в соответствии с восьмой главой Устава ООН. И признана ООН в этом качестве.

Разумеется, нужно учитывать, что совокупный военный бюджет всех стран ОДКБ в 25-27 раз (в зависимости от методик расчета) меньше, чем совокупный военный бюджет стран НАТО. Поэтому «паритет» двух организаций вряд ли возможен. Однако возможно (и

нужно) взаимодополнение их функций в системе евразийской безопасности.

Одним из перспективных направлений представляется **создание евразийского Координационного совета региональных организаций** для согласования распределения функций и ответственности между ними в решении кризисных проблем международной безопасности. Он мог бы состоять из ОДКБ, Евросоюза, ШОС, НАТО, ОБСЕ с участием (под эгидой) ООН.

На геополитическом пространстве Евразии сложились три конкурирующих инструмента кризисного реагирования – Силы кризисного реагирования Евросоюза, Силы реагирования НАТО и коллективные силы ОДКБ. Отсутствие взаимодействия антикризисных сил трех организаций контрпродуктивно. Координация деятельности, функций, применимости, совместимости параллельно сложившихся в Евразии механизмов кризисного реагирования является важной задачей реформирования архитектуры региональной безопасности.

Целесообразно серьезно заняться проектом прямого сотрудничества ОДКБ и НАТО, включая возможное использование «двухкомпонентных» смешанных миротворческих сил и сил по реагированию на чрезвычайные ситуации.

Некоторые из указанных выше ориентиров вызовут определенный скептицизм со стороны части экспертов и в России, и в странах-участницах ОДКБ и НАТО. Он обусловлен прежде всего тремя выдвигаемыми аргументами. Во-первых, процесс укрепления ОДКБ идет недостаточно интенсивно, и организация еще не проявила себя в качестве дееспособной. Во-вторых, существуют определенные разногласия между ее участниками, отражающие различные интересы географического, политического и иного порядка. В-третьих, в НАТО сохраняется довольно сильное предубеждение относительно налаживания сотрудничества с ОДКБ, во всяком случае в нынешнем ее состоянии.

Эти настроения, как к ним ни относиться, отражают трудности как для развития самой ОДКБ, так и для налаживания ее сотрудничества с другими организациями, прежде всего НАТО. Однако, как представляется, оба этих направления важны для решения ряда вопросов макрорегиональной безопасности, в интересах Российской Федерации. В этой связи необходимо эти трудности и вопросы не откладывать в «долгий ящик», а пытаться их преодолевать и решать, усиливая интерес различных игроков в ОДКБ.

Организации следует активнее себя позиционировать в том числе на информационном пространстве, вести работу для более ясного и системного представления важности организации и ее возможностей в тех или иных сферах.

Было бы также полезным для России как члена СБ ООН инициировать формулирование мандата этого органа для ОДКБ на стабилизацию ситуации на афгано-таджикской и афгано-узбекской границах и к северу от них при соотнесении параметров мандата с уже существующими резолюциями, закрепляющими за НАТО координацию действий международной коалиции к югу от этих границ на афганской территории.

Будет по-прежнему востребована дальнейшая координация между ОДКБ и Шанхайской организацией сотрудничества.

Архитектура европейской безопасности

Приоритетным направлением внешнеполитической работы в ближайшей перспективе **остается развитие российской инициативы по созданию новой архитектуры европейской безопасности и заключению Договора о европейской безопасности (ДЕБ)**. Она стала приглашением к международным дискуссиям, которые заметно активизировались.

Постановка вопроса о повышении эффективности функционирующих в Европе многосторонних организаций, об их более активном сотрудничестве в интересах безопасности правомерна. Но значительное число государств региона все еще не видят целесообразности в кардинальных изменениях, считая существующий механизм не вполне действенным, но все-таки более-менее нормально выполняющим свои функции. Весьма трудной представляется задача создания абсолютно новой структуры, которая взяла бы на себя обеспечение региональной безопасности.

На уровне институтов речь идет прежде всего о двух недостатках нынешней системы: о неспособности эффективно предотвращать и урегулировать конфликты; о политическом «дисбалансе» в принятии решений без учета возражений и озабоченностей России и некоторых других стран региона, не входящих в Евросоюз и НАТО. И вполне очевидна необходимость повышения эффективности многосторонних организаций и укрепления их взаимодействия в сфере безопасности.

В этой связи не следует ограничиваться подписанием взаимоприемлемого варианта Договора (возможно, центрального элемента проекта формирования новой архитектуры евроатлантической безопасности), а **развивать также систему договорных инструментов для взаимодействия по территориальному и по проблемному принципам**. Совокупность таких инструментов укрепит структуру европейской безопасности.

Вариантов реформирования системы многостороннего взаимодействия в Европе и на евроатлантическом пространстве можно

предложить немало. Проблема заключается в политической приемлемости таких вариантов и их эффективности.

Как и Договор, система инструментов и механизмов должна быть нацелена на выстраивание Общего евроатлантического пространства безопасности.

В ближайшей перспективе в повестке дня могут расширить свое присутствие некоторые традиционные области безопасности в евроатлантическом регионе. К наиболее трудным из них относятся: создание системы противоракетной обороны с полноправным участием России и с функцией прикрытия всей Европы от ракетного нападения; восстановление режима ограничения и сокращения вооруженных сил в Европе с учетом неочевидных перспектив возобновления действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ); включение тактического ядерного оружия в сферу контроля над вооружениями.

Менее проблематичны такие сферы, как укрепление мер доверия, безопасности и сдержанности в военной области (включая модернизацию Венского документа о мерах укрепления доверия), противодействие распространению оружия массового уничтожения и ракетных технологий, взаимодействие в международном миротворчестве. Но и в них потребуются серьезные усилия.

Следует отметить, что менее политизированы подходы к международному сотрудничеству по противодействию новым «нетрадиционным» угрозам, по сравнению с традиционными. К ним прежде всего относятся: наркотрафик; терроризм; угрозы биологической безопасности и кибербезопасности; эпидемии; изменения климата; незаконная миграция; транснациональная преступность; морское пиратство и др.

Но в рамках ведущих многосторонних структур на европространстве нет единства, а есть серьезные разногласия по противодействию такого рода угрозам. Поэтому сотрудничество пока легче развивается на межгосударственной базе.

Тем не менее, опыт свидетельствует, что необходимость оперативного реагирования и более широкого и активного противодействия транснациональным нетрадиционным угрозам становится все острее. Ее осознание начинает влиять на перспективу преодоления политических и институциональных препятствий. Этим «окном возможностей» России следует воспользоваться и через взаимодействие с многосторонними структурами на этих направлениях укрепить свою роль в сфере обеспечения европейской безопасности. Речь идет о более интенсивном взаимодействии с Евросоюзом, а также с НАТО.

Возвращаясь к ДЕБ, нужно выделить, по меньшей мере, две

проблемы, с которыми предстоит внимательно работать. Во-первых, разногласия между Россией и нашими партнерами относительно акцента в инициативе на «жесткую» безопасность – т.е. на традиционные угрозы военного характера.

Во-вторых, разногласия в понятийном аппарате – прежде всего в понимании принципа единой и неделимой безопасности. Существует расхождение во мнениях относительно самой вероятности консенсусного и юридически обязывающего принципа. А ведь этот принцип является одной из основ российского проекта. Такая разноголосица представляется концептуальным и дипломатическим вызовом.

В контексте евроатлантической безопасности следует обратить внимание на растущую актуальность проблематики сотрудничества России с другими странами в Арктике. Этот регион играет все более заметную роль в жизни присутствующих здесь государств. Многие наши национальные интересы могут быть реализованы только в тесном взаимодействии с партнерами. Все возможные претензии в Арктике должны решаться на основе существующих договорно-правовых норм.

НАТО

Лиссабонский саммит Россия-НАТО можно назвать историческим событием, в том числе и потому, что в России и странах альянса доминировал скепсис относительно его атмосферы и результатов. **На деле произошла перезагрузка наших отношений.** И в ближайшей перспективе необходимо воспользоваться «окном возможностей» для реальной перенастройки взаимодействия, для вывода сотрудничества на качественно новый уровень.

Новая Стратегическая концепция НАТО, несмотря на ряд общих положений, которые могут по разному интерпретироваться представителями различных позиций с обеих сторон, все же представляет потенциал для нашего позитивного взаимодействия. В значительной мере отвечает на ряд серьезных озабоченностей Москвы. При этом для ее оценки следует учитывать отличия от предыдущей концепции альянса.

В списке приоритетных партнеров на первое место выдвинута ООН, которая в старом документе в этом списке вообще отсутствовала (отмечалась отдельно лишь роль Совета Безопасности ООН). В принятой концепции также значительно усилено значение международного права.

Что касается отношений с Россией, то сейчас подчеркивается, что партнерство с нами имеет «стратегическую важность в создании общего пространства мира, стабильности и безопасности». В старой же

отмечалось лишь то, что оно «играет существенную роль» в этой сфере. В ней также констатировалось, что НАТО «не рассматривает себя в качестве противника какого-либо государства» и отношения с Россией – это «прочное, стабильное и долговременное партнерство». В новой же четко заявлено, что "НАТО не несет угрозы России. Наоборот: мы хотим реального стратегического партнерства и будем действовать соответственно". Другими словами, ставится задача обрести с Россией именно стратегическое партнерство. Обратим внимание и на положение о том, что "безопасность НАТО и России переплетены". В старом документе на это не было даже намека.

Заинтересованность России в улучшении отношений с НАТО обусловлена в том числе: необходимостью благоприятного внешнего климата для внутренней модернизации страны, а также более тесного взаимодействия с западными партнерами; растущей озабоченностью возможным ростом угроз с других направлений; адекватной своим возможностям реформой вооруженных сил; потребностями во взаимовыгодном военно-техническом сотрудничестве; дальнейшим улучшением отношений с США, на что успешное сотрудничество с НАТО может оказать серьезное влияние; стимулированием процесса формирования релевантной архитектуры евроатлантической безопасности, в которой альянс будет оставаться важным актором.

У России и НАТО гораздо больше общих угроз безопасности, чем в любой другой период со времени окончания «холодной войны». К ним относятся: нестабильность в Афганистане и вокруг него; эскалация региональных конфликтов; распространение оружия массового уничтожения и ракетных технологий; угрозы, которые представляют негосударственные структуры, включая террористические сети и организованную преступность. **Трансформация отношений из «партнеров поневоле» в «верных друзей» укрепит способность влиять на мировую и региональную ситуацию в духе сотрудничества и уважения интересов друг друга.**

На фоне развернувшихся в последнее время дискуссий относительно перспектив интеграции России и НАТО следует отметить, что **в ближайшей перспективе продуктивнее сосредоточиться на вопросах общего улучшения отношений.** Что касается реальной долгосрочной перспективы, то таковой экспертными сообществами считается сценарий «союза с союзом», создания новой, более прочной правовой базы наших отношений. Вопрос о членстве России в НАТО не должен сниматься с повестки дня.

В настоящее время **востребованы разработка и принятие Стратегической концепции развития отношений Россия-НАТО.** Она призвана: оформить новый пакет мер по укреплению доверия, которые должны быть нацелены на то, чтобы в предстоящие годы значительно

снизить или даже устранить восприятие друг друга в качестве угрозы; определить обширный список таких инициатив как возобновление режимов контроля над вооружениями, исключение провокационных действий вдоль общих границ и совершенствование механизма обмена информацией; по меньшей мере, сократить планы мероприятий на случай широкомасштабной войны и иных конфликтов между НАТО и Россией с тем, чтобы война рассматривалась обеими сторонами как невозможная; договориться о «дорожной карте» по созданию взаимовыгодной системы противоракетной обороны; подготовить план совместных действий по укреплению евразийской безопасности, в котором будут определены области сотрудничества, включая локальные конфликты, терроризм и наркоторговлю; активно расширять контакты между военными для повышения транспарентности и оперативной совместимости, интенсификации обсуждения оборонных доктрин и военных реформ; наладить военно-техническое сотрудничество; расширить сотрудничество по Афганистану, исключив участие российских вооруженных сил в операциях на территории этой страны.

Для реального продвижения отношений **приоритетным вектором представляется взаимодействие по военной линии**. Его активизация станет важным сигналом о намерениях сторон трансформировать отношения в позитивном русле.

Повестка дня должна носить всеобъемлющий характер и способствовать достижению прогресса желательно одновременно по нескольким направлениям. Не следует превращать какой-то один вопрос, как, например, ПРО, в барометр отношений России и НАТО в целом. Вместе с тем, создание кооперационной системы противоракетной обороны является одной из ключевых линий на ближайшую перспективу.

При этом важно избегать деклараций, которые могут неправильно интерпретироваться другой стороной, следствием чего может быть «асимметрия ожиданий». Последняя способна привести к повторному опыту разочарования в перспективах сотрудничества. Нужно стремиться к исключению возможности подобной асимметрии через совместные и тщательно проработанные оценки и действия.

Одновременно, в связи с открытием «окна возможностей» складывается ситуация, когда вероятность успеха в поиске компромиссов на различных направлениях выше относительно предыдущего периода. А компромиссы, в свою очередь, ведут к тем практическим шагам, которые позволяют нивелировать различное понимание многих процессов в сфере безопасности. Интенсивный и конкретный диалог на политическом и экспертном уровнях должен предлагать обоснованную и достижимую «планку» взаимодействия и, в зависимости от результатов, ее повышение. При этом следует подчеркнуть, что такое взаимодействие

должно учитывать возможные озабоченности третьих сторон по поводу того, не направлено ли против них улучшение двусторонних отношений.

Для значительной части россиян НАТО как военно-политическое воплощение «Запада» все еще является источником угрозы. Но при этом для них альянс – такая организация, с которой хотелось бы сотрудничать, наладить партнерские отношения. В данной позиции стереотипы и фобии смешаны с приоритетной для россиян потребностью в международной стабильности. В процессе реального и понятного для граждан нашей страны позитивного развития отношений Россия-НАТО известные стереотипы и фобии могут постепенно преодолеваются. Одна из главных задач на ближайшее время – решать проблемы на психологическом уровне, причем реальными и очевидными для граждан делами.

Европейский союз

Сохраняется разрыв между динамично развивающимися отношениями России с большинством стран-членов Евросоюза и нашими отношениями с Европейским союзом в целом. В этой связи **большое значение имеет заключение нового базового соглашения Россия-ЕС**, которое бы закрепляло новые уровни взаимодействия. При этом **такое соглашение призвано стать основой для подготовки большого, системного договора или группы договоров, регулирующих условия свободного перемещения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы.**

Наряду с новым базовым соглашением, предлагающим рамки нашего сотрудничества, следует согласовывать приоритетность и актуальность отдельных направлений развития взаимодействия и подготавливать отдельные соглашения (или главы в общем соглашении). Разработка подобных соглашений создает формат, подходящий как для многостороннего, так и двустороннего сегмента соглашений Россия - ЕС, поскольку в нем рассматриваются конкретные направления и проекты, составляющие компетенцию стран-членов. Тем самым удастся преодолеть разрыв между двумя направлениями диалога Россия-ЕС – по линии Москва - страны-члены ЕС и по линии Москва - Брюссель.

Ввиду пролонгирования явно устаревшего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1994 г. как правовой базы наших отношений из-за отсутствия нового, отвечающего новым условиям, документа, заключение последнего представляется важнейшей задачей в самой ближайшей перспективе. В случае вступления России во Всемирную торговую организацию откроется путь не только для качественного базового соглашения, но и для других документов, в том числе по созданию зоны свободной торговли и др.

Не менее важным представляется успешное развитие программы «Партнерство для модернизации». Суть партнерства предполагает, в частности, выход на качественно новый уровень взаимоотношений с Европейским союзом. Это касается не только сферы экономики, но и гуманитарного и научного сотрудничества, постепенного сближения стандартов функционирования гражданского общества, максимально возможного облегчения контактов между людьми. Успехи в осуществлении этой программы способны оказаться важным стимулом для российской модернизации.

Уже намечен серьезный план действий. Поэтому в качестве примеров, среди некоторых актуальных и перспективных вопросов для возможного решения можно назвать следующие.

По-прежнему важной останется дальнейшая координация действий России и ЕС, направленных на практические шаги в реализации решений, согласованных «двадцаткой», по формированию новой финансовой архитектуры, эффективному балансированию глобальных макроэкономических рисков, обеспечению устойчивости международной торговли.

Целесообразно и дальше выстраивать и совершенствовать механизм постоянных консультаций, в том числе: в отношении мер Евросоюза по повышению стабильности единой европейской валюты, прозрачности и предсказуемости рынков производных финансовых инструментов, государственных облигаций, выпущенных и обращающихся в еврозоне, а также долговых обязательств европейского Фонда финансовой стабильности; относительно перспектив расширения расчетов в рублях во взаимном торговом обороте и по операциям на финансовых рынках.

Нужно продолжать активную работу по достижению совместимости систем технического регулирования в России и ЕС, включая использование стандартов и технических регламентов Евросоюза, а также гармонизированного с ним законодательства в государствах-членах Таможенного союза. Развивать взаимодействие с национальными органами стран ЕС, аккредитующими организации по сертификации и испытательные лаборатории, для реформирования этой сферы деятельности в России и повышения эффективности взаимного признания результатов сертификации и испытаний.

Целесообразно также: налаживать совместные действия на рынках третьих стран, например, в энергетической сфере, включая объекты атомной энергетики, переработку и утилизацию ядерных токсичных отходов и др.; содействовать реализации экологически чистых и «зеленых» инвестиционных проектов, в том числе в рамках подготовки к зимним олимпийским играм в Сочи в 2014 г. с учетом рекомендаций экспертов Программы ООН по окружающей среде.

Актуальными остаются вопросы содействия взаимным прямым инвестициям России и ЕС, которые бы сопровождались повышением энергоэффективности, развитием инновационных бизнесов, технологическим трансфером и обменом активами, означающим участие инвесторов в капитале и собственности.

В целом, для эффективности программы ее целесообразно проводить на двух треках – Россия – ЕС и Россия - страны-члены ЕС. На последнем треке можно решать многие вопросы, в том числе и в сфере технологий и инвестиций, и здесь за последнее время есть заметные подвижки. Но есть вопросы, которые находятся в компетенции Брюсселя и которые не могут не затрагивать наши связи с отдельными членами Евросоюза.

Важный вызов для дальнейшего развития отношений и реализации программы «Партнерства для модернизации» - создание безвизового режима. Именно это для российской общественности является мерилем реальных успехов в нашем сотрудничестве, готовности Евросоюза выйти на качественно новый уровень отношений. Данный вопрос должен постоянно находиться в центре внимания в диалоге руководства России, Евросоюза и стран-членов.

Не исключено, что если сравнительно быстро не удастся преодолеть разногласия между странами-членами Союза по поводу введения безвизового режима с Россией, в качестве промежуточного и, несомненно, краткосрочного шага к такому режиму может стать резкая либерализация нынешнего формата. Речь идет в том числе об автоматическом продлении виз всем категориям граждан, к которым во время их пребывания в России и в странах Евросоюза соответствующие власти не имели подтвержденных претензий – причем продлении на более длительный срок, чем по ранее выданным визам, и с увеличением периода пребывания. Но данный вариант чреват затягиванием перехода к безвизовому режиму и поэтому он должен быть четко увязан с временными рамками создания безвизового пространства.

«Партнерство для модернизации» следует рассматривать в рамках курса на создание «модернизационного альянса» России и Евросоюза. Опыт такого сотрудничества поможет развивать модернизационное взаимодействие с другими регионами.

Необходимо урегулировать вопросы транзитного обеспечения жизнедеятельности Калининградской области.

Следует также напомнить, что до 2010 г. действовала Стратегия развития отношений России с Европейским союзом, которая во многом устарела еще в прошлом десятилетии. В этой связи востребована разработка новой стратегии на обозримую перспективу, которая была бы ориентирована на перспективные задачи достижения качественно нового уровня взаимодействия.

Трудно переоценить ту роль, которую могут и должны сыграть деловые круги России и Евросоюза в позитивном и стабильном развитии наших отношений, в их выводе на качественно новый уровень. Нужно наконец серьезно заняться совершенствованием имеющихся и созданием новых эффективных механизмов защиты и продвижения интересов российского бизнеса в Евросоюзе.

Если мы действительно стремимся к укреплению нашего партнерства, то следует заключать комплексные договоренности по важнейшим вопросам повестки дня. **В сфере безопасности целесообразны заключение отдельного крупного соглашения о сотрудничестве Россия-ЕС по кризисному регулированию, разработка направлений взаимодействия в треугольнике Россия-ЕС-США.**

С учетом приоритетности развития отношений Россия-ЕС, актуальной представляется оптимизация и повышение эффективности экспертной работы. Целесообразно рассмотреть возможность создания Исследовательского центра по отношениям с Евросоюзом в интересах российских министерств и ведомств.

Соединенные Штаты Америки

Отношения с Соединенными Штатами Америки должны оставаться одним из приоритетных направлений российской внешней политики. От их состояния во многом зависят обстановка в области международной безопасности и стратегической стабильности, действенность борьбы с новыми вызовами и угрозами. С учетом влияния США, системы завязанных на Вашингтон союзнических обязательств и экономических связей **качество российско-американских отношений – один из ключевых факторов создания благоприятной внешней среды для устойчивого социально-экономического развития России.**

Несмотря на скептические настроения многих политиков и экспертов в обеих странах, удалось добиться ощутимых положительных сдвигов в отношениях Россия-США, улучшения атмосферы для диалога – причем за весьма короткое время. В результате сложились благоприятные предпосылки для качественно нового шага на американском направлении.

Заключение Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ) является важной вехой в обновлении «несущей конструкции» отношений двух великих держав и стабилизатором международной политики в целом. Для дальнейшего укрепления этой «конструкции», ориентированной на обеспечение безопасности и процесса разоружения, будут востребованы другие направления работы, связанные с

укреплением евроатлантической безопасности. Они включают режимы контроля над вооружениями, помимо затронутых в ДСНВ, взаимовыгодное сотрудничество по противоракетной обороне, нераспространение ОМУ и ракетных технологий, укрепление систем региональной безопасности за пределами евроатлантического региона и др.

В оценках развития отношений Россия-США особое внимание будет приковано к проекту создания ПРО с учетом равноправного участия и интересов нашей страны. Неудача такого проекта и продолжение американской программы противоракетной обороны с подключением союзников по НАТО уменьшит возможности сотрудничества в противодействии многим угрозам безопасности.

Вместе с тем, уже полученные результаты, достигнутые большими усилиями и политической волей руководства обеих стран, предоставляют новые возможности для активизации работы на других уровнях и направлениях. Речь идет об **акцентировании внимания на экономическом, технологическом и инвестиционном сотрудничестве, о формировании влиятельных групп экономических интересов в обеих странах**, которым было бы выгодно сглаживание наших конфликтов и разногласий, о сотрудничестве в координации макроэкономической политики ведущих индустриальных и развивающихся стран, в преодолении последствий международного финансово-экономического кризиса.

Происходящее улучшение отношений повышает востребованность в развитии публичной дипломатии, расширении сотрудничества по линии неправительственных организаций. Публичная дипломатия должна иметь более выверенный, адресный и эффективный характер на американском направлении.

Появилось «окно возможностей» для того, чтобы в ближайшей перспективе серьезно работать над созданием более устойчивой базы партнерства, которая хотя бы в меньшей степени подвергалась «избыточному давлению» различных изменений конъюнктурного характера. Для этого потребуются в том числе **совместные усилия по выработке новой философии и расширению содержательной повестки нашего взаимодействия.** Востребована экспертная работа над стратегической перспективой отношений. Следует приходить к признанию, что общие для обеих стран угрозы являются и будут еще более опасными, чем создаваемые друг для друга конфликтные проблемы.

Без сотрудничества с США и заключения с ними новых договоренностей Россия не сможет обеспечить военно-стратегическую стабильность на глобальном уровне, построить новую систему евроатлантической безопасности, эффективно противодействовать

напору экстремизма и потоку наркотиков с южных направлений, остановить ядерное и ракетное распространение. Без взаимодействия с Соединенными Штатами будет гораздо труднее осуществить модернизацию российской экономики на основе высоких технологий.

В целом, реальные долгосрочные интересы России и США не представляются антагонистическими, и необходимо взять курс на обеспечение качественной перенастройки российско-американских отношений, на расширение сферы совпадения наших стратегических интересов. Самое простое - снизить накал антиамериканизма на государственных каналах телевидения.

Азиатско-Тихоокеанский регион

Вопросы укрепления безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) не менее актуальны, чем в Европе. При отсутствии объединяющей все государства региона «зонтичной», универсальной организации (наподобие ОБСЕ) активизируется обсуждение этой тематики в различных форматах. Конфликтный потенциал в АТР остается высоким. Вспышка любого из «дремлющих» конфликтов – будь то напряженность на Корейском полуострове, ситуация вокруг Ирана, тайваньская проблема или территориальный спор в Южно-Китайском море – способна подорвать в целом благоприятную экономическую динамику региона и затронуть интересы безопасности России.

За последние десятилетия в регионе так и не сложилось стройной конфигурации региональных механизмов сотрудничества в сфере безопасности (хотя сейчас недооценивается потенциал АНЗЮСа). В результате контроль над вооружениями в АТР не регламентирован ни правовыми, ни институциональными рамками. Отсутствует и действенный механизм конфликтного урегулирования. В то же время проекты новой региональной архитектуры безопасности поддерживаются все большим числом стран.

АТР с его контрастами и проблемами нужна многомерная архитектура безопасности и развития. Вместе с тем, новая региональная архитектура должна опираться на хорошо зарекомендовавшие себя неблоковые многосторонние организации и форумы. Двигаться к ее созданию следует **через развитие партнерской сети международных региональных структур**. России нужно активнее вносить свой вклад в укрепление безопасности в АТР.

Одной из важных структур безопасности является ШОС, в рамках которой проводится работа и в экономической, и в гуманитарной сферах. Целесообразно не только согласовать планы дальнейшего взаимодействия с учетом интересов России, но и последовательно их реализовывать.

Особо востребована также **разработка мер коллективной безопасности в Северо-Восточной Азии.**

России **необходимо и дальше развивать дружественные и взаимовыгодные отношения с Китаем,** роль которого в международных делах будет возрастать. Следует усилить роль наших консультаций по стратегическим вопросам безопасности, а также стимулировать сотрудничество по борьбе с терроризмом, сепаратизмом, трансграничной преступностью, нелегальной миграцией, оборотом наркотиков, экстремизмом.

Востребована долгосрочная программа сотрудничества с КНР в сфере энергетики. Нужно также повысить эффективность взаимодействия в должном использовании водных и морских ресурсов, в том числе в интересах экологии, защиты биоресурсов в приграничных районах.

В связи с председательством России на форуме Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в 2012 г. и последующей реализацией его договоренностей одним из центральных направлений российской внешней политики представляется активизация сотрудничества с этой ключевой в регионе организацией и ее участниками. В условиях постепенного смещения центра международной экономической активности в Азиатско-Тихоокеанский регион **необходимо повысить уровень политического и экономического сотрудничества на этом пространстве – в перспективе до уже достигнутого с Европой.**

Укреплению роли России на саммитах АТЭС способствовало расширение повестки дня за счет политических вопросов. Эта организация рассматривается нашей страной и как значимый инструмент взаимодействия по решению актуальных региональных и мировых проблем, включая новые вызовы и угрозы. При этом Россия до последнего времени оставалась для участников Форума менее интересным торгово-экономическим партнером, чем они для нее. Такую ситуацию необходимо менять в рамках имеющихся и возникающих возможностей.

Соответственно, **экономическая составляющая требует повышенного внимания** – ведь мы оцениваем АТЭС и как важнейшую для региона структуру многостороннего диалога по ключевым вопросам торговли и инвестиций, экономического и технического сотрудничества. Вместе с тем, наше участие должно быть эффективно использовано для подключения потенциала Сибири и Дальнего Востока в имеющиеся механизмы экономической интеграции в рамках Форума.

Среди основных направлений на пространстве АТР нужно акцентировать внимание на следующих:

- инновационное развитие и формирование научно-

исследовательского и инновационного пространства в АТЭС с активным участием России. Речь идет как о технологиях и инвестициях в высокотехнологичные производства России со стороны партнеров по региону, так и об использовании фундаментальных и прикладных исследований России при создании интеллектуальных продуктов на совместных предприятиях в нашей стране и за ее пределами;

- формирование энергетического партнерства, энергетическое взаимодействие в регионе. Это касается закрепления наших позиций на рынках энергоресурсов, осуществления проектов в сфере атомной энергетики, электроэнергетики, возобновляемой энергетики, вопросов энергоэффективности и энерготранспортной инфраструктуры;

- модернизация евроазиатских транспортных коридоров (усовершенствование Транссибирской магистрали и логистики Дальнего Востока, использование Северного морского пути);

- расширение рынка российских экспортных продуктов. Помимо энергоресурсов, следует отметить прежде всего продукцию рыболовного промысла, лесопромышленного комплекса, продовольствия, военно-техническое сотрудничество, освоение космоса;

- привлечение инвестиций к реализации масштабных производственных и инфраструктурных проектов в Сибири и на Дальнем Востоке;

- активизация сотрудничества по реагированию на чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия, в сфере контртеррористической борьбы.

При реализации ряда указанных направлений следует учитывать потенциал форума Азия-Европа (АСЕМ), в который Россия недавно вступила.

Нужно принимать во внимание сохраняющееся неравенство стран региона в качестве наших партнеров по объемам и динамике торговых операций, их товарному наполнению и др. Так, за последние два десятилетия более 80% в торговле России с АТЭС приходилось всего на четыре страны – Китай, США, Японию и Южную Корею. Вряд ли можно ожидать существенных изменений в торговом сотрудничестве со следующей, нижестоящей группой – «шестеркой». В этой связи целесообразно больше ориентироваться на взаимодействие с участниками Форума на двусторонней основе – во всяком случае, в ближайшем будущем. Это относится и к деловым связям.

Вместе с тем, имея в виду в том числе возникновение за последние годы отрицательного сальдо в торговле России со странами АТЭС, нужно проработать возможности расширения нашего экспорта не только основным, но и неосновным партнерам и по традиционной номенклатуре (прежде всего энергетическим товарам), и по новой (включая инновационные товары), для чего необходимо адекватное финансовое содействие.

Российские поставки топливно-энергетических товаров в АТЭС играют меньшую роль, чем такие поставки в ЕС. Но происходит постепенное увеличение доли этих товаров и сокращение позиций других товарных групп, в первую очередь машин и оборудования. Для российских производителей все труднее конкурировать на рынках промышленных товаров. При этом даже при успешной реализации планов по развитию экономики Дальнего Востока и Восточной Сибири потребуется немало времени для налаживания производства конкурентоспособной машинотехнической и инновационной продукции для изменения структуры нашего экспорта.

Нужно определить место российского бизнеса в логистике продвижения высоких технологий из Японии и США в Китай и Индию и начинать активно его занимать. Следует также «собрать» интересы российского бизнеса, заинтересованного в расширении своего присутствия на этой территории, и определить, какая административная, информационная, инфраструктурная, законодательная поддержка ему нужна.

Особое внимание необходимо уделить торгово-экономической экспансии Китая. Среди негативных для России тенденций следует отметить укрепление отрицательного для нас сальдо товарооборота, изменения в товарной структуре двусторонней торговли при сокращении в отечественном экспорте доли машин и оборудования. При всей проблематичности улучшения наших позиций, нужно серьезно заниматься исправлением такой ситуации. Следует продумать возможности сдерживания импорта ряда китайских товаров, включая их закупки в соседних странах.

Саммит во Владивостоке, как и развитие сотрудничества России со странами АТЭС, целесообразно использовать для дальнейшей активизации российско-японских отношений. Укрепление экономического сотрудничества с другими странами Форума создало бы для Японии серьезный стимул для активизации своей экономической деятельности прежде всего на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири, принимая во внимание известную проблематику «северных территорий» и ее сдерживающее влияние в экономической сфере.

Приграничное сотрудничество

Приграничное сотрудничество на региональном и местном уровне следует рассматривать прежде всего как инструмент социально-экономического развития территорий, повышения благосостояния граждан, инвестиционной привлекательности, улучшения экологической ситуации, развития туризма, культурных и молодежных обменов. Стратегии муниципалитетов неосуществимы, если они не являются

частью стратегии государства.

Несмотря на определенные успехи за последнее время, координация и информационный обмен между субъектами федерации и федеральным центром и между самими субъектами федерации недостаточны. Востребована эффективная система регулярного и максимально полного информирования регионов и муниципальных образований о происходящих по обе стороны границы событиях, обеспечения возможности обратной связи и участия в проектах. Необходимо предусмотреть внятные механизмы координации со стороны вышестоящего уровня, а также механизмы учета предложений «снизу».

Пока отсутствует четкое законодательство, регулирующее вопросы приграничного сотрудничества, приграничной торговли, инвестиционной деятельности на приграничных территориях. Если существует хотя бы определенная законодательная база для регионов со всеми ее признаваемыми недостатками, то нет базы регулирования связей муниципалитетов. **Усовершенствование правовой базы необходимо. Она должна предусматривать правовой статус приграничных территорий и разграничение полномочий между федеральными и региональными органами госвласти и органами местного самоуправления.**

Целесообразно разработать Федеральную программу поддержки приграничного сотрудничества, которая бы содержала региональные подпрограммы и предусматривала выделение средств на развитие приграничной инфраструктуры.

Гражданское общество

Внешняя политика любой крупной страны поддерживается разветвленной сетью НПО, гражданским обществом. Конструктивный подход к работе с НПО зафиксирован во многих документах, в том числе в Концепции внешней политики России. Руководство страны неоднократно указывало на то, что поддержка НПО является безусловным приоритетом госучреждений. Российский МИД активно ведет работу на этом направлении. Вместе с тем, на более низких уровнях отношение к НПО остается разным, и это сказывается на интенсивности работы.

Главная цель «внешней» активности гражданского общества та же, что и у дипломатии – создание наиболее благоприятных условий для развития страны. Содействие внешней политикой всесторонней модернизации России отнюдь не сводится к заимствованию или разработке новых технологий, к получению инвестиций и т.п. Модернизация – это обретение обществом новых, современных

ценностей, социальных практик и «ноу-хау».

В число направлений наиболее активного взаимодействия с внешним миром сегодня входят проблемы устойчивого развития, защита прав человека, охрана окружающей среды, которые включают «внешнюю безопасность» государства. Все это традиционные, признанные сферы деятельности гражданского общества. Список можно продолжить и благотворительностью, социальной работой, образованием, правовым просвещением. Когда структуры гражданского общества выходят на международные проекты, перенимают лучшие практики, сами делятся опытом, когда гражданские институты работают поверх государственных границ – это крайне позитивный процесс, по меньшей мере, в силу двух причин.

Во-первых, тем самым мы получаем знания и «ноу-хау» как ресурс для развития. Во-вторых, так укрепляется репутация России. Если наши партнеры видят, что в стране развивается полноценная гражданская активность, что занятые этим люди компетентны, патриотичны, решают задачи профессионально, то улучшается и восприятие самой страны в целом.

В России зарегистрированы тысячи НПО. Но лишь немногие из них в той или иной мере заняты на внешнеполитическом направлении. На нем **потенциал неправительственных организаций следует использовать шире и в самых разных форматах.** Во взаимодействии госструктур и общественных организаций такое вовлечение требует не только серьезной и кропотливой работы, но и повседневного внимания государства и его руководства.

Важно учитывать то, что гражданское общество в демократии – это одновременно партнер государства и его оппонент и критик. Но оппонент, осознающий общие интересы, и критик конструктивный. Нормально, если во внешнеполитической тематике «зона консенсуса» государства и «мейнстрима» гражданского общества будет шире, чем по внутриполитическим вопросам. Но, в отличие от официальной дипломатии, которая обязана четко следовать единой государственной линии, гражданское общество в демократическом государстве – «многоголосое». Право на выражение своей точки зрения, в том числе по вопросам внешней политики и во внешних связях, имеют все структуры гражданского общества, которые могут расходиться с властью в мнениях и подходах.

Необходимо расширять и развивать форумы-диалоги по линии гражданских обществ. У нас существуют несколько форумов с ведущими странами. Этого недостаточно. Вместе с тем, эффективность уже работающих форумов необходимо повысить.

Востребованной представляется деятельность НПО в рамках приграничного сотрудничества. Нужно активнее привлекать НПО, в том

числе на муниципальном уровне, к реализации проектов, особенно в гуманитарной сфере. Они могли бы вести работу по мониторингу приграничных связей и совершенствованию нормативно-правовой базы.

Ни в коем случае не следует ограничиваться «вертикалью» взаимодействия, а надо говорить о «горизонтали». Горизонтальная координация между НПО как «проводниками образа России» заслуживает серьезного внимания. Следует также активизировать усилия по разработке и реализации «проектного принципа» с учетом ресурсного потенциала – сетевых, крупных, точечных проектов – и, по возможности, обеспечивать адекватное взаимодействие их участников.

* . * . *

При реализации предложенных мер могут возникнуть определенные риски. Среди прочих, к ним относятся неблагоприятное развитие внутривнутриполитической и экономической ситуации в самой России, сбои в глобальном управлении, неудачи в реализации крупных совместных проектов с ведущими странами и международными организациями, конфликтные сценарии в различных регионах, чреватые ухудшением отношений России с крупными игроками, неопределенность отношения этих игроков к России. Такие риски чреватые отрицательными тенденциями во взаимодействии нашей страны с некоторыми центрами силы. Во избежание негативного сценария развития событий потребуется, естественно, большая работа и на внутреннем, и на внешнем «фронтах».

Р.С. А.А.Дынкина и В.Г.Барановского⁶³

Доклад ИНСОР о внешней политике отвечает насущной потребности аналитического осмысления проблем, возникающих перед Россией в ее взаимоотношениях с окружающим миром. В этой области существует немало вопросов, требующих прояснения. На многие из них нет однозначных или очевидных ответов; нередко предлагаемые ответы выглядят недостаточно основательными и аргументированными. Весьма непростой является задача выработки практической политики – речь, как это понятно, идет о том, чтобы сформулировать ее стратегические цели, наметить тактические ориентиры, выбрать рациональные пути движения в намеченном направлении, определиться с используемым инструментарием. Важной

⁶³ Александр Александрович Дынкин – академик секретарь Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН, директор Института мировой экономики и международных отношений РАН; Владимир Георгиевич Барановский – член-корреспондент РАН, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений РАН

является проблема *cost-efficiency* применительно к внешней политике, когда требуется решить - какую цену может и готова заплатить страна за достижение того или иного внешнеполитического результата (и – что имеет не меньшее значение - какие стоящие перед страной проблемы позволяет решить этот эвентуальный внешнеполитический результат).

По указанным и многим другим основаниям российская внешняя политика может и должна быть подвергнута тщательному анализу. Более того, анализу «с пристрастием» - но не с предубеждением. Иными словами, трезвый критический разбор не надо сводить к очернительству всего и вся, равно как признание успехов не должно сопровождаться бравурным фанфарным звоном.

Доклад ИНСОР в этом плане выглядит исключительно сбалансированным и политкорректным. Если некие критические даже не мотивы, а только обертона в отношении внешнеполитической деятельности сегодняшней России и обнаруживаются – то лишь при большом напряжении слуха и как реальность второго или даже третьего плана. Это, вероятно, может быть обосновано целым рядом вполне внятных аргументов – например, о том, что во взаимоотношениях с окружающим миром стране предпочтительнее выступать единой, а не раздираемой противоречиями, или о необходимости поддержать позитивные, с точки зрения авторов доклада, тренды в российской внешней политике и потому не концентрировать внимание на негативе. Но надо отдавать себе отчет и в том, что за это, возможно, придется платить свою цену: анализ рискует стать пресным и невыразительным, а претензии на альтернативность – малоубедительными.

Доклад – подчеркнем это особо – изобилует принципиально важными положениями, которые, как это можно понять из его стилистики и логики, предлагаются в качестве своего рода опорных точек внешнеполитической философии и внешнеполитической практики нашего государства. Он пронизан идеями международного сотрудничества, развития кооперативного взаимодействия с внешними контрагентами. Общая направленность доклада абсолютно однозначна – она сориентирована против апологии конфронтационного противоборства, враждебности и ксенофобии, на конструктивное отстаивание российских интересов, на поддержание международной стабильности, на использование внешнеполитического ресурса для решения стоящих перед страной задач поступательного развития и модернизации.

Не вызывает сомнений и перечисленные в докладе направления, по которым должна выстраиваться российская внешняя политика – это СНГ, ОДКБ, Европейский Союз, НАТО, США, АТР. Фактически речь

идет об определении геополитических векторов нашего курса на международной арене. Их перечисление в докладе именно в указанном здесь порядке может быть объектом критики со стороны некоторых аналитиков (например, тех, кто предпочел бы поставить на более высокое место в российских приоритетах США или, скажем, Китай). Однако общий круг российского внешнеполитического внимания, как представляется, очерчен вполне корректно.

А вот выделить в этом круге некоторые сегменты более отчетливо, пожалуй, не помешало бы. Понятны причины, по которым «сектор СНГ» обозначается на первом месте и как нечто единое целое. Но не менее очевидно и то, что целостность этого феномена достаточно проблематична. Главное же – это то, что российское внешнеполитическое внимание к различным частям постсоветского пространства не может быть одинаковым. Ведь, к примеру, в Центральной Азии и на Южном Кавказе вызовы, проблемы, международный контекст и т.п. оказываются для России совершенно различными.

Равным образом невозможно наши внешнеполитические проблемы на таких направлениях как Украина, Белоруссия, Молдова рассматривать только сквозь призму их участия в СНГ. Между тем указанные страны в докладе даже не упоминаются.

Да и вообще стоит отметить, что мысль о реинтеграции в рамках СНГ артикулируется в докладе, на наш взгляд, настойчиво, но не очень убедительно. Например, приводимый тезис касательно того, что это важно для модернизации России, может поставить под сомнение обоснованность любых других аргументов в пользу объединительного тренда на данном внешнеполитическом направлении. Уместно в связи с этим соображение и более общего плана: крайне желательно избегать, чтобы мотивы, которые выглядят политически корректными, превалировали над содержательной стороной дела. Поскольку это может сказаться на оценке профессиональной ценности доклада в целом.

Например, кажется странным, что в докладе не уделяется внимание такой теме, как межгосударственные конфликты на постсоветском пространстве. Даже если пути их решения не просматриваются – нельзя просто обойти данную тему стороной. В еще большей степени это касается вопроса о последствиях войны 2008 г. на Кавказе – возникает впечатление, что авторы доклада просто решили оставить ее за рамками своего анализа. Но ведь даже если то обстоятельство, что на этом поле удалось избежать кризиса во взаимоотношениях с западными странами, считать успехом российской внешней политики, его осмысление было бы полезным хотя бы для того, чтобы понять, насколько целесообразно, уместно,

рационально исходить из возможности воспроизведения аналогичного сценария в будущем. Не говоря уже о том, что данная проблемная тема сама по себе не закрыта и в плане российской внешнеполитической практики.

Сомнительным выглядит выстраивание раздела об ОДКБ на основе подхода, который, строго говоря, противоречит традиционной логике. Ведь казалось бы, для России исходным пунктом должны быть понимание необходимости данной структуры с точки зрения интересов страны. А в докладе предлагается прежде всего обосновать ее «востребованность [...] как основной структуры коллективной безопасности». Это может быть интерпретировать и так: сейчас важно во что бы то ни стало найти подходящую «миссию» для ОДКБ - без чего она, получается, никому не нужна. Такого рода повороты логики могут остаться незамеченными – но могут вызвать и ощущение ее подчиненности политической конъюнктуре. Что было бы досадно – поскольку приводимые в докладе аргументы касательно возможности задействовать ОДКБ в связи с афганскими делами сами по себе кажутся вполне убедительными и заслуживающими пристального внимания.

Реализуемость некоторые другие идеи, высказываемых в данном контексте, кажется сомнительной – например, о формировании Координационного совета региональных организаций («Евразийского совета»). Конечно, можно мечтать о том, что если в рамках такого органа представители ЕС, НАТО, ОДКБ и ШОС, а также ОБСЕ и ООН будут обмениваться информацией, распределять функции и координировать свою деятельность в сфере обеспечения безопасности, то Россия как участница четырех из перечисленных структур «могла бы настаивать на своем секторе ответственности и своей роли в урегулировании». Но возможность практического осуществления такого проекта равна нулю, в связи с чем и выдвижение его вызовет разве что недоумение других участников международной жизни.

Отметим и то обстоятельство, что раздел доклада, посвященный архитектуре европейской безопасности, не очень обогащает вялотекущие дебаты по данной тематике. Авторы доклада сообщают, что можно предложить немало вариантов реформирования системы многостороннего взаимодействия в Европе и в евроатлантическом пространстве, но все они проблематичны по критериям политической приемлемости и эффективности. Вариантов, которые отвечали бы этим критериям, не предлагается.

Так может, пора отказаться от ритуальных призывов поддержать идею Договора о европейской безопасности, которая все больше напоминает «чемодан без ручки» - и тащить неудобно, и бросить вроде бы жалко? По некоторым связанным с этим проектом

вопросам, справедливо отмечается в докладе, потребовалось бы очень большая работа для выхода на взаимоприемлемые подходы (это, в частности, касается акцента на «жесткую безопасность» и понимания принципа единой и неделимой безопасности). Но главное – это то, что сама концепция общей безопасности в Евро-Атлантическом пространстве есть гораздо более широкое понятие, не сводимое к одному, пусть и важному документу. В этом смысле гораздо более целесообразным было бы сосредоточить внимание на развитии целой системы договорных инструментов по проблемному и территориальному принципу – что также предлагается в докладе, но как-то неэнергично и неконкретно.

Касательно взаимоотношений с НАТО, в докладе справедливо отмечается главное – наличие общих для этого альянса и России угроз безопасности и необходимость совместных усилий с целью противодействовать им более эффективным образом. Вполне реалистично отмечается, что дискуссии об интеграции России и НАТО носят в настоящее время умозрительный характер и что поэтому целесообразно сосредоточить внимание на вопросах общего улучшения отношений, а также на развитии взаимодействия в военной сфере. Именно на этом пути, подчеркивается в докладе, возможно преодоление стереотипов, взаимных фобий и подозрений.

Но и здесь, как представляется, было бы уместно сказать о существующих или возможных проблемах. Их, по большому счету, две. Одна касается российской реакции на возможное вступление в альянс ряда постсоветских стран – считают ли авторы доклада, что эта тема закрыта окончательно и что на этом поле не могут снова возникнуть некие пертурбации? Вторая – вопрос о том, какие политические, военно-технические, организационные проблемы требуют решения для продвижения кооперативного вектора во взаимоотношениях России и НАТО?

Сказанное выше может быть отнесены и к оценке разделов доклада, посвященных США, Европейскому Союзу, АТР. Во всех трех случаях, как представляется, четко обозначен вектор российской политики, который авторам доклада представляется желательным на данных направлениях. И во всех трех было бы уместным уделить больше внимания тем проблемным сюжетам, которые есть или могут возникнуть перед нами.

Достоинство доклада – выделение специального раздела, посвященного пограничному сотрудничеству. Еще более важным представляется выделение роли гражданского общества в сфере взаимоотношений страны с внешним миром. Здесь намечены лишь некоторые общие ориентиры, но и это само по себе – важный прорыв в концептуализации внешнеполитической проблематики применительно к

нашей стране.

К сожалению, целый ряд сюжетов остались за рамками доклада – вероятно, прежде всего из-за ограничений по его объему. Так, позиционирование России по некоторым крупным проблемам мировой политики, как представляется, заслуживает хотя бы беглого упоминания. Самым свежим примером может служить революционная волна в арабском мире. Для России это, возможно, не проблема первого ряда – но и не последнего.

В целом доклад дает хорошую панораму российских внешнеполитических горизонтов. Многие ключевые для страны направления обозначены в нем четко и весомо. По некоторым темам было бы целесообразно сократить рассуждения, которые касаются бесспорных констатаций и установок, сосредоточив больше внимания на проблемных вопросах – поскольку вызовы и риски для России будут происходить именно из них и в связи с ними.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Начало движения обеспечивают, как минимум, три составляющие: **согласие, энергия и воля.**

Важно не просто видеть направление, но и иметь на этот счет достаточный **консенсус.** Это не значит, что модернизация не время для дискуссий. Но это значит, что настал момент, когда надо находить общие ценности и точки отсчета – пусть даже в ущерб интеллектуальному и политическому эгоизму. **Страна должна, наконец, договориться с собой о том, что важно и неизбежно.** Иначе она так и останется в колее, раскорячившись между модернизаторами и «консерваторами», готовыми ради удовольствий момента жертвовать потенциалом общества и перспективой государства, самим его существованием.

Для того, чтобы такой консенсус наметился, необходим хотя бы минимум консолидации **экспертов, всего интеллектуального сообщества.** И не только в образах будущего, но и в понимании требуемых темпов движения. Пока хотя бы часть аналитиков продолжает внушать власти, что перспективы сырьевого благоденствия допускают тихую раскачку, решительных действий не будет. Разбазаривание времени и организованные пробуксовки проистекают в том числе из непонимания категоричности вызовов нового века. Аналитическая анемия – сильный стимулятор политической импотенции.

И наконец, сама **политическая воля,** позиция власти. Модернизацию приходится делать, вопреки конъюнктуре, причем не только экономической, но и социальной. Крайне трудно начать преобразования, когда **буквально все располагает к инерции,** к продолжению хотя и крайне несправедливого, но все же коллективного «распила» пока еще поступающей сырьевой ренты. Это **историческая ловушка.** Для выхода из нее от власти требуется не только прогностическая проницательность и стратегический масштаб мышления, но и непреклонная воля. «Вертикаль власти» должна, наконец, продемонстрировать реальную управляемость и дееспособность, а не паразитные обратные связи, когда «хвост рулит собакой».

Это и вопрос **социальной базы преобразований.** У нас любят рассуждать о том, что такой базы нет. Но этого нельзя выяснить, пока власть ничего всерьез не делает и потенциальный актив в ее обновленческие планы уже почти не верит. Если же общество увидит политическую решимость, у модернизации появится реальная социальная опора. Тогда у «консерваторов» убавится самодовольства, ощущения вседозволенности и безнаказанности. И **коалиция власти и общества в интересах подлинной модернизации** сможет хотя бы наметиться.

Реально ли это в принципе, во многом выяснится уже на этапе формирования президентских программ. **Для самоопределения в отношении будущего у страны остался один год.**