



**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
ГОСУДАРСТВА И
ОБЩЕСТВА ПРИ
ФОРМИРОВАНИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ**



**Г.Б. Клейнер,
Д.С. Петросян**

**Общество и экономика,
2005, № 4**

Успешное функционирование и развитие России зависит от взаимодействия и баланса сил государства, общества и экономики. Если одна из этих составляющих доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства. В экономической науке роль и функции государства как важнейшего института регулирования экономической деятельности часто рассматривается в отрыве влияния на экономику через воздействие на общество. Это в значительной степени искажает понимание сущности реальных социально-экономических процессов макроуровня, снижает возможности их адекватной оценки, не позволяет определить необходимую миссию государства и соответствующий ей спектр функций по эффективному регулированию национальной экономики.

Экономическая политика государства является одним из важнейших понятий экономической теории и необходимым инструментом макроэкономического регулирования. Социально ориентированную экономическую политику государства можно обобщенно определить как политику, направленную на удовлетворение текущих и перспективных потребностей общества. Как официальный представитель всего общества, как специально организованный устойчивый социальный институт государство должно: обоснованно сформулировать (а в какой-то степени – и сформировать) экономические, социальные и духовные и иные потребности общества с учетом интересов будущих поколений; отразить эти потребности в соответствующих экономических и политических программах (заявлениях, декларациях, нормативно-правовых документах и т.п.); осуществить увязку этих потребностей с наличными и перспективными возможностями (ресурсами) их удовлетворения; наконец, выработать механизмы и создать условия для развития институтов, способствующих удовлетворению этих потребностей.

Роль экономической политики государства во всех ее ипостасях – и пуб-

личных, декларативных формах, и внутренних, организационно-функциональных, - огромна. Провалы многих реформ, и в частности российских, были обусловлены непониманием, а то и игнорированием этой роли. Как отмечает академик О.Т. Богомолов, «...придание нашей экономике импульса роста относится к далеко не простым задачам, в решении которых нельзя рассчитывать на русский «авось», а надо полагаться на активную и продуманную государственную политику»¹

В общем случае проведение государственной экономической политики включает три основных этапа:

формулирование экономической политики в виде официального документа, имеющего правовой статус;

принятие решений, обеспечивающих реализацию этой политики;

контроль за ходом реализации этих решений и выработка соответствующих регулирующих воздействий.

Отсюда вытекает, что качество экономической политики государства определяется двумя основными взаимодополняющими друг друга моментами. Первый связан с научно обоснованным выбором целей, задач и приоритетов экономической политики, отражающих потребности и перспективы общества, разработкой действенных механизмов ее практической реализации. Второй определяется качеством (содержание, логика и ясность изложения и т.д.) программного документа, в котором такая политика отражается. Здесь определяющую роль играют процедуры формирования, согласования и утверждения данного документа. Отметим, что социально-экономический ущерб от реализации некорректно разработанных программ во много раз превышает издержки на разработку самих программ.

В статье обсуждаются вопросы определения состава, структуры и процедур формирования официального *программного документа*, отражающего со-

¹ Богомолов О. Где искать философский камень роста? // Проблемы теории и практики управления – 1997 – № 4 – с.26

держание политики социально-экономического развития Российской Федерации. Рассматриваются наиболее известные программы экономической политики России, разработанные в период перехода к рыночным отношениям, указываются основные недостатки программ, связанные с разработкой структуры, содержания и процедуры формирования, согласования и утверждения данного документа. Практическое использование предлагаемых в статье рекомендаций, по мнению авторов, позволит повысить обоснованность и качество формирования экономической политики России, создаст объективные условия для экономического роста и решения социальных проблем в стране.

Государство - общество - экономика: конфигурации взаимодействия

Обычно о роли государства в экономике говорят, имея в виду взаимодействие государства и рынка как двух взаимозаменяемых в принципе способов координации отношений между экономическими агентами и их группами: "провалы рынка" могут быть скомпенсированы "успехами государства" и, наоборот, "неэффективность государства" может быть преодолена с помощью "эффективных рыночных механизмов".

При такой постановке в качестве главных регулирующих сил в экономике страны рассматриваются две - **государство и рынок**. Однако такое представление ситуации является, по нашему мнению, неполным, поскольку не учитывает влияния еще одной весьма важной на современном этапе развития страны силы - **общества**. Результаты развития институциональной экономической теории, эволюционной экономики, исследования роли знаний как фактора производства показывают, что общество (и в его микромасштабе – коллектив, социальная группа, и в макромасштабе – население страны, его слой, федеральная общественная организация, партия) оказывает непосредственное (т.е. вне рыночных или государственных каналов) и весьма существенное влияние на экономику на всех ее уровнях.

Поэтому рассмотрение любого сколько-нибудь существенного вопроса, касающегося социально-экономического развития страны, должно опираться на учет действий и реакции трех основных акторов:

государства как политической организации, осуществляющей управление страной;

общества как совокупности индивидов, проживающих на данной территории, в той или иной степени организованных в группы, коллективы, объединения, партии и т.п.;

экономики (бизнеса) как совокупности производительных сил и производственных отношений.

Вопрос о возможности подобной структуризации предметной области (в качестве которой рассматривается страна в целом) неочевиден. Дело в том, что и государство, и экономика, и общество, в конечном счете, проявляют себя через деятельность одних и тех же индивидов (агентов). Однако в каждом конкретном случае действия индивида могут быть, как правило, классифицированы и отнесены к проявлению одной или нескольких из указанных структур (общества, государства, экономики).

В каких формах проявляется жизнедеятельность каждой из упомянутых страновых подсистем? Государство реализует свои цели и возможности через федеральные, региональные и муниципальные органы власти, деятельность соответствующих учреждений и должностных лиц (чиновников), представителей законодательной, исполнительной и судебной властей. Экономика реализуется в микроэкономическом плане в деятельности хозяйствующих субъектов, в мезоэкономическом - в развитии и взаимодействии комплексов, отраслей, регионов, в макроэкономическом - в процессах динамики объемов ВВП, производства, уровней цен, занятости и т.п. Роль общества проявляется в создании и деятельности общественных организаций: партий, объединений, союзов, а также

средств массовой информации². Действия физических лиц по формированию и реализации позиции общества или государства по тем или иным вопросам жизни страны или региона также могут быть отнесены к функционированию общества.

Успешное функционирование страны зависит от соотношения между тремя указанными силами. В каждой из этих подсистем заложены внутренние силы собственного развития, но социально-экономическое развитие страны в целом может быть успешным только тогда, когда между этими силами соблюдается определенный баланс. Если одна из этих подсистем откровенно доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства.

Так, если всецело *доминирует государство*, подавляя инициативные силы общества и контролируя производительные силы экономики, возникает *тоталитаризм*. Если *доминирует общество*, государство демонстрирует слабость, а экономическая активность низка, в стране воцаряется *анархия*, "*новгородское вече*". Если в обществе господствуют экономические интересы агентов, социальные структуры общества слабы или разрознены, а государство не пользуется авторитетом, - получаем такое общественное устройство, которое было охарактеризовано термином *экономика физических лиц*³ или *дезорганизация*⁴; в таком обществе каждый конкурирует с каждым, а руководители предприятий и организаций действуют в своих собственных интересах, а не в интересах руководимых ими организаций.

Три указанные сферы хотя и являются самостоятельными, но имеют значительные общие части, пересечения. Так, предприятия, в собственности которых имеется значимая доля государственного участия, следует относить как к

² См. также Петросян Д.С. Гуманистическая экономика и управление: новая парадигма хозяйствования и экономическая политика России. – М.: Издательство «Прометей», 2001. – с. 145-149.

³ Клейнер Г. Современная российская экономика как "экономика физических лиц". Вопросы экономики, 1996, № 4.

⁴ Blanchard O., Kreter M. Disorganization. Quarterly Journal of Economics. 1997. 12(4).

"государству", так и к "экономике". К пересечению сфер ведения "экономики" и "государства" следует, по нашему мнению, относить и предприятия, которые принадлежат государству, производят продукцию по государственным заказам, перечисляют прибыль в государственный бюджет и финансируются государством (казенные предприятия), поскольку они присутствуют на рынке труда, технологий, оборудования, методов организации и управления производством и т.п. и в этом качестве соперничают с чисто коммерческими частными предприятиями.

К пересечению общественной и экономической сфер относятся, во-первых, коммерческие структуры, находящиеся в собственности общественных организаций, во вторых, фондовый рынок (в особенности в тех странах, где принята англо-американская модель распределения акций предприятий), в-третьих - так называемые народные предприятия (акционерные общества работников). Следовало бы упомянуть в этом контексте и социальные аспекты деятельности предприятий любого типа, поскольку общественные течения, взгляды, установки, приоритеты весьма сильно влияют на социальный климат внутри предприятий и, как следствие на целенаправленность и производительность труда на предприятиях.

Пересечение сфер государства и общества охватывает ряд аспектов функционирования партий, выборной власти, избирательной системы, а также социальные аспекты деятельности органов исполнительной и судебной власти. Следует иметь в виду, что границы сфер, принадлежащих одновременно двум различным элементам конфигурации "государство - общество - экономика", размыты и их определение носит в значительной мере условный характер.

Взаимное влияние государства, экономики и общества реализуется в целом следующим образом: *государство регулирует и стимулирует экономику и способствует организации общества; экономика определяет возможности и мощь государства и формирует экономические интересы общества; общество*

"воспитывает" государство, указывает цели и ограничения для бизнеса.

Влияние одной из сфер на другие осуществляется через разнообразные коммуникационные каналы, каналы движения материально-финансовых и информационных ресурсов, а также посредством влияния на функционирование объектов, находящихся на пересечении указанных сфер.

Всего, таким образом, можно зафиксировать 6 субъектов данной конфигурации: три первичных: государство, экономика, общество, и три производных: попарные пересечения основных субъектов. Это означает, что у каждого i -го основного фигуранта ($i = 1$ - государство, $i = 2$ - экономика, $i = 3$ - общество) есть три основных способа воздействия на каждого j -го участника из числа из остальных и сферу общего ведения:

непосредственное влияние i -го субъекта на j -й (например, воздействие государства на экономику с помощью налогового регулирования);

прямое влияние i -го субъекта на сферу общего ведения с j -м (например, управление государством принадлежащей ему собственностью);

диффузное влияние сферы общего ведения i -го и j -го субъектов на каждый из них (например, распространение примеров эффективного управления казенными предприятиями на другие частные и государственные организации);

опосредованное влияние i -го субъекта на j -й через «посредника» сферу их общего ведения (композиция двух предыдущих видов воздействия);

косвенное влияние i -го субъекта на j -й через посредство других основных и производных субъектов (например, влияние государства на экономику, осуществляемое через воздействие на общество и через него – на экономику)⁵, см. рис. 1.

⁵ В сферу косвенного влияния включаются все композиционные влияния, осуществляемые через многозвенные и "кольцевые" схемы.

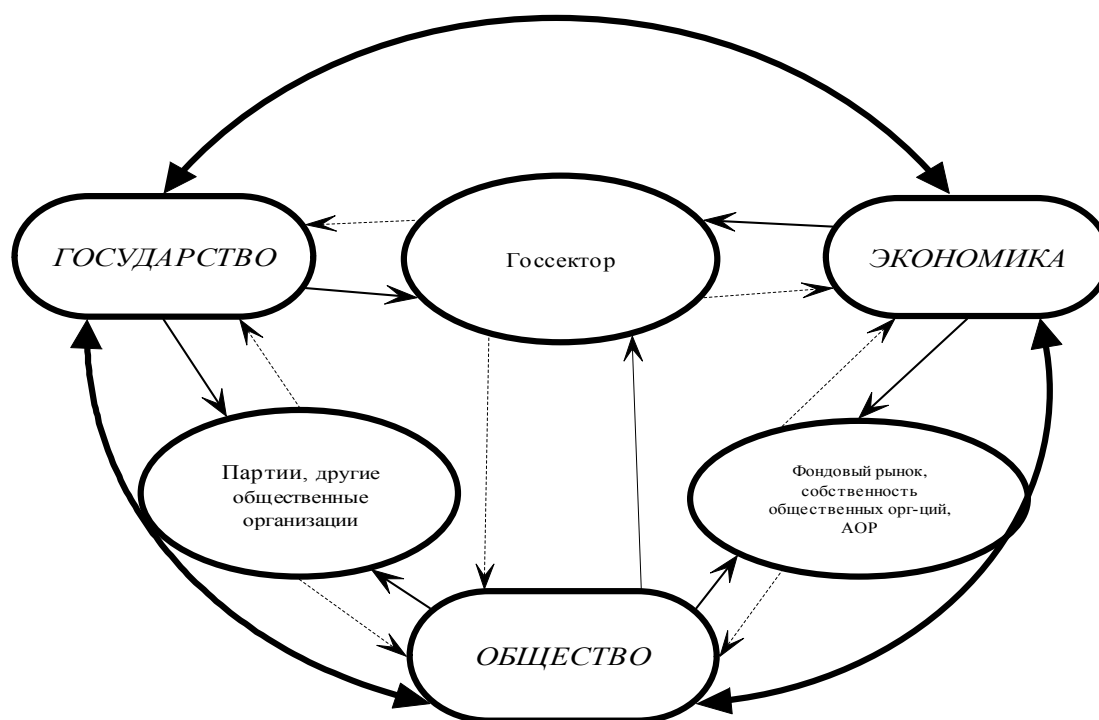


Рис. 1. Схема непосредственного, прямого и опосредованного взаимовлияния государства, общества и экономики (жирные стрелки - непосредственное влияние, тонкие - прямое, пунктирные - диффузное влияние)

Можно говорить также о характеристике *полного* влияния i -го субъекта на j -й, понимая под этим совокупность воздействий, дошедших от i -го субъекта к j -му через все виды связей – непосредственных, опосредованных, косвенных.

Используя данную схему, мы имеем возможность представить макроуровень социально-экономического функционирования страны в виде системы из шести элементов, взаимодействующих между собой аналогично тому, как это происходит в замкнутой системе межотраслевого взаимодействия в модели Леонтьева "затраты – выпуск". По аналогии с моделью межотраслевого баланса мы можем с помощью предложенной модели поставить вопрос об оценке полного влияния одного актора на другого, которое определяется аналогично полным затратам в модели "затраты - выпуск" Леонтьева или в модели межотраслевого баланса.

Применяя изложенный подход к государству, получаем, что оно имеет три главных канала влияния на экономику:

путем непосредственного регулирования через законодательную, административную и перераспределительную деятельность⁶;

через управление государственной собственностью и, в частности, госсектором⁷;

через влияние на общество и далее - через прямое, опосредованное и косвенное влияние общества на экономику.

Это положение имеет определяющее значение для характеристики возможностей влияния государства на экономику.

Общественные роли трех указанных фигурантов не симметричны. Особую миссию по отношению ко всей страновой конфигурации выполняет государство. У него есть особые функции, обязанности и права по отношению к обществу и экономике, которые оно не может переложить на них. Это связано с особой *интеграционной ролью государства - субъекта делегирования прав граждан*.

Государство является своего рода стабильной несущей конструкцией в жизни страны. Не связывая себя в принципе, ни с какой конкретной группой физических лиц, оно отвечает за преемственность и непрерывность развития данной страны во времени и в пространстве. В этом смысле объектами заботы государства должны быть не только живущие сейчас на его территории, но и будущие поколения граждан.

⁶ Имеет место также непосредственная «перекачка» государственных средств в частный сектор недобросовестными чиновниками, см., напр., Петросян Д.С. Гуманистическая экономика и управление: новая парадигма хозяйствования и экономическая политика России. – М.: Издательство «Прометей», 2001. – с. 78.

⁷ Госсектор, в свою очередь, также имеет существенное влияние на общество, поскольку служит одним из ярких примеров эффективности деятельности государства в целом. Наблюдая, например, за институциональной средой и социальным климатом внутри предприятий госсектора и в отношениях между ними, оценивая складывающиеся там нормы, правила, традиции, общество и его граждане делают вывод относительно общего направления институциональной динамики, поощряемой государством. Если, к примеру, для госсектора характерна возрастающая коррупция, общество приходит к выводу о поощрении государством коррупции или по крайней мере о непротивлении государства коррупционным процессам.

Общество (как совокупность живущих в данное время людей) и экономика (как совокупность действующих экономических агентов) озабочены главным образом текущими проблемами. И только государство как субъект делегирования нормотворческих и правоохранительных полномочий, производитель общественных благ, аккумулятор налоговых поступлений, информационного и интеллектуального ресурса (аналог леса), должно заботиться не только о данном, но и о будущих поколениях граждан и экономических субъектов.

В отличие от экономики и общества, государство обладает выраженными и достаточно устойчивыми территориальными признаками. Это определяет специфику государства по отношению к «стреле времени»: оно реализует межвременную преемственность развития. Если девиз рынка – «выгода здесь и сейчас», девиз общества – «благополучие для нас и наших детей», то девиз государства можно сформулировать как «упорядоченный эволюционный переход из прошлого в будущее».

Таким образом, неотъемлемая обязанность, миссия и «доминирующая компетенция» государства - обеспечение неограниченно продолжающегося функционирования общества и экономики на данной территории. Выполнение этой миссии, как показывает анализ⁸, требует реализации следующих функций государства.

1) Интеграционная функция. Состоит в организации *в пространстве и во времени* деятельности социальных субъектов (граждан), их инициативы и возможностей для овладения производительными силами и их использовании для материального обеспечения жизни граждан. Включает в себя функцию *производства общественных благ*, функцию *воспроизводства* использованных при этом ресурсов и условий деятельности и другие подфункции, обеспечивающие функционирование общества, экономики и самого государства.

⁸ См. Клейнер Г.Б., Петросян Д.С., Беченов А.Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики, 2004, № 4, С. 25–41.

2) Институциональная функция государства. Речь идет о роли государства в создании (заимствовании, переносе, трансплантации и т.п.) и закреплении *институтов* - формальных и неформальных законов, правил и норм общественной жизни. В этом выражении норма понимается и как регламент, и как эталон, и как усредненная характеристика явления.

3) Бенчмаркиговая функция. Необходимо не только содействовать созданию или фиксации лучших образцов материальной, интеллектуальной или художественной культуры, но и определить методику и критерии сопоставления, согласно которым те или иные артефакты относятся к числу «образцовых». Это предполагает, в частности, формирование разнообразных (формальных и неформальных, гласных и негласных) критериев и рейтингов по разным направлениям деятельности (пример – институт государственных премий).

4) Кастинговая функция. Речь идет о целенаправленном формировании *элиты* общества с точки зрения государства. Эта элита должна быть призвана к работе в органах государственной власти, где требуются такие личные качества, как честность, патриотизм, социальная ответственность, высокий интеллектуальный уровень. Такой отбор (кастинг), систематически проводимый среди молодежи (студентов, старших школьников и др.) позволил бы сформировать резервы органов власти.

5) Охранительная функция. Данная функция направлена на обеспечение защиты и безопасности территорий, поддержание правопорядка, контроля над стратегическими материальными, финансовыми, энергетическими и информационными ресурсами, прав социальных субъектов (индивидов) и экономических субъектов (предприятий), в том числе - прав на жизнедеятельность, и т.д.

Анализ функций государства показывает, что государство, ориентируясь на перспективу в силу своей миссии, обязано выстраивать политику во всех основных направлениях социально-экономического развития. Кроме того, сам процесс формирования и обсуждения в обществе социально-экономической по-

литики играет важную познавательную, коммуникационную и консолидирующую роль и способствует выполнению государством своей интеграционной функции.

Таким образом, функции государства, общества и рынка не взаимозаменяемы, а взаимодополняемы. Роль государства - не компенсация «провалов рынка», как часто утверждается в литературе, а организация взаимодействия рынка, общества и самого государства в интересах всех поколений жителей данной территории. В этой ситуации неизбежен конфликт интересов государства как участника и как организатора данного взаимодействия. Как его избежать? Ответ на этот вопрос связан с *разработкой и утверждением экономической политики государства*. Если эта политика является системной, осознанной всеми участниками конфигурации (самим государством, обществом, экономикой), явно сформулированной и прошедшей общественную легитимизацию, то именно такая политика, будучи поставлена «выше» каждого из акторов, при надлежащей системе институтов способна стать своеобразным балансиrom в структуре интересов государства, общества, экономики.

У каждой страны есть собственные традиции и свой опыт формирования государственной экономической политики. В России разработка программ экономической политики имеет множество особенностей и проблем, которые негативно влияют как на качество самих программ, так и на социально-экономические результаты их реализации.

Программы экономической политики в России

Единственным фундаментальным законодательным актом, определяющим нормативно-правовую базу составления экономических программ государства, вот уже в течении 10 лет служит Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятый Государственной

Думой 23 июня 1995 года. Данный закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов, долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. Однако многие положения этого закона в полной мере до сих пор не выполняются. Это связано, с одной стороны, с недостатками организационного механизма макроэкономического регулирования, с другой – с отсутствием необходимого методического материала. Так, в пункте 2 статьи 2 закона указано, что «...прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов». В пункте 5 статьи 2 раскрывается содержание этих прогнозов: «...прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешне-экономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения».

Однако соответствующие методические рекомендации или инструктивные материалы, прошедшие надлежащую научную и общественную экспертизу, отсутствуют. Это предоставляет разработчикам экономических прогнозов и программ недопустимо широкий диапазон в выборе методов анализа или прогноза, состава количественных показателей и качественных характеристик, оценки их значимости и интерпретации. Этот недостаток, на наш взгляд, должен быть устранен.

Важно подчеркнуть при этом, что методология и методика прогнозирования должны отражать многоуровневую структуру экономики, включающей

микро-, мезо- и макроэкономический уровни, а также соответствующую территориальную структуру. Прогноз развития страны не должен быть "плоским", он должен строиться как многоуровневый и таким же образом интерпретироваться. Только при этом условии можно рассчитывать на достоверность и операциональность прогноза.

Это означает, что речь должна идти не просто о прогнозе как документе, а о многоуровневой *системе прогнозирования*, в которой прогнозы отдельных уровней должны быть согласованы между собой. Разработка прогнозов должна быть институционализирована и превратиться из краткосрочного мероприятия, пусть даже ежегодного, в непрерывный процесс. Поскольку результаты функционирования экономических систем зависят не только от объективных факторов, но и от субъективных решений, система прогнозирования должна смыкаться с системой многоуровневого стратегического индикативного планирования. В такой системе стратегия каждого субъекта микро- или мезоэкономического уровня, понимаемая как совокупность ключевых решений по основным направлениям функционирования объекта планирования, станет играть роль информационного индикатора, ориентира для экономического развития других субъектов и подсистем. На уровне предприятий такая система могла бы опираться на результаты внутрифирменного бизнес-планирования и стратегического планирования. По нашему мнению, построение такой системы является, с одной стороны, насущной, с другой – реальной задачей сегодняшнего дня⁹.

Необходимо отметить, что разработка целого ряда социально-экономических программ ведется вне рамок этого закона, а поскольку он является единственным в данной сфере – то и вне нормативно-законодательного поля.

⁹ Клейнер Г. Защита от агностицизма. Эксперт, 13 марта 2000 г. См. также: Мезоэкономика переходного периода: рынки, отрасли, предприятия./ Под ред. Г.Б. Клейнера, М.: Наука, 2001

Весь массив программ социально-экономического развития России можно условно подразделить на две части: «официальные» (подготовленные государственными органами), и «неофициальные», подготовленные инициативными группами ученых, политическими партиями и т.п. Вначале об *официальных программах*.

В настоящее время *краткосрочная экономическая политика* государства отражается в *годовом федеральном бюджете*, который является официальным государственным планом. Отметим, что в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов” от 22 мая 2004 года № 249, разработан порядок проведения эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, при формировании проектов федерального бюджета на 2005 и 2006 годы. Целями эксперимента являются: повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти; создание стимулов для федеральных органов исполнительной власти по разработке и внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на конечные, общественно значимые и измеримые результаты деятельности, а также реализации мер по оптимизации бюджетного сектора и повышению качества управления бюджетными средствами; апробация процедур и критериев распределения бюджетных средств на конкурсной основе с учетом результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными средствами. Содержанием эксперимента является распределение между участниками эксперимента средств на конкурсной основе в зависимости от степени использования ими при формировании проектировок бюджетных расходов на 2005 год и 2006 год методов бюджетного планирования, ориентирован-

ных на результаты, а также разработки мер по повышению качества управления бюджетными средствами¹⁰.

Кроме бюджета страны, Правительством и Центральным Банком России периодически принимаются официальные «*Заявления об экономической политике страны*» на тот или иной год. На основе указанных Заявлений составляются планы мероприятий по реализации положений Заявлений, в которых мероприятия сгруппированы по разделам экономической политики и по каждому мероприятию определены ответственные исполнители, результат мероприятия в виде некоторых документов и сроки их представления в правительство. Приведем пример содержания разделов одного из таких заявлений: макроэкономическая стратегия (налогово-бюджетная политика, денежно-кредитная политика и политика области валютного курса, платежный баланс, валютное регулирование и внешняя торговля); структурные преобразования в целях укрепления стабильности в среднесрочной перспективе, в том числе реформа налогово-бюджетной сферы, реформа банковской системы (правовая и институциональная основа, действия в отношении проблемных банков, стратегия в отношении банковского сектора), проблема неплатежей, вопросы управления и обеспечения информационной открытости¹¹.

К официальным экономическим программам можно с некоторой натяжкой отнести и *ежегодное послание Президента РФ*, с которым он обращается к Федеральному Собранию, во всяком случае, его раздел о социально-экономическом развитии страны. Послание Президента имеет большое значение для выработки главных ориентиров, тем более что в вышеуказанном Федеральном законе установлено, что «...Правительство Российской Федерации разрабатывает программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в послании Президента Российской Федерации» (статья 4, пункт 6 ФЗ).

¹⁰ См. <http://www.budgetrf.ru>.

¹¹ См. <http://www.government.ru>

Что касается *среднесрочных программ*, то за последнее время, подготовлена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 - 2005 годы), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р¹². В конце 2004 года был обнародован проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005- 2008 годы) и Проект плана действий Правительства Российской Федерации по реализации программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы) в 2005 году¹³. Отметим следующие позитивные черты проекта программы:

- поставлена «...задача резкого повышения конкурентоспособности трех составляющих: Человека; Государственных институтов; Бизнеса»;

- в состав основных разделов введен раздел «Создание институтов, способствующих повышению темпов экономического развития», в котором представлены три важнейших направления: развитие человеческого капитала и повышение качества жизни, повышение эффективности государственного управления и регулирования, создание и развитие рыночных институтов, обеспечивающих конкурентоспособность экономики;

- в рамках задач развития человеческого капитала и повышения качества жизни, помимо образования, здравоохранения, миграционной политики, сокращения масштабов бедности и развития социальной помощи, рынка труда и системы оплаты труда, пенсионного страхования, рынка доступного жилья, политики в сфере культуры и массовых коммуникаций, развития сферы туризма, рассмотрены также вопросы развития институтов гражданского общества.

Можно назвать и примеры *долгосрочных программ*. В 2000 году Центром стратегических разработок под руководством Г. Грефа, был разработан долго-

¹² См.[http:// www. budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru).

¹³ См.[http:// www. economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru).

срочный проект «Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года»¹⁴. Другой официальный документ долгосрочной экономической политики – «Стратегия развития государства на период до 2010 г.», подготовленная рабочей группой Государственного совета РФ¹⁵.

Отдельные научные коллективы, политические партии и движения разрабатывают свои *неофициальные экономические программы*, которые являются альтернативными вариантами официальной экономической политики государства. Приведем примеры четырех программ, предложенных в разные годы российскими учеными: проект «Основные направления экономической политики государства»¹⁶; проект Института проблем рынка РАН, разработанный под руководством академика Н.Я. Петракова¹⁷; сценарий подъема российской экономики в 1998 – 2005 гг., подготовленный учеными Института народнохозяйственного прогнозирования РАН под руководством академика В.В. Ивантера¹⁸; долгосрочная программа «Россия – 2015», подготовленная сотрудниками Института экономики РАН под руководством академика Л.И. Абалкина¹⁹ и др.

К выборам 2003 года в Государственную Думу основные политические партии: КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», СПС и особенно избирательный блок «Родина»²⁰ усиленно пропагандировали свои экономические программы.

В ходе обсуждения программ в публикациях специалистов критика программ обычно касается целей, задач и приоритетных направлений социально-

¹⁴ См. Стратегия развития России до 2010 г. Краткое изложение долгосрочной программы Правительства РФ, разработанной Центром стратегических разработок // Экономические стратегии – 2000 – сентябрь-октябрь – С.21-33.

¹⁵ См. Стратегия развития государства на период до 2010 г. Доклад, подготовленный рабочей группой Государственного совета РФ под руководством В.И. Ишаева // Российский экономический журнал – 2001 – № 1 – С. 3-37.

¹⁶ Основные направления экономической политики государства (авторы: С.Ю. Глазьев, Д.С. Львов, Ю.А. Петров, А.Ю. Воробьев, А.Д. Некипелов) // Россия 2010 – 1994 - №3- С. 74-107

¹⁷ Итоги и прогнозы развития рыночных отношений в России (разработка Института проблем рынка РАН) // Российский экономический журнал – 1994 – № 2 – 3 .

¹⁸ Сценарий подъема российской экономики в 1998-2005 гг. – М.: ИНП РАН, 1998

¹⁹ Россия – 2015: Оптимистический сценарий. Отв. ред. Л.И. Абалкин. – М.: ИЭ РАН, 1999

²⁰ См. «Программа действий избирательного блока «Родина» (народно-патриотический союз) «Социальная справедливость и экономический рост»», <http://www.Rodina.-nsp.ru>

экономического развития России. Именно с этой точки зрения оценивался упомянутый выше долгосрочный проект «Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года» в ходе дискуссии, проведенной Комитетом по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы, Отделением экономики РАН, Российским торгово-финансовым союзом и «Российским экономическим журналом» в 2000 г.²¹. Обычно вопросы разработки структуры, состава программ и процедуры их формирования специалисты не рассматривают, считая это второстепенным, не заслуживающим особого внимания. Между тем проведенный нами анализ упомянутого Закона, перечисленных выше программ и других программных документов с точки зрения структуры, состава программ и механизмов их формирования и общественной апробации показал наличие ряда существенных недостатков в этом деле. В краткой форме перечислим их.

1. Недостатки структуры и содержания программного документа.

Во-первых, в разработанных программах цели и результаты экономической политики выражены, как правило, в виде стандартных обобщающих макроэкономических показателей, которые не только не отражают насущных целей большинства россиян, но и сформулированы в непонятной для них форме. Что, в сущности, означает цель удвоения ВВП? Подавляющее большинство граждан не в состоянии описать ни пути, ни последствия такого удвоения. Кроме того, для такой большой и дифференцированной по многим направлениям страны, как Россия, использование суммативных показателей типа ВВП не вполне корректно: удвоить их можно за счет неравномерности развития территорий, отраслей, типов предприятий.

²¹ Стратегия экономического развития России. По материалам общероссийской дискуссии, проведенной Комитетом Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству, Отделением экономики РАН, Российским торгово-финансовым союзом и «Российским экономическим журналом» // Российский экономический журнал – 2000 – № 7 – С. 3-48.

Во-вторых, среднесрочные и долгосрочные программы носят скорее индикативный характер, не являясь практическим инструментом макроэкономического регулирования.

В-третьих, в программных документах такого рода слабо отражены микро- и мезоэкономические аспекты функционирования экономики. В Законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определяется структура и содержание программного документа. В Законе указывается, что в программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу должны быть отражены: макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика. Такая регламентация структуры программного документа на традиционные подсистемы макроэкономического регулирования не позволяет раскрыть те насущные социально-экономические проблемы, которые проявляются не на макро-, а на мезо- и микроуровне, на уровне предприятий, отраслей, комплексов, жизнедеятельности населения. В целом структура существующих программ ориентированна в большей степени на решение задач макроэкономической стабилизации.

В-четвертых, одним из слабых мест в краткосрочных и среднесрочных программах является практическое отсутствие эффективных механизмов их практической реализации, регулирования и контроля за выполнением мероприятий программ, а также установления персональной ответственности за просчеты в политике. В частности, в федеральном бюджете не устанавливается механизм управления исполнением бюджета (в частности, механизм периодического контроля), основанный на мотивационных принципах (стимулы и штрафы).

2. Недостатки процедуры формирования программного документа.

В Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» разработка программ возлагается на орган исполнительной власти, то есть Правительство РФ, который должен и реализовывать эти программы. Таким образом, во-первых, официально устанавливается своеобразный монополизм в формировании программ экономической политики, а во-вторых, игнорируется известный принцип, согласно которому планы, разработанные каким бы то ни было органом для собственного же исполнения неизбежно субъективны и зачастую некорректны, даже при условии согласования с другими инстанциями.

Действующая процедура формирования экономической политики России допускает лоббирование интересов различных политических и финансовых групп. В частности, в прохождении федерального бюджета через Государственную Думу участвуют главным образом высшие органы исполнительной и представительной власти. Это превращает процедуру в процесс согласования интересов этих групп, зачастую - в ущерб социально-экономическому развитию страны. В результате снижается качество, возможности исполнения, экономическая целесообразность и социальная ориентированность бюджета.

Отметим, что в России уже сложилась довольно отчетливая монополия на формирование официальной экономической политики. Такой монополией, начиная со времен шоковой терапии, стали обладать отдельные группы лиц, приближенных к власти. Это, безусловно, вредит общему делу. Отсутствует не только общественный, но и профессиональный и нравственный (со стороны профессиональной и духовной элиты) контроль за формированием и выбором экономической политики. Несмотря на то, что многие политические деятели и специалисты говорят об этом, в разработанных неофициальных программах не определяется детальная процедура формирования, согласования и утверждения программного документа.

Учитывая вышесказанное, нами были разработаны предложения, позво-

ляющие в целом снизить влияние перечисленных недостатков и повысить качество формирования экономической политики России.

Методология формирования экономической политики России

Сложность формирования экономической политики государства и важность его результатов обуславливают необходимость соблюдения определенных требований, которым должен удовлетворять этот процесс и содержание самой политики. Нарушение указанных требований с большой вероятностью ведет к разработке некачественной экономической политики и соответствующим негативным социально-экономическим последствиям.

Ниже приводятся требования к формированию программного документа, в котором могут отражаться краткосрочная, среднесрочная и долгосрочная экономическая политика России. При формулировании требований был использован опыт одного из авторов по разработке первой в России комплексной программы развития предпринимательства, составленной в 1992 г.²²

1. Правовой статус документа. Экономическая политика государства должна быть оформлена в виде утвержденного законодательной и исполнительной ветвями власти официального правового документа, федерального закона, отражающего правила «экономической игры», устанавливаемые государством на данный период.

2. Содержание и структура программного документа. Программный документ должен быть представлен в двух частях. Первая часть предназначена для широких слоев населения и должна быть опубликована в средствах массовой информации, вторая часть – для специалистов, организаций, которые должны практически выполнять поставленные задачи. То есть документ дол-

²² Мягков П., Русинов Ф., Петросян Д. Возрождение предпринимательства в России // Экономист – 1993 – № 1 – С.55-60. См. также: Петросян Д.С. Экономическая политика государства: теория, практика и новые подходы. – М.: Прометей, 1999.

жен быть одновременно ясным и понятным и для населения, и для профессионалов.

Документ должен содержать все необходимые параметры и механизмы для решения задач социально-экономического развития страны, повышения качества жизни населения, формирования системы мотивации эффективной трудовой деятельности, повышения конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках, обеспечения национальной безопасности и т.д.

В отличие от популистских заявлений и лозунгов, первая часть документа - «интерфейс» или «лицо» экономической политики, - должна предусматривать ощутимые позитивные изменения конкретных социально-экономических показателей в планируемом периоде. Показатели должны быть специфицированы и дифференцированы для различных слоев населения таким образом, чтобы каждый человек мог увидеть ожидающие его перемены.

Как показал российский опыт, формальная макроэкономическая стабилизация, основанная на достижении традиционных макроэкономических показателей, не всегда отвечает насущным целям микроэкономики – предприятий и населения страны. Так, определение структуры программного документа по традиционным подсистемам макроэкономического регулирования не позволяет акцентировать и раскрыть задачи, которые проявляются на микроуровне.

По составу и способам представления включенных мероприятий программа должна быть «повернута лицом» к человеку, что соответствует принципам социально ориентированной экономики. Например, мероприятия по снижению подоходного налога на физических лиц должны быть представлены как средство усиления социальной справедливости при оплате труда и стимулирования его производительности, и только потом уже - как средство пополнения бюджета.

Цели, мероприятия и ожидаемые результаты экономических программ должны быть ориентированы на широкие слои населения и мотивировать ак-

тивную трудоспособную его часть на эффективное экономическое поведение, а для пенсионеров, детей и другие незащищенных групп населения – внушать уверенность в стабильной достойной жизни. Результаты, ожидаемые от реализации программы на уровне человека и предприятий, в дальнейшем должны быть агрегированы на уровень национальной экономики.

Экономическая политика государства должна быть комплексной, т.е. охватывать все стороны функционирования и развития национальной экономики. Поэтому включение отдельных проблем без учета взаимосвязей с другими проблемами снижает качество программы. Мероприятия программы не должны быть противоречивы и направлены на достижение не соответствующих друг другу целей. Среднесрочные и долгосрочные программы должны содержать стратегические планы действий различных субъектов экономики, разумеется, с соответственной степенью агрегации и обобщения показателей. В краткосрочных и в среднесрочных программах в обязательном порядке должна быть установлена персональная ответственность организаций и отдельных должностных лиц за выполнение конкретных мероприятий.

По каждому мероприятию, включаемому в краткосрочные или среднесрочные программы, должны быть определены:

- название мероприятия, исчерпывающе и четко определяющее его содержание; сроки выполнения мероприятия и отдельных его стадий, если таковые имеются;
- правовое обеспечение выполнения мероприятия;
- ресурсы, необходимые для выполнения мероприятия, в том числе природные, материальные, энергетические, кадровые, информационные;
- ожидаемый результат по некоторым контрольным точкам в качественном и количественном выражении; при этом должны быть оценены как результаты, так и затраты, различные виды эффектов и эффективности: экономической, социальной, экологической и др;

– организации (лица), ответственные за выполнение данного мероприятия, с указанием системы подчиненности и ответственности исполнителей. Отметим, что при формировании ресурсов программ часто игнорируется человеческий фактор реализации мероприятий, в связи с этим необходим конкурсный отбор руководителя и исполнителей, создание единой команды, ориентация мероприятия на людей, на которых направлены результаты от реализации этих мероприятий; целесообразно адресное стимулирование исполнителей в зависимости от конечных результатов выполнения мероприятия.

3. Механизм реализации программы. Для реализации экономических программ целесообразно активно использовать мотивационный механизм программно-целевого управления. Механизм должен предусматривать следующие требования:

– цель выполняемого мероприятия должна иметь социально ориентированный характер и соответствовать духу и принципам экономической политики государства;

– условием успешного выполнения мероприятия является стремление к справедливому распределению выгод для всех исполнителей, принятие договорных обязательств, фиксирующих их права, обязанности и характер взаимодействия;

– исполнители должны нести финансовую и другие виды ответственности за невыполнение договорных обязательств;

– материально-финансовой основой выполнения мероприятия являются средства, предоставляемые государством, а также исполнителями либо с условиями возврата, либо на безвозмездной основе;

– прибыль, созданная в результате выполнения мероприятия, распределяется между исполнителями по их фактическому вкладу, либо в соответствии с иным заранее установленным порядком, а также направляется на реализацию других задач в рамках программы.

Механизм реализации мероприятия должен предусматривать мониторинг и контроль хода выполнения мероприятий, соответствующих результатов и их последствий, включая экстерналии. В отличие от принятой в СССР во многом затратной системы тотального контроля по всем позициям народнохозяйственного плана нами предлагается использовать в процессе контроля выполнения современных экономических программ систему точечного (в том числе превентивного) контроля в виде механизма социально-экономического мониторинга последствий от реализации мероприятий программ. Эти последствия должны выражаться в показателях изменения качества жизни и условий труда населения или его групп, эффективности деятельности предприятий, социально-экономического развития регионов и т.п. При этом данные показатели, агрегированные до макроуровня экономики, должны сохранять индивидуальные доминирующие признаки мезо-, микро-, и наноэкономического уровня.

4. Процедура формирования программного документа. Процедура формирования, согласования и утверждения программного документа должна быть рациональной и служить достаточной защитой от навязывания ошибочных приоритетов экономической политики государства. Процедура должна быть направлена на достижение эффективного согласования интересов всех сторон, заинтересованных в экономически эффективных и социально ориентированных результатах экономической политики государства.

Например, можно себе представить подготовку проекта программного документа силами трех рабочих групп специалистов, представляющих интересы трех видов политических сил: партий правого фланга, левого фланга и центристов. Формируют эти группы соответствующие политические партии, вне зависимости от их представительства в Государственной Думе. В рабочие группы подбираются специалисты, которые помимо профессиональной компетентности должны обладать конструктивным творческим мышлением, разумным конформизмом, коллективизмом и самокритичностью и дисциплинированностью.

С помощью такого механизма, во-первых, повышается качество экономической политики, так как изначально ее формированием занимаются не чиновники и политики, а профессиональные специалисты; во-вторых, устраняется государственный монополизм в формировании экономической политики, так как в лице политических партий выступают представители гражданского общества; в-третьих, в значительной степени расширяется спектр концептуальных подходов и мнений, которые основываются на насущных жизненных проблемах широких слоев населения через их представителей в политических партиях. Не исключается, что финансирование деятельности рабочих групп могут взять на себя те же политические партии.

Чтобы повысить качество формирования экономической политики, было бы полезно проведение конкурсов на подготовку альтернативных вариантов экономической политики и гласное обсуждение их в средствах массовой информации. Необходима также независимая экспертиза (со стороны бизнеса, профсоюзов, общественных организаций, научной среды, культурной и духовной элиты) и сравнительная оценка альтернативных вариантов экономической политики. Согласование и утверждение программного документа с внесением в него необходимых поправок должно проводиться всеми ветвями власти (Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации, Конституционный суд). Утверждается программный документ Президентом России.

Давно назрела необходимость установления механизмов моральной и материальной ответственности за просчеты в экономической политике. Необходимо разработать и внедрить способы снижения степени лоббирования интересов различных финансово-политических групп, законодательно установить общественный и профессиональный контроль за формированием и выбором окончательного варианта экономической политики.

Данная статья носит в значительной мере постановочный характер. В соста-

ве системы "государство – общество – экономика", представляющей страну, каждая из указанных подсистем играет активную роль во взаимосвязи с другими. Миссия государства состоит в обеспечении целостности и сбалансированности системы в функциональном и географическом пространствах, а также во времени. Государство обеспечивает преемственность и поступательное направление развития страны путем формирования экономической политики, при участии и контроле со стороны гражданского общества.

Создание системы институтов формирования и реализации средне- и долгосрочной политики социально-экономического развития страны требует скрупулезной работы по проектированию такой системы и достаточно длительного процесса ее встраивания в другие социально-экономические структуры и процессы. Здесь имеется широкий спектр (если не континуум) вариантов и «ветвлений», касающихся степени директивности/индикативности, детальности/обобщенности, экономической эффективности/социальной справедливости, потребительской ориентации/инвестиционной направленности и других аспектов политики. Однозначным является, пожалуй, только одно: создание «твердого ядра» системы институтов формирования и реализации государственной экономической политики – насущная задача сегодняшнего дня. В обстановке «программного хаоса», неопределенности и различного толкования целей, распыленности ресурсов и шаткости социальных идеалов в России не может быть создана конкурентоспособная, эффективная и целостная экономика.

В качестве первоочередных задач в сфере создания научно-методического обеспечения формирования экономической политики России, можно назвать следующие:

– проведение масштабного научного исследования, в ходе которого были бы разработаны теоретические основы формирования экономической политики российского государства, а также методические рекомендации по формированию экономической политики в виде правовых программных документов. Ме-

тодические рекомендации должны включать способы определения целей, задач и принципов политики, мероприятий, механизмов их реализации, а также рациональной структуры и процедуры формирования программного документа;

– подготовка проекта Закона РФ «О формировании экономической политики государства» и его утверждение. В данном законе должны быть сформулированы требования к структуре, содержанию, процедуре формирования и механизмам практической реализации экономической политики государства; приложением к Закону должно стать положение о конкурсе альтернативных вариантов экономической политики.

Эти задачи невозможно решать без участия и экспертизы Отделения общественных наук и, в частности, и Секции экономики РАН, где представлены сегодня наиболее квалифицированные и ответственные ученые и специалисты, имеющие большой опыт в исследовании проблем и разработке мероприятий экономической политики России.

Сведения об авторах

Георгий Борисович Клейнер, член-корреспондент Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Центрального экономико-математического института Российской академии наук,

Давид Семенович Петросян, доктор экономических наук, профессор, директор Научного центра стратегических исследований в национальной экономике Научно-исследовательского института экономики и информатизации социальной сферы.