



Институт  
Современного  
Развития

# **РОССИЯ XXI ВЕКА: ОБРАЗ ЖЕЛАЕМОГО ЗАВТРА**

январь  
2010

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
РАЗДЕЛ I. ....	6
Российская модернизация в XXI веке: краткий курс.....	6
инновационный ПРОРЫВ.....	19
РАЗДЕЛ III.....	30
РОССИЯ: XXI ВЕК. ПОЛДЕНЬ.....	30
РАЗДЕЛ IV.....	74
ИЗ ТРЕВОЖНОГО НАСТОЯЩЕГО — В ЖЕЛАЕМОЕ БУДУЩЕЕ: ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ШАГИ.....	74
.....	104

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*В центре внимания общества стоит вопрос о будущем России. Об этом говорят и пишут эксперты, политики, руководители страны. Такой поворот к прогнозам и сценариям будущего — верный признак того, что страна нуждается в переменах. Какими будут эти перемены? Многое здесь зависит от лидеров, но в первую очередь — от самого общества. После двадцати лет с начала трансформации общества можно констатировать - развитие шло трудно. Многочисленные кризисы всякий раз ставили вопрос о правильности избранного курса. Цели позитивного развития лишь подразумевались или же были чисто технократическими. Мы двигались вперед, не определившись с тем, куда идем, и каков он, «образ желаемого будущего».*

*Теперь общество, его лидеры должны сделать выбор: какими мы видим себя, свою страну, свое государство в будущем, ради чего мы готовы трудиться, чтобы не упустить уникальный исторический шанс.*

*Все мы понимаем, что Россия находится на развилке, что ей необходимо четко определить свои цели и сделать сознательный выбор всем обществом, чтобы пройти эту развилку в правильном направлении и без необратимых потерь. От сегодняшнего выбора зависит, удастся ли России, наконец, стать современной во всех отношениях страной. Перед нами снова угроза оказаться беспомощными свидетелями деградации великой державы. Россия не может позволить еще один период безвременья, после которого страна окончательно успокоится на задворках цивилизации.*

*Положение сложнее, чем кажется. Россия попала в историческую ловушку. Ей нужно совершить еще один модернизационный рывок, но сделать это предстоит в условиях, в которых слишком многое располагает к инерции и загниванию — начиная с конъюнктуры на сырьевых рынках и заканчивая настроениями в политике и уверенности власти в своей способности управлять массовым сознанием.*

*Исторический опыт показывает, что положение не безнадежно. В конце XX века Россия совершила небывалый рывок из посттоталитаризма к ценностям свободы и права, демократии и рынка. Этот процесс не был завершен, но он достаточно радикален, беспрецедентен в нашей истории. Страна развернулась в формационном сдвиге в предельно сжатые сроки и почти бескровно.*

*Накопившаяся усталость, износ ресурсов и потеря уверенности в будущем страны — надежд на обновление сейчас, возможно, даже меньше, чем тогда. Однако исторический шанс остается, и общество обязано им воспользоваться. Речь идет о самом выживании России, по крайней мере, в ее нынешних геостратегических параметрах, в качестве передовой нации. Вопрос в том, сможем ли мы этот вызов осознать и приступить к немедленным действиям.*

*Положение двойственное: рентоориентированная экономика сдерживает давно назревшие преобразования, но стратегические вызовы таковы, что скатиться на пройденные уже нашей историей мобилизационные рельсы — значит еще более отдалить «желаемое завтра».*

*В таких ситуациях особое значение приобретают образы будущего — нормативные модели, показывающие, какой мы хотели бы видеть свою страну в обозримом времени. Это не мечта, а рациональная попытка понять, как можно избежать уже привычных потрясений, порождаемых застоем и отставанием, и выйти на уровень развития, достойный нашей истории и нашего потенциала.*

*Программы обновления стали появляться еще на исходе советской эпохи. Период реформ тем более востребовал прогностические, сценарные и проектные разработки. Но образ желаемого будущего для России так и не сформирован — особенно если выйти за пределы технических параметров и экономических показателей.*

*Предлагаемая модель — это выдвигаемая на обсуждение консолидированная позиция экспертов разных специализаций, сформулированная по итогам ряда предварительных разработок в области философии и гуманитарного знания, политологии, теории управления, экономики, социальных наук и пр., которых объединяет не только понимание проблем и путей выхода на новые рубежи, но и общие ценностные установки, общие представления о социальной этике и политической морали. Очевидно, что эти представления о желаемом будущем России разделяют далеко не все. ИНСОП готов к полемике и рассчитывает, что начатая работа послужит объединению интеллектуального и политического сообщества вокруг ценностей свободы и права, справедливости и человеческого достоинства, морали и понимания.*

# РАЗДЕЛ I.

## РОССИЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ В XXI ВЕКЕ: КРАТКИЙ КУРС

### Параметры модернизации (условия задачи)

Тема будущего России становится все актуальнее. Знаком времени становится идея модернизации. Тем самым признается: а) факт отставания, б) необходимость кардинальных перемен. Перелом в настроении, в оценках ситуации и перспектив начался лишь в последнее время и еще не завершен.

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

Данная формула, приемлемая как начальный и сугубо прагматический мотив, требует развития и уточнений:

- в то время как будущее за инновационными, высокими технологиями, текущая конъюнктура, наоборот, тянет страну назад, к *закреплению сырьевой ориентации*;
- в этих условиях инновационный маневр требует также *реиндустриализации в постиндустриальную эпоху*, создания условий для *восстановления производства как такового*;
- в современном мире глобальная конкуренция выливается в *конкуренцию институтов*, поэтому задача решается только кардинальным изменением *институциональной среды*, в конечном счете — самой системы *ценностей и принципов*.

Вызов времени имеет обязательный характер. Возможно, столь отчетливый шанс история предоставляет нам впервые. Упустить эту возможность было бы непростительно: при глубине, скорости и необратимости происходящих в мире изменений такой шанс может не представиться больше уже никогда.

Ситуация чревата повышенными рисками. В то время как усугубляется зависимость страны от экспорта сырья, даже самые мягкие прогнозы проседания сырьевой экономики (под давлением технологических инноваций в энергетике, снижения рентабельности сырьевых отраслей, внешних целенаправленных манипуляций или какого-либо пока вовсе не прогнозируемого развития событий) *не исключают экстремальных сценариев.* Худшие варианты допускают:

- экономический коллапс и потребительский кризис;
- консервацию технологического отставания, скорее всего необратимую;
- невозможность выполнения социальных обязательств в достаточном объеме и критическое обострение социальной напряженности;
- глубокий политический кризис;
- рост центробежных тенденций с угрозой дезинтеграции;
- утрату 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, вменяемой и инициативной части населения.

Не просчитывать «черные» варианты политически безответственно. Это принципиально: *и в стратегическом планировании и в большой политике сценарии, чреватые неприемлемым ущербом, рассматриваются как стратегически актуальные даже при весьма малой их вероятности.*

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

*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 ценой архаизации политики и социальной жизни; это обрекает модернизацию на фрагментарность и неустойчивость, сменяющую временные рывки историческими провалами;

в) *решительной* — в условиях растущего ускорения инновационных процессов отставание становится необратимым; точки невозврата страна проходит уже сейчас.

Поскольку текущая конъюнктура располагает скорее к инерции, модернизацию приходится проводить «от желаемого завтра», во многом опираясь на интуицию и политическую волю. Это усиливает необходимость отказаться от технократических иллюзий, сводящих всё к экономике, технологиям и *ручному управлению*.

Данная ситуация требует крайне осторожного отношения к привычным методам реализации особо крупных проектов. Принцип *ненасилия над будущим* обуславливает создание не жестких конструкций, а социально-экономического организма, обеспечивающего максимальную мобильность и свободу выбора. Это задает рамки ценностных и политических параметров предлагаемой модели.

**Ценности и принципы: от ресурсной морали к этике свободы**

Модернизация начинается с правильного настроения. Особое значение приобретает гуманитарная составляющая: ценности и принципы, мораль и мотивации, установки и системы запретов.

В начале нового века России предстоит разрешить фундаментальный ценностный конфликт. Ресурсный социум, базирующийся на сырьевой экономике, традиционно располагает к освящению власти и государства — верховного распределителя («дарителя») благ. 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 предмета политтехнологических манипуляций. Складывается целая *цивилизация низких переделов*, культура недоделанности; 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 предыдущем этапе (социалистического строительства);
- процесс раскрепощения общества в исторической перспективе необратим, что исключает «построение» народа на решение модернизационных задач политическим зажимом и дисциплинарными техниками;
- при ограниченных возможностях воодушевления и репрессий демобилизуется и сам «аппарат авторитарной модернизации»: политический и административный класс, настроенный на авторитарные действия, становится главным тормозом обновления.

И 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, в конечном счете, 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 — безотносительно к патриотическим и инновационным установкам руководства.

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 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, властители быстро слепнут сами. Систематическое промывание мозгов в итоге приводит к их вымыванию, в том числе у самих промывающих. Театрализация политического процесса, превращающая «реальную» политику сначала в апофеоз, а затем и в балаган пиара, оскорбляет человеческое достоинство. Даже если это пока устраивает многих, достаточно того, что это подрывает социальную опору модернизации.

Стратегическим ресурсом становится *человеческое достоинство*. 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.

*Вход в модернизацию начинается с идеологического признания.*

Приоритет ценностей человеческого достоинства, свободы и права уже декларируется политическим руководством, но эпизодически, отрывочно, и это выглядит полемикой со скрытой идеологией самой власти. В обновляющейся стране отношение к этим ценностям должно быть выражено *определенно, безоговорочно* и обосновано:

- *морально*, как установка, единственно достойная человека разумного, вменяемого, самостоятельного и ответственного, а также страны, претендующей на статус *современной*;
- *прагматически*, как единственная система принципов, открывающая путь к экономической и технологической модернизации, преодолению инерции ресурсного развития и выходу в инновационное будущее, а значит, дающая шанс на выживание в новом мире;
- *юридически*, как система ценностей и идей, однозначно и без оговорок зафиксированная в Конституции РФ, а потому не допускающая ревизии, особенно в системе власти и в политическом истеблишменте.

Далее это признание транслируется шире, укрепляя общественную поддержку и экспертное сопровождение *модернизирующей власти*. Сигналом начала модернизации станет исключение идеологической архаики из всего, что прямо или косвенно связано с официальной позицией и ангажированными государством институтами.

### **Политическое будущее страны: назад к Конституции**

*Соотношение модернизации и трансформации политического строя необходимо рассматривать в конкретно-историческом контексте нашей страны.* Каждый виток российских модернизаций прошлых лет при всех достижениях породил меньшую экономическую конкуренцию и меньшую политическую свободу. Потому-то каждая модернизация оказывалась незавершенной, лишь частично эффективной, ее изъёны перевешивали отдачу от позитивных перемен.

*Обновление политической системы становится обязательной составляющей модернизации* по нескольким основаниям.

Во-первых, демократия как режим обсуждения, согласования и «обратной связи» государства с обществом снижает риск стратегических

ошибок. Из международного опыта известно, что в десятках «лучших» и «худших» моделей экономических трансформаций — по восемь «недемократий» — в результате авторитарно принятых стратегий они либо сильно выигрывают, либо катастрофически проигрывают. Риск «проиграть модернизацию» для России недопустим.

Во-вторых, современная модернизация во многом строится на «человеческом капитале». Высококвалифицированный работник — главный секрет ее успеха. Следовательно, она требует и механизма «воспроизводства» такого капитала (система образования), и его поддержания (система здравоохранения, пенсионного обеспечения, без чего он не будет иметь стимула к сбережениям). Внедрение таких механизмов также требует открытости, диалога с «потребителями», учета как их объективных интересов, так и субъективных оценок социальной справедливости предпринимаемых мер. Яркий пример ошибок в реализации таких реформ — «монетизация льгот»: бурные протесты «льготников» вызвало не столько содержание реформы, сколько методы ее проведения и «продажи» обществу.

В-третьих, (в продолжение и первого, и второго аргументов) 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 останутся «игрушками», не дадут мультипликационного эффекта, если одновременно не будут снижены административные барьеры и обуздана коррупция. ИКТ дают преимущество в скорости обработки информации и принятия решений — но этот эффект легко сведет на нет коррупционер или бюрократ, требующий взятки или долгих согласований. То же самое относится и к повышению энергоэффективности: снижение издержек производителя будет прочитано бюрократом-взяточником как возможность обложить предпринимателя более высокой коррупционной рентой. Добавим к этому

распространившуюся практику рейдерства, неутвержденность прав собственности. Очевидно, что такой режим отношений с государством не способен создать деловую среду для модернизации.

Нынешняя модернизация предъявляет свои требования к политической системе страны:

- качественное государственное управление — компетентное, обеспечивающее выполнение базовых функций государства и предоставление обществу базовых общественных благ, некоррупцированное, прозрачное, ответственное и поддерживающее постоянную обратную связь с обществом. В это определение укладываются и правопорядок, и социальная справедливость и общественная солидарность, и оптимальная экономическая и социальная политика, обеспечивающая поступательное и эволюционное развитие страны;
- верховенство права, защита прав и свобод граждан, в т.ч. — права собственности;
- обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан — «стремления к счастью», что подразумевает не только защищаемую государством личную свободу, но и свободу экономической и любой творческой деятельности.

Такое государство — помимо всех прочих своих базовых функций — должно выступать арбитром и управляющим всеми конфликтами между плюралистическими интересами. Этот арбитраж обязательно подразумевает политический плюрализм, основанный на законе и устоявшихся политических, социальных и судебных практиках: соревновательность в политике, включая смену у власти различных политических сил, независимый суд, общая готовность урегулировать конфликты в рамках сложившихся институтов.

Описанные выше черты желаемого общественного строя дают четкое его определение как демократии, причем демократии современной.

Либерализация, начавшись в политике и распространившись на повседневные практики, откроет возможности свободной самореализации наиболее активных и продуктивных категорий граждан, для привлечения массовых инвестиций, как в виде средств, так и в виде умов и рук.

**Система управления: к дебиюрократизации экономики через деэкономизацию бюрократии**

Система управления не сводится к экономике, но также включает регулирование и контроль в социальной сфере, в науке, культуре и образовании, в инновационной деятельности и развитии технологий, в области обеспечения обороны и безопасности и т.д. В контексте модернизации важно, чтобы реформирование данной системы подчинялось единым принципам и стратегиям, общим ценностным и правовым установкам.

Необходимое изменение институтов — процесс крайне конфликтный. Управление, главный смысл которого — перераспределение доходов от сырьевых продаж, порождает особую институциональную среду, с избыточным регулированием, массовой коррупцией и бизнесом на административных барьерах. Инновационное развитие (и производство как таковое) требует качественно иной институциональной среды. Однако это означает гибель уже сформировавшейся паразитарной отрасли-класса. Поэтому попытки проведения институциональных реформ наталкиваются на хорошо организованное сопротивление. *Ситуация требует неординарной политической воли* — не мирных увещеваний, но жесткого и системно налаженного *противодействия сопротивлению*.

Основное направление — стратегия дерегулирования. Речь не просто о сокращении государственного вмешательства в дела компаний и граждан, но о его радикальной оптимизации. Государству предстоит не только избавиться от множества избыточных функций, но и сосредоточиться на выполнении тех функций, которые оно на данный момент выполняет плохо или не выполняет вовсе.

Дебюрократизация экономики требует *деэкономизации бюрократии* — радикального пресечения получения дохода на выполнении государственных функций и публичных услуг, ликвидации гигантской системы аффилированных окологосударственных предприятий. Органы власти должны перестать «осваивать» средства, они должны быть ориентированы на результативность и прозрачность их использования. Это выгодно стратегически. Это даст дополнительную нагрузку на бюджет, но и огромную экономию в масштабах страны, экономики в целом. Пресечение конфликта интересов устраним сами поводы для поведения чиновников по принципу: «мы вам будем больше мешать, чтобы вы нам больше платили, чтобы мы вам меньше мешали». Подрыв бизнеса на управлении или при управлении: а) снизит интерес, питающий организованное сопротивление административной реформе; б) сократит ресурс, который на это противодействие выделяется.

Либеральный принцип дозволено все, что не запрещено законом, не универсален и распространяется только на граждан, на частные лица. В отношении системы власти действует принцип прямо противоположный: чиновник вправе делать только то, что ему предписано законом — остальное незаконно.

Поэтому первостепенное значение приобретает наведение порядка в распределении властных полномочий и нормативной базе:

- устранение норм избыточных, завышенных, устаревших, непрозрачных, «открытых» и отсылочных, внутренне противоречивых и взаимоисключающих, коррупциогенных;
- формирование регламентов: компактных, доступных, понятно организованных, прозрачных и исчерпывающих («закрытых») перечней минимально необходимых норм для всех требующих регулирования видов деятельности — как в отношении субъектов деятельности, так и в отношении самого администрирования;
- максимальная гармонизация российских норм, стандартов продукции и деятельности с международными системами требований и стандартов, но с учетом российской специфики и по критериям сближения реальных условий ведения бизнеса (а не имитации зарубежных схем, маскирующей реальное отсутствие изменений).

Порождаемая распределительной экономикой институциональная среда блокирует не только создание несырьевой альтернативы, но и сами институциональные реформы. Лимит времени на эксперименты с реформами исчерпан; в прежнем режиме реализации проект обречен. Выход из замкнутого круга вечно заново начинающихся и ничем не кончающихся институциональных реформ требует радикальной политической воли и нестандартных решений. Необходима перенастройка самой системы реформирования, предполагающая:

- понятные алгоритмы проведения реформ с защитой от саботажа и имитации;
- «проектный принцип» номенклатурных назначений (на срок и задачу, а не на «направление»); обеспечение нормальной ротации кадров в высшем руководстве;
- внедрение оптимальных систем управления институциональными реформами; использование объективных показателей

эффективности проведения институциональных реформ — не по тому, *что делалось*, а по тому, *что сделано*;

- предоставление гарантий общественного участия и контроля (политическое руководство и общество «берут в клещи» разложившуюся часть средней и низовой бюрократии);
- дистанцирование от институциональных реформ групп с явными конфликтами интересов, исключение ситуаций, когда институциональные преобразования отдаются на откуп тем, кто жизненно заинтересован в их провале;
- преодоление ведомственного сепаратизма; отслеживание и пресечение ситуаций, в которых государственные инстанции выстраивают и реализуют собственные стратегии, конфликтующие с централизованными установками на институциональные реформы.

*Курс на новую институциональную среду шире запросов экономики.*

Речь идет о ликвидации произвола и бесправия на уровне рядовых контактов граждан с властью (демократия повседневности). «Демократия снизу», от повседневных отношений, открывает новые возможности неполитической правозащитной деятельности и гражданских инициатив и в итоге создает реальную базу для демократии в «большой политике».

## РАЗДЕЛ II.

### ИННОВАЦИОННЫЙ ПРОРЫВ

#### Инновационный прорыв, его масштабы...

XXI век — век знания, наукоемких производств, высоких технологий и стремительных инноваций. Мировая экономика достаточно быстро, а главное неуклонно трансформируется в постиндустриальную, в которой обычная товарная продукция уступает приоритет нематериальным активам, создаваемым на основе знаний. Страны—лидеры в этих направлениях уже сейчас получают решающие конкурентные преимущества. Более того, эти преимущества позволяют лидерам мирового развития монополизировать если не право, то саму возможность *управлять будущим*. Каким именно будет этот новый мир сейчас предугадать трудно, но уже очевидно, что в нем будут совершенно иные глобальные иерархии и расклады, и выпадать они будут по иным основаниям.

Российская история с привычным для страны местом в числе лидеров духовного, интеллектуального и научно-технического развития в этом плане ко многому обязывает. В XX веке нами был осуществлен ряд грандиозных прорывов на уровне мирового лидерства, однако сделано это было на фоне беспрецедентной архаизации политики и социальной сферы, ценой форс-мажорной мобилизации, а в конечном счете — ценой подрыва собственных перспектив, в том числе в плане наращивания знаний и технологий. Это действительно был прорыв — но *прорыв в тупик*. По итогам глобального развития и собственной эволюции режима сформированная на тот момент инновационная система оказалась несостоятельной. В конце века страна закономерно утратила ряд основных стратегически важных позиций, обнаружив явное технологическое отставание, а главное — фатальную неспособность преодолеть это отставание при существующем порядке.

Уже в первой половине нового, наступившего века выяснится, насколько это необратимо. Несмотря на привычку к «легкой ренте», у нашего поколения еще есть шанс развернуть унижительный и губительный для страны процесс.

Дело не только в том, что мир входит в принципиально новый технологический уклад. Глобальный процесс концентрации высокопроизводительной интеллектуальной активности продолжается, что уже сейчас ведет к ее сосредоточению буквально в нескольких странах. Нынешнее состояние мозгов в нашей стране (но, увы, не институтов) все еще теоретически допускает вхождение России в этот пул. Однако достижение уровня стран — лидеров развития и «хозяев будущего» предполагает нечто существенно иное и гораздо большее, чем ускоренный прогресс, начинающийся с очень отсталых позиций, скупку технологий или тотальное воровство на интеллектуальных рынках, как это имеет место в инновационных «прорывах» отдельных стран второго и третьего эшелонов мирового развития.

В том, что касается точки отсчета в инновационных процессах нам теперь не до заносчивости. Многие из того, что делают уже сейчас страны, пытающиеся включиться в инновационную гонку, нам необходимо еще только запустить, а затем пройти, чтобы хотя бы сняться с «нефтяной иглы», обеспечить инновационный старт и минимальные заделы для возможности широкого маневра. Вместе с тем, необходимо отчетливо представлять себе подлинные масштабы вызова времени, брошенного России — особенно когда речь идет о перспективах вхождения (точнее возвращения) страны в число глобальных центров интеллектуального, инновационного развития. по осуществлению действительно назревших и необходимых изменений.

**...и его альтернативы**

Ситуация не вполне определена и трактуется неоднозначно. Если в этом веке наш «догоняющий прорыв» не состоится, для мировой истории в этом не будет ничего уникального, а тем более трагичного (если, конечно, провал России не обернется глобальным бедствием, что в принципе не исключено). В истории человечества отдельные страны неоднократно вырывались в лидеры мирового развития «почти ниоткуда», а потом вновь мирно возвращались на вторые позиции, а то и вовсе на задний план. Часто — без фатальных потерь в качестве жизни для элит, а то и для основной массы населения. И для большей части человечества в этой *мерцающей пассионарности* нет ничего страшного. Для России это особенно интересно, поскольку эпохальные достижения в нашей истории сплошь и рядом осуществлялись как раз на фоне резкого падения качества жизни основной массы населения — обнищания, голода и т.п. И наоборот: как бы критично ни относиться к качеству жизни в нынешней России, нельзя не признать, что у решающего большинства этот уровень на порядок выше, чем в те времена, когда мы потрясали мир уникальными инновациями, научными открытиями и художественными откровениями.

Вопрос лишь в том, насколько мирная траектория прозябания на вторых ролях вообще открыта для России — не на отдельных сравнительно благополучных отрезках, а в большой перспективе. Не исключено, что Россия из-за своих размеров, уникальных природных богатств и человеческого потенциала просто обречена на борьбу за лидерство и особые позиции в мире.

Есть здесь и серьезная опасность. При нашем характере обычное дело, подвигая себя на борьбу за лидерство, сводить все к производству знаков, символических атрибутов прорыва. Часто мы не столько зарабатываем призы в мировой гонке, сколько сами себе эти призы фабрикуем — и ставим на полку достижений. При этом государство не

столько обеспечивает инновационное развитие, сколько создает себе алиби, в действиях и квази-результатах. Делается это, как правило, в ущерб глубинной эволюции, инновационному движению в целом, в ущерб системной, институциональной работе, наведению хотя бы элементарного порядка в рутине и «мелочах», в ущерб обеспечению инновационности экономики и общества, а не отдельных назначенных новаторов и всего того ярко инновационного, что эксплуатируется идеологией и пропагандой.

Если разговоры о научно-технологическом лидерстве сведутся к инновационной символической, к производству экспонатов для очередной выставки достижений народного хозяйства — дело обречено. Если же понимание грандиозности задач и удаленности целей вынудит хотя бы сдвинуть с мертвой точки системную работу, нынешний пережатый пафос и не во всем обоснованные амбиции могут оказаться простительными и по-своему полезными.

### **Стартовые условия: люди и институты**

*Россия вступает в новый век с крайне противоречивыми стартовыми условиями для инновационного маневра.* В пантеоне нашей школьной истории значительное место занимают фигуры мирового уровня — ученые, изобретатели, инженеры, гении-самородки, кустари-новаторы. Еще свежа память об уникальном историческом явлении — *полном научном комплексе СССР*, о мировом лидерстве в таких сверхинновационных отраслях, как космос или создание отдельных видов вооружений. Но вместе с тем, не изжиты, а отчасти и усугублены системные пороки:

- крайне зауженный сектор инноваций, ориентированных на престиж, идеологию и оборону, на силу и славу власти, но не на потребности человека (тем более на массового потребителя);
- хронически не решаемая «проблема внедрения»; попытки навязывания инвестиций экономике, «органически» отторгающей

инновации, вместо создания экономики, к инновациям восприимчивой и их активно востребующей;

- обеспечение инновационных прорывов «любой ценой»; стремлению извне зарегулировать инновационный процесс «просвещенным» администрированием.

*Планка, задаваемая нашим прошлым и вызовами не нашего будущего, предельно высока, но стартовые условия удручают.*

Производство «мозгов» и знания остается в России для людей — делом подвижников, а для страны — еще одной «сырьевой» отраслью, предметом дармового экспорта, за наши же средства увеличивающего отрыв глобальных конкурентов. В то же время, инновационный потенциал России, в первую очередь определяемый качеством *человеческого капитала*, по-своему уникален и составляет наше второе «естественное преимущество», в перспективе на порядок более значимое, чем природные богатства. Историческая беда в том, что эти «богатства» (недра и мозги) слишком часто конфликтуют, вместо того, чтобы давать положительный резонанс.

Проблема в условиях, в среде. Если эти же люди за рубежом творят чудеса творчества и вершат инновационные подвиги, значит, проблема в институтах и практиках. В этом веке инновационный маневр для России начинается даже не с инвестиций, посевных, инкубаторов или технопарков, а с устранения препятствий и сброса балласта, прежде всего со стороны власти. *Первый лозунг инновационного старта — не мешать!* В том числе — чрезмерным участием и отягощающей «заботой». Инновационная стратегия власти должна сменить тон с амбициозного на самокритичный: пока *главным ограничителем развития является само государство*. Его стимулирующие действия могут быть локально полезными, но в целом это попытка форсировать мотор при заблокированных автомобильных тормозах.

России в этом веке необходим полноценный инновационный процесс, а не демо-версия «экономики знания» — максимум, на что способно ручное

управление интеллектуальным процессом и научно-техническим творчеством.

В связи с вышесказанным требуется уточнение стратегической установки.

Задача в том, чтобы создать экономику, генерирующую инновации, а не генерировать инновации для их мучительного внедрения в экономику.

Новая глобальная конкуренция осуществляется в двух основных направлениях:

- люди, их квалификация, знания и навыки, их активность, дух инновационности и предприимчивости, способность работать сообща и не только за плату, но и во имя достижения общенациональных целей;
- институты и практики, учреждения, законодательство и правоприменение и т.д., вплоть до идеологической и политической ситуации, либо располагающей к реализации самого духа инновационности, либо его блокирующей.

На уровне официальной риторики уже признано, что главная ценность и главный потенциал будущего (а, строго говоря, уже и нынешнего) развития — это так называемый человеческий капитал, его наличие и динамика, его качество.

Если эти слова начнут обретать плоть, сохранение и наращивание человеческого потенциала будет идти по двум основным направлениям.

Во-первых (именно во-первых — с учетом временного лага формирования новых поколений), предстоит решить задачу расширенного воспроизводства «человеческого капитала». Наша система образования должна быть перестроена не только в плане ориентации на новое знание и инновационную прагматику, но и в плане ориентации на ценностные установки и мораль, отличающие инновационный социум от ресурсно-сырьевого. Формирование нового поколения — процесс, имеющий вполне

определенный временной лаг, поэтому запаса времени на реформу институтов образования и воспитания практически нет.

Во-вторых, при всей неоднозначности темы утечки мозгов для развития науки как таковой («глобальный интеллект»), эта проблема для страны существенна и уже стала критичной. Для предотвращения исхода интеллектуальных кадров и их возврата необходимо формирование, как минимум, нормальных, конкурентных условий для самореализации. Не менее важно создание соответствующей политической и общественной среды, которая не заставляла бы краснеть и не оскорбляла бы всякого рационально мыслящего, все понимающего и уважающего себя человека. Сейчас это – важнее денег.

Меняется система финансирования науки и инноваций. По мере проведения институциональных реформ будет взята на вооружение система, принятая в развитых странах: государство финансирует фундаментальную науку и особо крупные и (или) перспективные проекты, но сроком на 3—4 года; далее если эти направления не подхватывает бизнес, финансирование из федерального бюджета перераспределяется.

Поскольку инновационный маневр начинается в почти боевых условиях, необходим гражданский контроль за расходованием средств, выделяемых на такие проекты — не менее жесткий, чем за обоснованием и расходованием военного бюджета.

Государство всеми доступными ему средствами обеспечивает продвижение российских инноваций на мировых рынках, гарантирует недискриминационные условия конкуренции. Оно также содействует участию России в крупнейших международных исследовательских проектах, роль которых в будущем будет усиливаться в связи с резким удорожанием современной науки и усложнением обслуживающей ее исследовательской техники.

Но при этом не менее важная для инновационного маневра задача государства — обеспечение оптимальных условий для отечественных, локальных, в том числе сверхмалых проектов (микроинновации). В этом, пожалуй, наиболее радикальный разворот инновационной стратегии российского государства.

Главное же необходимое изменение в инновационной экономике и экономике инноваций заключается *в создании условий, в которых корпорации гонятся за носителями знания и нематериальными активами, а не наоборот.*

Особенности инновационной среды стран—лидеров инновационного развития достаточно описаны. Это:

- наличие вариативного прогнозирования и стратегического планирования на долгосрочную перспективу;
- участие в формировании единого мирового научно-технического пространства и рынка высокотехнологичных товаров и услуг с ограниченным кругом участников;
- закрепление на рынке высокотехнологичной продукции на основе определенной технологической специализации (отражающей развитие критических технологий в данной стране);
- формирование глобальных механизмов получения и перераспределения ренты от монополии на знание и высокие технологии;
- создание национальных инновационных систем, интегрированных на международном уровне и охватывающих весь комплекс институтов, обеспечивающих генерацию знаний и инноваций, развитие и коммерциализацию новых технологий;
- активная государственная поддержка условий, способствующих повышению качества людских ресурсов (человеческого капитала);

- тесное сотрудничество между бизнесом и государством, активная экономическая дипломатия, режим благоприятствования при освоении новых сегментов мирового рынка.

Вместе с тем, есть целый ряд «внешних» (по отношению к собственно инновационной системе) условий, без которых любые попытки начать и продвинуть инновации в системном порядке обречены на провал.

Эти условия давно описаны, но по-прежнему остаются актуальными. Среди них:

- экономическая свобода;
- отсутствие коррупции;
- отсутствие бюрократических барьеров;
- совокупность условий для развития малого бизнеса;
- конкурентоспособность;
- доступность венчурного капитала;
- лояльное отношение общества к коммерческому успеху;
- защищенность от криминала и произвола чиновников;
- механизмы исполнения контрактов.

Этот перечень условий можно уточнить и продолжить. Однако уже из вышеизложенного ясно, что главные приоритеты в обеспечении инновационного маневра — старта и развития — лежат не столько в самой инновационной, научно-технологической сфере, сколько во «внешних» условиях. Поэтому *любые стратегические разработки, любые планы, а тем более отчеты в области продвижения инноваций должны начинаться и заканчиваться изменениями этих условий.* Первый список (специальная поддержка инноваций) не имеет смысла без реализации второго (условий самой их возможности).

## **Новое содержание инноваций**

Изменение системы ценностей от государства и власти к индивиду и обществу в корне меняет само содержание инноваций, их направленность и мотивацию. Если обслуживание идеологии и обороны придавало инновациям в основном естественнонаучно-технический характер, то в современном мире не менее фундаментальные, если не главные инновации носят характер гуманитарный и социальный. Важнее «железа» становится формирование новых потребностей.

Для нас такие инновации — дело исторически непривычное. Как и для самой нашей науки, вынужденной, как и во всем мире, вступать в равноправный диалог с обществом, обосновывать и отстаивать свои позиции, честно делиться прогнозами приобретений и угроз, возможных благ и рисков.

Общий тренд предполагает сдвиг в сторону гуманитарного и социального знания. Это справедливо и в отношении нашей страны.

И в целом, и в российской ситуации особенно, нет ничего опаснее иллюзий, будто в консервативном обществе возможны подлинные инновационные прорывы и системное, устойчивое инновационное развитие. По-настоящему современная инновационная экономика невозможна в стране с элементами нефеодализма, с отсталыми, а тем более архаичными институтами — какими бы модернизированными фасадами эти институты ни обставлялись.

Опаснейшая иллюзия, будто нынешнюю Россию — в том виде, в каком она сформировалась — можно сделать инновационной, общающейся на равных с лидерами мирового инновационного развития и конкурирующей за возможности управления будущим. Для подлинно инновационного развития (а по большому счету, и для обеспечения самого инновационного старта) уже нужна другая страна — с другой системой ценностей и отношений, с другой

политикой и социальной средой, с другой системой управления, с другим настроением в бизнесе.

## РАЗДЕЛ III.

### РОССИЯ: XXI ВЕК. ПОЛДЕНЬ

Нарисованный ниже образ — это не идеал, о котором мы мечтаем. Каждому нормальному человеку хочется, чтобы страна, в которой он живет была самой лучшей: самой справедливой, самой безопасной, самой зажиточной, самой уважаемой в мире и самой красивой. Собственно, к этому образу нечего и добавить — а потому мы поставили себе другую задачу: описать Россию после успешной модернизации. Модернизация — сложный процесс изменений во всех сферах общественной жизни, длящийся десятилетиями. Поэтому временных рамок кроме этого самого общего замечания мы не ставим. Важнее содержательная характеристика этой точки: завершение модернизации есть общественный консенсус о том, что основные цели «модернизационного рывка» в целом достигнуты, и далее страна может плавно совершенствоваться во всех областях жизни, иначе говоря, модернизация стала самовоспроизводящейся и нет необходимости в коренных переменах.

Такая Россия не будет идеальной. На выходе из модернизационного рывка страна может и не достичь наивысших для своего времени показателей по качеству жизни, производительности и конкурентоспособности экономики, совершенству политического устройства. Главный критерий успеха модернизации не в этом, а в соответствии страны вызовам современности. Их можно определить следующим образом:

- качество жизни, сопоставимое с наиболее передовыми странами мира по всем основным параметрам;
- конкурентоспособная экономика, обеспечивающая высокий жизненный уровень, реализующая все преимущества природных богатств и человеческого капитала страны, вписанная в международное разделение труда в качестве одного из ведущих промышленных лидеров и

демонстрирующая устойчивую способность к инновациям и ответу на вызовы конкурентов;

- справедливая социальная система, обеспечивающая сохранение и воспроизводство человеческого капитала, равенство стартовых возможностей всех граждан и надежную защиту социально уязвимых слоев населения;
- передовая и динамично развивающаяся наука; сохраняемые и приумножаемые достижения национальной культуры;
- эффективное подотчетное гражданам государство и справедливый общественный строй, обеспечивающий каждому гражданину личную свободу и защищенность его интересов, соблюдение основных прав и свобод человека и господство права;
- торжество закона и порядка внутри страны и безопасность на международной арене, достигаемая через включенность во всеобъемлющие системы международной безопасности, конструктивное сотрудничество со всеми соседями и ведущими мировыми державами; современные и эффективные вооруженные силы, способные предотвратить и пресечь любые возможные враждебные действия против страны;
- здоровая экологическая обстановка, сохранение и воспроизводство природного потенциала страны.

Итак, заглянем в полдень светлого дня когда-то в XXI веке. Какую Россию мы увидим?

### **Российская демократия**

*Россия — федеративная республика с сильной президентской властью и сильным двухпалатным парламентом.*

Срок президентских полномочий сокращен до пяти лет. Дума вернулась к четырехлетнему жизненному циклу.

В стране действует многопартийная система. Функционирует пара десятков зарегистрированных партий самой разнообразной политической ориентации. Регистрация на выборах, спонсирование партий отечественным бизнесом, агитация на выборах мало чем отличаются от положения в европейских странах; случаются и мини-скандалы, имеются случаи теневого финансирования, но в целом это не дестабилизирует систему. На Северном Кавказе и в некоторых других республиках еще бывают голосования по 70% за одного кандидата, но все реже и реже.

Избирательная система — связанная смешанная: половина мест формируется по результатам голосования за партийные списки, другая половина — победители выборов по одномандатным округам. Порядка 50 мест в каждой Думе завоевывают независимые одномандатники, образующие в парламенте депутатскую группу «Региональная политика». Однако большая часть одномандатников проходит в Думу при поддержке партий. Достаточно распространена практика создания избирательных блоков. Явка на президентских выборах — 60%, на думских — чуть выше половины. На региональных голосует от 40 до 60% избирателей.

Ядром партийной системы являются правоцентристская и левоцентристская партии. Первая из них опирается на поддержку бизнеса (как крупного, так и среднего), поднявшегося в результате модернизации, а социальной базой этой партии является значительная часть «среднего класса», преимущественно занятая в частном секторе экономики, малый бизнес. Левоцентристскую партию поддерживают: бизнес традиционных отраслей (в первую очередь — ТЭК и агропром), «бюджетники», сельские жители, пожилые избиратели. Каждая из этих партий набирает на выборах порядка 30—35% голосов, Программы этих партий существенно различаются и они реально конкурируют на выборах. Правоцентристы чаще побеждают в регионах, более продвинувшихся в модернизации экономики и

крупных городах, левоцентристы у власти во многих этнических республиках, больше голосов у них и в малых городах. Но исключения из этого общего правила — тоже не редкость.

В Думу регулярно проходят при 4%-ном отсекающем барьере правые популисты из Патриотической партии с умеренно-националистической программой (но после отхода В. Жириновского от активной политической деятельности им не удается выйти за рамки 5—6%) и Объединенная гражданская партия — социал-либеральная коалиция правозащитных и экологических общественных движений, которая сохранила партийную эмблему в виде яблока. На грани барьера балансирует Новая левая партия — наследница КПРФ. Остальные партии получают по 1—2% голосов.

Уже случалось, что относительное большинство в парламенте завоевывала не та партия, от которой выдвигался действующий на тот момент президент. Правительство (включая его главу) формируется думским большинством. Однако обретенные навыки коалиционного строительства и управления конфликтами позволяют исполнительной и законодательной ветвям власти конструктивно взаимодействовать. Бюджет и другие серьезные законодательные инициативы обсуждаются обстоятельно, проходят в результате достижения существенных компромиссов. В бюджетный процесс включена и Общественная палата, которая превратилась в площадку для согласования интересов правительства, бизнес-ассоциаций и профессиональных объединений наемного труда и свободных профессий.

Лоббизм в Думе, разумеется, существует, и закон о его регулировании появился относительно недавно. Однако неформальные «правила игры» давно установлены и соблюдаются большинством «действующих лиц». Пресловутые «кланы» не исчезли, но большую часть своих интересов привыкли отстаивать через конкурирующие политические партии и общественные организации.

В верхней палате Федерального Собрания заседают всенародно избранные сенаторы. Лишь недавно принята поправка к конституции, отменяющая требование о том, чтобы они представляли исполнительную и законодательную власть своих регионов. После того, как пару раз прошли выборы членов Совета Федерации, кандидатуры которых выдвигались губернаторами и законодательными собраниями, все осознали избыточность такого требования: сенаторы и так превратились в активных лоббистов своих регионов. Поэтому они нередко оспаривают законопроекты, принятые Думой, но, как правило, добиваются только частных поправок: основной вес законотворческой работы по-прежнему несет на себе нижняя палата. Зато Совет Федерации скрупулезно обсуждает кандидатуры судей Конституционного суда и Генерального прокурора. Ни одна внесенная президентом кандидатура не была «завалена» верхней палатой, но были случаи, когда после кулуарных консультаций президентская команда заблаговременно меняла кандидатуру. Верхняя палата парламента вернула себе право принятия решения о посылке вооруженных сил за границу. Теперь президент имеет право самостоятельно направить в экстренной ситуации войска за рубеж, но обязан в течение 40 суток после этого обосновать свое решение перед Советом Федерации.

Губернаторы избираются прямым голосованием населения региона. На местное самоуправление региональная власть по-прежнему оказывает сильное воздействие, не изжит конфликт между губернатором и мэром столичного города (тот зачастую представляет другую партию), но противоречия разрешаются в рамках законных институтов и процедур. В целом местный уровень власти существенно укрепился.

Российская Федерация остается многонациональной, мультикультурной и многоязычной, однако межэтнические отношения стали гармоничными. Специфические интересы этносов России в области

сохранения и развития языка, национальной культуры и равенства возможностей защищены как федеративными отношениями, так и национально-культурными автономиями рассеянных диаспор. Проявления национализма и антимигрантские настроения по-прежнему случаются, но любые попытки вынести их «на улицу» решительно пресекаются правоохранными органами.

Судебная власть существенно окрепла и стала (по общему мнению) независимой. Это был долгий и нелегкий процесс, решающую роль в нем сыграло то, что в процессе модернизации руководители страны активно поддерживали независимость суда как института урегулирования конфликтов. Именно судья вместе с прокурором в представлении региональных политиков и чиновников стали «федералами», стоящими на страже федерального закона и правопорядка в каждом российском городе и селе.

По уровню коррумпированности Россия по-прежнему находится в последней десятке европейских стран, но уже опережает европейских аутсайдеров и никак не похожа на коррумпированные страны «третьего мира».

Гражданское общество существенно укрепилось. Регистрация некоммерческих организаций упрощена и носит уведомительный характер. Отчеты об их деятельности в обязательном порядке публикуются в СМИ или размещаются на специализированных сайтах в Интернете. В процессе модернизации заметно окрепли общества защиты прав потребителей, социально ориентированные общественные организации, спонтанно возникающие новые профсоюзы и союзы свободных профессий. За поддержку и активистские сети общественных организаций активно борются все политические партии.

Участие российских неправительственных организаций в глобальных проектах стало привычным делом. Никого не смущает и частичное финансирование этих проектов из зарубежных фондов: ведь и российский бизнес активно вкладывается в благотворительные, образовательные, природоохранные программы, в том числе — в странах ближнего зарубежья.

Приход цифрового телевидения радикальным образом изменил картину на рынке СМИ. Оказанная государством поддержка потребителям в переходе на «цифру» изменила «спрос» на этом рынке, в результате чего размылась монополия федеральных телеканалов. Развитие Интернета вынудило печатные СМИ изменить редакционную политику и повысить свой профессионализм. Государство отказалось от практики контроля (как прямого, так и через подчиненные бизнес-структуры) за средствами массовой информации. В качестве рудиментарных остатков прежней системы кое-где еще существует спонсируемая губернатором газета с отчетами о его достижениях, но распространять ее приходится бесплатно: покупателей на нее нет. Зато серьезную конкуренцию СМИ составляют блоги — и известных политиков, и общественных деятелей, и профессиональных блогеров, становящиеся в избирательных кампаниях одним из самых ценных ресурсов. Большинству граждан интересны местные новости — в «желтом» или «качественном» исполнении и наиболее важные события общероссийской политической жизни.

Демократизация политической жизни создала условия для небывалого подъема культуры и досуговой сферы.

Классическая русская культура вновь популярна и внутри России, и во всем мире, и ее сохранение и популяризация поддерживаются специальными правительственными программами и привлеченными средствами частных меценатов. Наряду с этим активно развивается современная культура во всех

ее проявлениях. Со сменой поколений на городских площадях стали появляться произведения современного монументального искусства.

Выявление и поощрение творческих способностей детей и подростков стало приоритетной задачей как органов образования, так и общественных организаций и движений. Досуговые кружки и секции существуют при школах и муниципальных учреждениях: они либо бесплатны, либо доступны по цене, поскольку активно используют добровольческий труд участников общественных организаций. Распространение компьютерных технологий и Интернета не привело к исчезновению библиотек (также поддерживающихся волонтерским трудом) — но они превратились скорее в место встреч по интересам.

Межкультурное общение как внутри России, так и с народами других стран носит исключительно интенсивный характер и это во многом способствует формированию позитивного образа России в мире.

### **Российское социальное государство**

*Российское государство стало в полной мере социальным — соответствующим своей главной конституционной характеристике.* Путь к обретению российским обществом собственного видения социального государства был небыстрым и нелегким.

Успешная модернизация экономики создала запрос на «умный» и квалифицированный труд — все большее число людей видели связь между собственными усилиями по получению образования, профессии, самоотдачей и получаемыми благами. Это, в свою очередь, создавало запрос на качественное образование, здравоохранение, пенсионную систему, которые основывались бы на принципе равенства возможностей, а не «уровнировке». Такой сдвиг в ценностной системе общества начался еще в первом десятилетии XXI века — примерно с десятилетним лагом после начала рыночных реформ, но он обрел форму императивного общественного запроса лишь с успехом модернизации. Главным критерием эффективности

социального государства стало оказание максимально возможного объема социальных услуг именно тем группам населения, которые предъявляют на них спрос, т.е. реальная адресность социальной политики государства, которая дает одновременно максимальный социальный и финансовый эффект.

В результате ни одна сколько-нибудь значительная социальная группа — будь то инвалиды или пожилые люди — не выпадает из социальной среды и вносит свой вклад в общественное развитие, тем самым обогащая и свою жизнь как полноценных членов общества.

Уровень социального расслоения в России остается достаточно высоким, но заметно сократившимся по сравнению с началом века — если брать децильный коэффициент<sup>1</sup>, то он равен примерно 1:10, что в целом соответствует европейским (североевропейским) меркам.

Наиболее многочисленной социальным слоем российского общества является средний класс, в который попадает не менее 50% населения (домохозяйств). Его отличительными чертами являются:

- высокие текущие денежные доходы (не менее 30 тыс. руб. покупательной способности 2009 года на члена домохозяйства);
- наличие комфортабельного собственного или арендованного жилья (для «верхнего» среднего класса — второго, обычно загородного жилья);
- обеспеченность современным набором товаров длительного пользования;
- обладание денежными сбережениями, размещенными в финансовых институтах, и (или) участие в долгосрочных кредитных (ипотечных) проектах;
- занятие квалифицированным трудом;

---

<sup>1</sup> Одним из наиболее употребительных показателей дифференциации доходов является децильный (или фондовый) коэффициент, выражающий соотношение между средними доходами 10% наиболее высокодоходных граждан и средними доходами 10% наименее обеспеченных.

- вложение личных средств в поддержание своего здоровья и здоровья членов своей семьи;
- участие в платных образовательных (например, связанных с переквалификацией или повышением квалификации) и досуговых программах для себя и членов своего домохозяйства (например, музыкальные, художественные, спортивные школы для детей);
- проведение отпуска вне дома или загородного жилья;
- активное (на уровне неформально закрепленной общественно приемлемой нормы) участие в деятельности некоммерческих организаций (волонтерство, благотворительность), местного самоуправления.

В состав среднего класса входят домохозяйства малых и средних предпринимателей, квалифицированных специалистов бюджетной сферы (работники образования, здравоохранения, культуры), офицеров Вооруженных Сил, сотрудников правоохранительных органов, чиновников, квалифицированных рабочих.

Типичная семья среднего класса получает доходы не только в виде заработной платы, но и в виде дивидендов от размещенных сбережений, ценных бумаг, акций, сдаваемой в аренду недвижимости и т.п. Это позволяет снизить риски резкого падения доходов, особенно при выходе на пенсию.

Жилищные условия такой семьи, как правило, характеризуются формулой  $N = K + 1$ , где  $N$  — количество комнат в квартире, а  $K$  — число членов домохозяйства.

Выше среднего класса стоит 2—3% богатого населения, одним из критериев попадания в группу которого становятся накопленные финансовые и имущественные активы. В состав этой группы входят преимущественно крупные предприниматели, а также топ-менеджеры наиболее успешных коммерческих предприятий. Появилась и своя «наследственная аристократия» — дети и внуки, унаследовавшие богатство от своих предков; впрочем, налог на наследство уже восстановлен.

Ниже среднего класса по социальной лестнице располагается некий промежуточный между ним и бедными слой, в который попадает 30—35% населения. Отличительная его черта — нехватка одного или нескольких параметров для попадания в средний класс (в основном небольшие текущие доходы и/или нехватка образования и/или занятие неквалифицированным трудом). Это домохозяйства, взрослые члены которых заняты трудом, требующим наименьших профессиональных навыков, временно безработные, неработающие инвалиды, студенты и т.п. Однако в этом слое представительство работающих людей становится все менее значительным.

Из данной страты происходит постоянная подпитка «нижнего» среднего класса. Одновременно туда опускаются те, кто не смог удержаться на уровне стандартов, свойственных среднему классу.

Наконец, примерно 10% домохозяйств являются бедными, т.е. их положение, с точки зрения общественных представлений, вынуждает отнести их к группе «малообеспеченных». Это, как правило, домохозяйства одиноких пенсионеров, одиноких инвалидов, многодетные семьи, а также маргиналы.

Домохозяйства, в которых преобладают иждивенцы (несовершеннолетние дети, пенсионеры) получают в виде значительной части своих доходов (строго по адресному принципу, использующему оценку материального положения) муниципальные трансферты — как в денежной форме, так и в виде натуральных услуг или скидок на их приобретение.

Региональные различия в уровне и качестве жизни, как и во всяком развитом обществе, существуют, но не такие большие, как это было характерно для XX века. Это обеспечено относительно равномерным распределением точек интенсивной экономической деятельности по населенным регионам страны. Тем самым существуют объективные предпосылки для высокой территориальной мобильности рабочей силы, перемещающейся туда, где есть высокооплачиваемая занятость.

Благодаря развитию дорожной инфраструктуры и связи, массовому распространению рабочих мест, не требующих ежедневного физического

коллективного присутствия, жители крупных городов постепенно покидают их, переселяясь в пригородную зону. В то же время этот процесс способствует притоку занятых в высокотехнологичное пригородное сельское хозяйство и рекреационную (туристическую) отрасль.

Повышение качества жизни превратило заботу о здоровье в одну из главных ценностей общества. Система здравоохранения состоит из двух сегментов:

- общественное (финансируемое из бюджета) бесплатное и общедоступное (независимо от материального и социального положения, места проживания);
- дополнительное страховое (платное), финансируемое из доходов домохозяйств и через взносы работодателей.

Общественное здравоохранение базируется на системе обязательных медико-экономических стандартов лечения, в которые включен как набор процедур и необходимых лекарств, медицинских препаратов, так и их стоимость (включая расходы на оплату труда медперсонала, амортизацию оборудования, коммунальные услуги).

Средняя заработная плата врача в общественном (преимущественно муниципальном) секторе в 1,5 раза выше средней оплаты труда в субъекте Федерации, опытной медсестры — соответствует средней оплате труда, а младшего медперсонала — не менее 70% средней оплаты труда в субъекте Федерации. Врачебное сословие обладает высоким социальным и общественным статусом и входит в сердцевину среднего класса.

Проведена полная информатизация здравоохранения. Создан для авторизованного доступа в любой точке России банк данных о состоянии здоровья каждого гражданина («электронная история болезни»). Поддержание такой системы требует ежегодных диспансеризаций, и большая часть населения охотно пользуется этой услугой.

Расходы на содержание общественного сектора здравоохранения удвоились по сравнению с началом века и составляют не менее 7% ВВП.

В дополнение к общественному сектору сформирован мощный страховой сектор здравоохранения, построенный на принципе добровольности. Взносы в этот сектор вносят как работники, так и работодатели — как правило, в соотношении 50:50. Страховые взносы не облагаются подоходным и другими налогами и взносами.

В стране сохранилась и сеть частнопрактикующих врачей, оказывающих платные услуги в отдельных узких секторах (например, стоматология).

Происходит перераспределение (по сравнению с нынешней ситуацией) объема оказываемых медицинских услуг со стационарного в пользу амбулаторного звена, стала популярной сеть дневных стационаров.

Сеть больничных учреждений дифференцировалась на те из них, которые специализируются на оказании стандартных услуг, высокотехнологической помощи, долечивании и реабилитации.

Как в государственной политике в сфере образования, так и в общественном запросе на него на первый план вышло его качество и соответствие обретенных знаний потребностям экономики и рынка труда.

В основе политики государства — предоставление молодым россиянам максимально широких возможностей для получения бесплатно первого профессионального образования.

Образование становится непрерывным: в модернизированном обществе главное — умение учиться постоянно в течение жизни. Для этого расширяются возможности начального и среднего профессионального образования и создается система «образования для взрослых», в которой участвуют и государство, и работодатели.

В сфере школьного образования на базе лучших традиций учебного процесса, который отличается фундаментальностью передачи знаний, в т.ч. и

в самых дальних уголках страны, широко практикуются современные методы обучения. Социальный и общественный статус учителя очень высок. Он, как правило, принадлежит к сердцевине среднего класса.

Всеобщее среднее бесплатное образование состоит из трех ступеней: начальной, средней и старшей школы. Особое внимание уделяется переходу от средних к старшим классам. Здесь определяется образовательная судьба каждого школьника. Если он намерен претендовать на получение высшего образования, то идет в специализированные (профильные) старшие классы — математические, физико-химические, биологические, гуманитарные и т.п. Попадание туда происходит на основе тестирования (как правило, письменного) и предполагает очень существенный конкурс.

Оставшиеся школьники продолжают обучение в колледжах (техникумах), которые дают, наряду с законченным средним образованием, профессию и прямой выход на рынок труда.

Выпускники старшей школы поступают в высшие учебные заведения на основе выпускных испытаний — радикально усовершенствованного единого госэкзамена и расширившегося диапазона всероссийских конкурсов и олимпиад по предметам. Льготы при поступлении имеют отслужившие по контракту в вооруженных силах не менее трех лет.

Рожденный модернизацией спрос на квалифицированный «синеворотничковый» труд принципиально изменил систему среднего профессионального образования: она остается полностью бесплатной (кроме курсов переподготовки, оплачиваемых работодателями) и весьма востребованной.

В сфере высшего образования работают только те государственные и негосударственные вузы, которые в результате жесткой общественно-государственной аттестации дают конкурентные по мировым меркам знания. Это относится не только к традиционно характерным для России специальностям (естественнонаучным, техническим, врачебным), но и к

гуманитарным ( юриспруденция, экономика и бизнес-образование). Престиж российского диплома на мировом рынке труда сильно вырос.

Функционирует разветвленная система финансовой поддержки одаренных выпускников школ, желающих получить высшее образование. Это и частные фонды, выделяющие гранты и именные стипендии, а также доступные образовательные кредиты. Есть и специальные стипендии для зарубежных соотечественников, в первую очередь — тех, кто будет работать в русскоязычных школах за рубежом.

С точки зрения организации в системе образования подавляющее большинство структурных единиц — автономные учреждения. Они финансируются за счет государственного или муниципального заказа, рассчитанного на подушевой основе. Бюджеты вузов, контракты с персоналом, учебная и научная политика вузов находятся под контролем управляющих советов, в состав которых входят представители учредителя (государства или муниципалитета), общественности, родителей, студентов и выпускников. Вузы конкурируют за места в независимых рейтингах, авторитет которых высок как у абитуриентов, так и работодателей.

Вузы (как государственные, так и частные) во всё большей степени одновременно становятся исследовательскими центрами, концентрируя у себя наиболее перспективную часть ученых из числа собственных выпускников.

Критерием для определения получателей адресной помощи от государства, муниципалитета или благотворительных организаций является не кризисный «прожиточный минимум», а европейская «черта бедности» — доходы в расчете на члена домохозяйства менее 50% от медианного<sup>2</sup> уровня доходов в регионе проживания.

Координирует такую помощь местное самоуправление, которое ведет реестр подобного рода домохозяйств, исследует причины их попадания в

---

<sup>2</sup> Такой уровень, выше и ниже которого получают [доход](#) одинаковое количество работников или населения.

зону бедности, а также назначает методы лечения этой болезни (денежные выплаты, скидки и льготы, бесплатные услуги, помощь в переобучении и поиске работы и т.д.). Ориентиром, который указывает на успех в деле решения проблемы бедности, является показатель 8—10% (доля семей, имеющих доходы ниже черты бедности).

Происходит переход на полное выполнение требований Конвенции ООН «О правах инвалидов» от 2006 года. Это означает введение (в тех случаях, где это педагогически оправданно) инклюзивного образования<sup>3</sup> (в т.ч. профессионального), интеграцию инвалидов в рынок труда, реализацию на практике принципов универсального дизайна.

На муниципальном уровне сформирован мощный сектор социального жилья, которое предоставляется в аренду (вплоть до пожизненной) тем семьям, у которых в силу объективных причин не хватает средств на приобретение или аренду жилья на свободном рынке.

*На российском рынке труда преобладают рабочие места, требующие высокой квалификации и соответствующего периода обучения.* Например, на рабочих должностях — это не менее, чем полное среднее образование, дополненное колледжем (техникумом). Система образования для взрослых дает возможность оперативно приобретать новую квалификацию и даже специальность. Поэтому различие в оплате труда между средними значениями 10% наиболее оплачиваемых и 10% наименее оплачиваемых профессионалов составляет не более 1:10. Доля малоквалифицированного и неквалифицированного труда сжалась с нынешних 30—40% от всего рынка труда до не более чем 5—10%.

Россия по-прежнему привлекает мигрантов на свой трудовой рынок, но качественно этот поток принципиально изменился и состоит из трех частей:

- в Россию возвращаются разные категории людей, для которых она является исторической родиной (независимо от состояния здоровья,

---

<sup>3</sup> Инклюзивное образование — обучение детей с особыми потребностями в общеобразовательных (массовых) школах.

возраста, этнического происхождения); калифорнийская «Силиконовая долина» перестала говорить по-русски: многие вернулись в российские «технопарки», открывшиеся по всей стране, туда же идут работать молодые специалисты, получившие образование в России (в т.ч. — и иностранные);

- на постоянное место жительства приезжают квалифицированные специалисты, бизнесмены и просто социально перспективные люди как из ближнего, так и из дальнего зарубежья;
- численность временных трудовых мигрантов жестко регулируется государством: они привлекаются на заранее оглашенные рабочие места, которые не могут быть заняты гражданами России, с использованием процедур, большинство из которых выполняется перед въездом в страну.

В России существует эффективная система обязательного социального страхования, которая распространяется на следующие риски:

- нетрудоспособность по возрасту;
- необходимость в постороннем уходе при наступлении нетрудоспособности;
- инвалидность;
- временная нетрудоспособность;
- несчастный случай на производстве и профессиональное заболевание;
- безработица.

Выплаты эта система осуществляет через два внебюджетных фонда, действующих в виде специализированных автономных некоммерческих организаций (АНО):

- пенсионный (нетрудоспособность по возрасту, посторонний уход при наступлении нетрудоспособности, инвалидность);

- социального страхования занятых (временная нетрудоспособность, несчастный случай на производстве и профессиональное заболевание, безработица).

Учредителями данных фондов являются: федеральное правительство, объединения работодателей и представители трудящихся (НКО, саморегулируемые организации, профсоюзы), политические партии, законодательные собрания. Руководители правлений этих фондов избираются управляющим советом, в который на паритетной основе входят представители всех учредителей.

Тарифы страховых отчислений в эти фонды регулярно (раз в 2—3 года) пересматриваются управляющими советами после обязательных публичных консультаций со всеми основными заинтересованными сторонами. При этом участие в выплате тарифа в равной доле берут на себя работник и работодатель.

Коэффициент замещения трудовой пенсии достигает 60—65% за счет трех источников:

- участия в системе обязательного пенсионного страхования;
- участия (совместно с работодателем) в системе дополнительного негосударственного пенсионного страхования;
- индивидуального дополнительного участия в системе негосударственного пенсионного страхования.

### **Российское экономическое чудо**

Уже в десятые годы XXI века глобальная экономика стала фундаментальной основой национальных хозяйственных комплексов и финансовых систем. Адекватно ответив на этот вызов, опираясь на преимущества глобализации и страхуя себя от ее рисков, Россия заняла устойчивые позиции среди мировых экономических лидеров.

Следуя в начале модернизационного пути заявленным приоритетам развития ядерных технологий, повышения энергоэффективности и энергосбережения, обеспечения прорыва в фармацевтике и медицине, космическом комплексе и нано-био-инфо технологиях, - страна не пошла традиционным путем от сверхиндустриализации к постиндустриальному обществу. Использование конкурентных преимуществ в производстве сырья, энергии и продукции промежуточных циклов позволило направлять растущие доходы на развитие высоких технологий. Итогом стало такое позиционирование России в глобальной экономике, когда новые инновационные сектора органично сочетаются со старыми «зонами» международной конкурентоспособности, развивающимися на основе фронтальной диверсификации, обеспечивающей эффективный технологический трансфер и опирающейся на обновленную правовую базу в сфере недропользования, ресурсосбережения и охраны окружающей среды. При этом важнейшее российское конкурентное преимущество – высокое качество человеческого капитала, накопление которого является устойчивым драйвером социального и экономического развития.

Раскрывая инновационный потенциал энерго-сырьевого сектора, Россия тратила на инвестиции в этих целях 4-5% ВВП ежегодно. Достигнутый эффект от снижения более чем наполовину потребления энергии был использован как для развития новых приоритетных секторов, так и для ускоренного развития агропроизводства. Россия стала одним из ведущих экспортеров сельскохозяйственной продукции и гарантов мировой продовольственной безопасности.

Опираясь на передовые позиции в мировой энергетике, наша страна оказалась и глобальным инноватором в сфере экологии и защиты климата. Рациональный, эффективный и инновационный подход стал здесь принципом, ресурсом и объектом государственной политики. Реализованы крупные международные проекты по созданию на российской территории рекреационно-заповедных зон общемирового значения.

Россия преодолела и «русскую болезнь» - «проклятие» сырьевой зависимости и слабость/негибкость рыночных и государственных институтов. Государство как минимум вдвое снизило свое непосредственное присутствие в экономике (его доля в ВВП не превышает 30%). При этом существенно возросла его роль в обеспечении гибкости регулятивной среды, способной быстро и надежно адаптироваться к новым вызовам. Главный принцип такой перезагрузки – стимулирование конкуренции, защита и укрепление частной собственности компаний и граждан, поощрение предпринимательства и частных инвестиций. В регулятивной практике активно применяются международно признанные нормы и целевые показатели, составляющие предмет межгосударственного мониторинга макроэкономической стабильности и состояния финансовой сферы.

Гражданское общество, и бизнес, и государство – равноправные участники и партнеры в экономической политике, то есть системе отношений, складывающихся по поводу выработки и принятия государственных решений, касающихся экономики. Придя на смену «вертикали» госрегулирования, такая политическая технология позволяет добиваться устойчивого баланса интересов всех участников и служит основой определения «правил изменения правил». Это позволило создать в России комфортный инвестиционный и, в целом, деловой климат и получать выгоду от «институционального арбитража», то есть выбора стратегических инвесторов, исходящего из анализа сравнительных преимуществ рыночных институтов в различных странах.

Национальная финансовая система характеризуется высокой международной конкурентоспособностью, определяемой низкой инфляцией (не выше 3%), статусом рубля как валюты международных расчетов на товарных и финансовых рынках (рублевые долговые инструменты входят в состав валютных резервов центральных банков ведущих стран),

стабильностью и устойчивостью бюджетов всех уровней (дефицит федерального бюджета не превышает 2% ВВП). В России действует пользующийся авторитетом международный финансовый центр, сочетающий в себе функции концентрации капитала, торгуемых инструментов и предоставляемых финансовых услуг.

Россия выбралась из инвестиционной (кредитной) «ямы», ликвидирован хронический дефицит «длинных денег», более половины ресурсов, необходимых для реализации крупных проектов в приоритетных областях, а также для развития инновационного бизнеса, привлекаются с финансовых рынков и из банковской сферы. Существенно возросший уровень финансовой грамотности населения позволил сформировать мотивированное инвестиционное поведение граждан, в том числе обеспечивающее эффективный баланс между потреблением и накоплением в целом.

В начале модернизации доведение нормы накопления до 25-30% (при соответствующем развитии стимулирующих функций налоговой системы) позволило обеспечить темпы роста не ниже 5% в год. Это сформировало «подушку безопасности нового поколения» и дало возможность реализовать модель не форсированного, а сбалансированного (органичного) экономического роста.

*Переход к сбалансированному развитию, «размен» форсированного развития на качество роста стали макроэкономическим эквивалентом модернизации. Его слагаемыми были:*

- последовательное поддержание соразмерности потребности экономики в денежных ресурсах и способности финансовой системы их предоставлять;
- недопущение перегрева экономики (как это было в 2005-2008 годах) по факторам производства, когда на рост совокупного спроса они

отвечали расширением импорта и повышением цен, и лишь затем увеличением выпуска;

- использование послекризисной «паузы в расширении спроса» (стагнации потребления), и маневра госсредств в сторону новых технологий для снижения издержек, качественного обновления основных фондов и повышения производительности труда в промышленности;
- «сдутие пузырей» на рынках товаров и услуг, не испытывающих конкуренции со стороны импорта (строительство, торговля и т.п.) и снижение тарифов естественных и локальных монополий;
- уменьшение зависимости российской финансовой системы от состояния внешней среды за счет роста производства добавленной стоимости в национальных границах;
- проведение взаимодополняющих и взаимоподдерживающих реструктуризаций реального и финансового секторов экономики, завершение структурных реформ в электроэнергетике, добыче и транспортировке газа, железнодорожного транспорта и жилищно-коммунального хозяйства;
- формирование новых реалий денежной политики, то есть изменение каналов денежного предложения, переход к таргетированию инфляции, плавающему курсу рубля, укрепление ведущей роли процентных ставок и рефинансирования банков в управлении ликвидностью, внедрение эффективного риск-менеджмента.

Экономика не демонстрировала сверхвысоких темпов роста, однако, благодаря сбалансированному развитию, проходила через мировые циклические и финансовые кризисы с меньшими потерями и глубиной падения, чем в 2008-2012 годах.

Важнейшим институциональным условием качественного органичного роста стала конкурентная среда. Ситуация, когда до 40% промышленных предприятий находились вне каких-либо конкурентных отношений, осталась в прошлом. Этому существенным образом

способствовала жесткая, но предсказуемая антимонопольная политика, ориентированная не на размер компаний, а на контроль их рыночного поведения. Как и в налоговой политике, именно реальная практика антимонопольного администрирования позволила создать нормальные условия для работы бизнеса.

В модернизированной России вместе с укреплением закона снята тяжёлая пост-приватизационная (и пост-советская) проблема легитимности крупной частной собственности. Собственность прочно защищена не только законом и декларациями руководства страны, а практикой взаимоотношений государства и бизнеса. Пресечение рейдерства, отказ от практики скрытой национализации и вторжения органов власти в распределение доходов в качестве рентополучателей дали предпринимателю уверенность в его праве собственности. Бизнес получил возможность работать «в белую».

Укрепление правовых основ и защищенности бизнеса обусловило его переход от коротких горизонтов принятия решений к стратегическому позиционированию на рынках, свертывание попыток бюрократии по извлечению «входных платежей» и рент, участие граждан в экономике через покупку акций и облигаций. Прибыль вместо ренты – это огромная ломка в сознании бизнеса, власти и граждан. Эта ломка стимулировала активность вложений граждан в их будущее и стала решающей мотивацией экономической модернизации снизу.

Практика ведения бизнеса как долгосрочного вложения денежного и управленческого капитала и получения предпринимательского дохода, особенно в малом и среднем бизнесе, восстановлена в своих исконных для рыночного хозяйства правах.

Устойчивость экономического роста и стабильная социализация его результатов (то есть развитие человеческого капитала) обеспечиваются.

развитой и конкурентоспособной национальной финансовой системой.

Темпы расширения емкости финансового сектора опережают общеэкономическую динамику. Начав с последовательного снятия налоговых, правовых и инфраструктурных ограничений развитию финансового рынка, создав на первых порах региональный финансовый центр и затем развив его до международного уровня, Россия стала играть заметную роль на глобальном рынке капитала. Поступательно растет размерность, остающегося в целом стабильным, соотношения между рыночной оценкой активов и финансовыми результатами. Реальные процентные ставки сохраняют минимально положительные значения. Решен вопрос трансформации в инвестиции национальных сбережений.

В банковской системе произошли масштабные структурные реформы. В результате консолидации в стране действуют 250-300 банков, минимальная достаточность капитала – 1 млрд. рублей. Банки из первой десятки стали признанными глобальными игроками. Проведена приватизация госбанков. Государство сохраняет в оставшихся из них, а также в институтах развития лишь блокирующий пакет. Денежные власти перешли к макропруденциальному надзору, последовательно отслеживая риски, прежде всего, системы в целом, а не только отдельных ее участников.

Создание сектора малого и среднего финансового бизнеса (региональные кредитные учреждения с особым статусом, кредитные кооперативы, организации микрофинансирования, стройсберкассы и т.п.) позволило решить проблему доступности финансовых услуг для населения на всей территории России. Сложилась национальная система платежных карт, доля наличных денег в обращении сократилась до 10-15% денежной базы.

Серьезные изменения произошли в государственных финансах. Рост на 50-60% эффективности бюджетных расходов усилил тенденцию к их последовательному снижению, одновременно позволив сместить центр тяжести в налоговой системе от фискальной к стимулирующей функции.

Возник новый формат межбюджетных отношений: федеральная доля в консолидированном бюджете не превышает 40-45%. Укреплению доходной базы бюджетов всех уровней способствовало полное вовлечение в хозяйственный оборот земли, недвижимости, недр, водных и других природных ресурсов на основе их рыночной оценки. Российские суверенные фонды встроены в накопление человеческого капитала. Государство активно использует инструменты долговой политики (в том числе для финансирования крупных инфраструктурных проектов), при этом госдолг в целом не превышает 60% ВВП.

Доступность кредитных ресурсов и финансовых услуг, приемлемый уровень налоговой нагрузки обеспечили сбалансированность развития крупного, среднего и малого бизнеса. Доля последнего в ВВП составляет 35-40%.

Малый бизнес помимо традиционных секторов торговли и услуг более чем наполовину сконцентрирован в производстве инноваций. Являясь одним из главных источников пополнения среднего класса, он стал основанием российской рыночной среды.

Крупные и средние компании действуют в среде глобальной конкуренции. Старомодное создание отраслей и дотягивание корпораций до уровня конкурентоспособности за счет государства (в том числе закрывающего глаза на оффшорные юриспруденции) ушло в прошлое как дело дорогостоящее и малоэффективное – успех в модернизированной России дают качество институтов и человеческого капитала и доступность источников финансирования.

Модернизация страны опиралась не на конкретные типы бизнеса, источники финансирования или типы управления, а на гармоничное сочетание целей и ролей различных видов бизнеса.

Основная роль, которую государство сыграло в экономике, – это регулятор, обеспечивавший приемлемые условия бизнеса для всех участников. Предсказуемость поведения государства как реформатора институтов достигла большой степени ясности. Развитое российское государство и общество по мере формирования институционального базиса оказалось в параметрах, близких к большинству стран европейской традиции – с поправкой на пространства России и концентрацию активов. Государство, как перераспределитель ресурсов, фактически минимизировало свою роль.

Его вертикальное разрастание само оказалось препятствием для модернизации. Поэтому государство было вынуждено опереться на гражданское общество с целью снижения нагрузки на деловую жизнь, сокращения барьеров к ведению бизнеса, снижению рент. Государство стало относительно небольшим (в сравнении с началом века) и эффективным, что открыло возможности для его качественного, в том числе и кадрового обновления. Взяла верх общая тенденция на передачу ресурсов в частное (ответственное и подконтрольное обществу) управление. Прямое участие государства в бизнесе осознано как паллиатив перед нахождением адекватной системы институтов для решения конкретной национальной экономической проблемы в рамках частно-государственного партнерства.

Разделение государства как регулятора и реформатора, потребителя и инвестора, собственника и перераспределителя доведено до той стадии, когда граница между этими функциями и действиями частного бизнеса является не декларативной, а практически понятной и ощутимой, выполняемой всеми сторонами. Для ломки неэффективных механизмов хозяйствования созданы соответствующие законы в области конкуренции, прозрачности собственности, даже национализации с последующей стратегией реприватизации в интересах граждан и бизнеса. В «оптимизации государства» главным критерием стал не конкретный процент собственности государства, не доля в перераспределении доходов регионов и бизнеса, а обоснованность функций, предсказуемость действий и четкая

разграниченность ролей с бизнесом и гражданским обществом. Тем самым были устранены препятствия (прежде всего, «коррупционный налог» на бизнес и граждан), которые создавали в первые десятилетия рыночных преобразований смешение собственности и управления и непредсказуемость действий исполнительных, законодательных и, часто, судебных властей.

Модернизация означала движение от региональной политики традиционного типа, основанной, главным образом, на перераспределении доходов, к сбалансированному инновационно ориентированному пространственному развитию. Его важнейший принцип – страна должна обеспечивать своих граждан равными возможностями и условиями для жизни, труда, отдыха и потребления, где бы они не проживали.

Инструменты для этого – меры стимулирующей поддержки эффективным предприятиям и другим предпринимательским структурам, развитие частно-государственного партнерства, прямые госинвестиции и софинансирование с частным бизнесом в рамках целевых программ. Стратегии крупных российских корпораций скоординированы со средне- и долгосрочными программами социально-экономического развития регионов, направленными, в том числе, на выработку их специализации в рамках международного разделения труда.

Политика пространственного развития интегрировала в себя меры универсального характера (налоговые каникулы, использование института консолидированного налогоплательщика, обеспечение доступности кредита, снижение административных барьеров, укрепление региональных бюджетов) и обновленный арсенал точечных средств структурной и промышленной политики. Применение последних, впрочем, диктовалось, как правило, особенностями решения социальных или геополитических задач (Северный Кавказ, Дальний Восток и т.п.).

Первое десятилетие после кризиса, начавшегося в 2008 году, сопровождалось усилением глобальной конкуренции в разрезе крупных

городов, отдельных регионов и их агломераций. Это обусловило нацеленность политики пространственного развития на превращение российских регионов в субъектов всемирного хозяйства. В итоге – в стране сложились 10-15 глобальных городов и 25-30 территориальных научно-производственно-инфраструктурных агломераций как системообразующих элементов мировой экономики. Стирание межрегиональных различий в уровне жизни явилось дополнительным стимулом для перемены знака в «утечке мозгов».

### **Безопасность внутренняя и внешняя**

Россия – страна, в которой армия и правоохранительные органы работают эффективно, пользуются высоким авторитетом в обществе за достойное выполнение своей миссии: оборона страны от внешних угроз и поддержание правопорядка внутри страны.

Ракетно-ядерный потенциал России остается надежной гарантией от агрессии со стороны любого государства. Этот потенциал сократился после заключения договоров с другими ядерными державами – сначала двухсторонних с США, а затем с Англией, Францией и Китаем. Тем не менее Россия (равно как и США) сохраняет «ядерный щит», существенно превосходящий арсеналы всех других стран.

Вооруженные Силы формируются исключительно на добровольной основе. Военный бюджет анализируется парламентом досконально: комитеты по обороне Государственной Думы и Совета Федерации обладают необходимыми финансовыми и политическими инструментами для определяющего влияния на военную политику государства. Они располагают всей информацией, чтобы анализировать и направлять развитие российских

Вооруженных Сил. Тем самым обеспечивается подлинный гражданский контроль над военной сферой.

Российская армия стала профессиональной не только по способу формирования, но и по оснащению и уровню компетентности личного состава. Ее вооружение соответствует требованиям происходящей во всем мире революции в военном деле. Широкое использование информационных технологий обеспечивает исчерпывающей информацией о действиях противника и позволяет наносить удары с помощью высокоточного оружия, находясь за сотни и тысячи километров от зоны конфликта. Интенсивно развиваются роботизированные средства ведения боевых действий.

Вооруженные Силы, строящиеся в соответствии с новейшими научно-техническими достижениями, требуют высокого уровня образования и боевой подготовки всех военнослужащих. Отпала необходимость в массовой мобилизационной армии. Численность Вооруженных Сил мирного времени сократилась до 500-600 тысяч военнослужащих. Уменьшилась до 700 тысяч и численность подготовленного резерва, зато его качественный состав и постоянная переподготовка (резервисты получают небольшое жалование) позволяют развернуть армию соответственно требованиям любого потенциального конфликта.

Контроль за большими территориями и протяженными границами обеспечивается не численностью Вооруженных Сил, а их способностью к быстрому развертыванию. Чтобы обеспечить такое развертывание, все соединения Вооруженных Сил являются соединениями постоянной готовности, а на угрожаемых направлениях созданы склады тяжелых вооружений.

Служба в армии стала престижной – в том числе по качеству образования и уровню оплаты и материальных благ. Она признается хорошей «карьерной лестницей», особенно для мужчин (хотя женщин в российской армии тоже немало) из семей с невысоким социальным статусом, выходцев из села и малых городов.

Офицерский корпус сформирован из граждан, получивших, наряду с воинской специальностью, фундаментальное гуманитарное и естественнонаучное образование. Система продвижения по служебной лестнице, порядок назначения на вышестоящие должности стали конкурсными и прозрачными; действует система непрерывного образования офицерских кадров, когда обязательным условием получения очередного воинского звания является не только выслуга лет, но и повышение квалификации и успехи в подготовке своего подразделения или части.

Важнейшим элементом новых Вооруженных Сил является корпус профессиональных сержантов. Младший командир владеет сложной военной специальностью, и именно он привносит в казарму профессиональную мораль не наемников, а кадровых военных, чья работа заключается в защите Отечества. Для подготовки этой категории военнослужащих действуют специальные учебные заведения.

Уровень дохода офицера с определенной выслугой лет существенно превышает среднюю зарплату по России, сержанта – чуть выше среднего уровня. К тому же военнослужащие пользуются бесплатным дополнительным медицинским страхованием, имеют существенные льготы при ипотечном кредитовании. Уволившиеся рядовые и сержанты получают льготы при поступлении на бюджетные места в вузах, распространено среди них и дистанционное получение высшего образования. При этом особые льготы (например, стипендию при получении высшего образования) имеют те уволившиеся военнослужащие, которые согласились стать резервистами.

Использование все более сложных вооружений и техники требует все более длительных сроков обучения: именно это привело к отказу от призыва.

Руководство Вооруженными Силами осуществляется приказами, которые следуют от министра обороны через Генштаб непосредственно оперативно-стратегическим командованиям Вооруженных Сил. При такой организации у Генерального штаба нет функций непосредственного оперативного управления. Его задачи ограничиваются управлением

Стратегическими ядерными Силами, Космическими войсками, координацией действий между оперативно-стратегическими командованиями, организацией применения резерва Верховного главнокомандующего, а также стратегическим планированием и предоставлением рекомендаций министру обороны и политическому руководству страны. Генштаб участвует в оценке военных угроз, а главное, – в выработке предложений по их парированию, 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, во взаимодействии с аппаратом Совета безопасности.

В армии поддерживаются традиции воинской славы России, большое внимание уделяется сохранению мемориалов Великой Отечественной войны и других памятников военной истории.

Реформа правоохранительной системы стала одним из главных модернизационных проектов, который коренным образом преопределил подход к организации внутренней безопасности в государстве – от полицейско-репрессивной к защите граждан и законных проявлений свободы.

Главное полицейское ведомство страны – Министерство внутренних дел – ликвидировано. Различные функции охраны правопорядка четко разведены по уровням публичной власти, т.е. исчезла «полицейская вертикаль», совмещавшая борьбу с преступностью с поддержанием общественного порядка.

Функции охраны правопорядка адекватно децентрализованы и выполняются несколькими ведомствами и службами. Низовое звено – муниципальная милиция – управляется органами местного самоуправления.

Правопреемником МВД стала Федеральная служба криминальной полиции (ФСКП). Ее основные задачи – противодействие тяжким насильственным и корыстным преступлениям, т.е. «квалифицированной»

(«классической») преступности, в т.ч. организованной. Структурные подразделения ФСКП существуют во всех регионах, но территория под их юрисдикцией не совпадает с границами субъектов РФ.

Региональные полицейские службы подчинены только органам власти данного субъекта РФ. В их функции входят:

- предупреждение, выявление, пресечение и расследование менее тяжких насильственных и корыстных преступлений;
- патрулирование внегородских автомобильных дорог и функции муниципальной милиции на межпоселенческих территориях;
- 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 вневедомственной охраны; обеспечение разрешительной системы (лицензирование оружия и проч.).

Споры о «подведомственности» региональной и федеральной полиции решаются по принципу «старшинства», т.е. если представитель ФСКП утверждает, что дело относится к подведомственности этой службы, оно передается в ФСКП.

На уровне городских и сельских поселений действует муниципальная милиция, подчиненная только местному сообществу. Она финансируется из местных бюджетов – только так можно гарантировать, что правоохранительные органы будут стоять на страже прав граждан и находиться под гражданским контролем. Муниципалитеты с недостаточным уровнем собственных доходов получают субсидии регионального бюджета до законодательно установленного уровня финансирования.

Основная задача муниципальной милиции - охрана общественного порядка — патрульно-постовая служба с полномочиями по дознанию,

институт участковых, детские комнаты милиции и т.п. В городах на эту милицию возложена и безопасность дорожного движения.

Функции давно ликвидированного ГИБДД разделены между региональной полицией (на дорогах вне населенных пунктов), муниципальной милицией и гражданской службой дорожного движения, занимающейся контролем над техническим состоянием автомобилей, выдачей прав и методическим обеспечением организации дорожного движения.

Внутренние войска МВД преобразованы в национальную гвардию: они подчиняются непосредственно Президенту РФ. Задачи этой структуры: 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).

Военные звания сохранены только в национальной гвардии и подразделениях силовой защиты (типа ОМОНа или СОБРа), существующих при всех правоохранительных службах. В остальных же структурах действуют специальные звания – иерархия званий стала короче и не довлеет над меритократически выстроенной управленческой структурой.

Борьбой с экономическими преступлениями занимается Федеральная служба финансовой полиции (ФСФП) со своими подразделениями по всей стране; она тесно сотрудничает с Федеральной службой криминальной полиции. Основные задачи ФСФП – противодействие экономическим преступлениям и коррупции, в т.ч. в полицейских и милицейских службах.

Федеральная миграционная служба является полностью самостоятельным органом, подчиненным Правительству РФ.

Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков – сохраняется вместе с зоной ответственности.

Органы прокуратуры надзирают за законностью деятельности всех полицейских органов и спецслужб, а также в системе исполнения наказаний. Сохранились у прокуратуры и право возбуждения уголовных дел с последующей передачей для расследования по принадлежности, и функция составления обвинительных заключений и поддержания обвинения от имени государства в суде. Прокуроры давно отказались от форменной одежды, но сохранили систему специальных званий.

Воссозданная Федеральная пограничная служба (ФПС) к своим традиционным задачам по охране Государственной границы добавила задачу обеспечения (главным образом, силового) деятельности Федеральной таможенной службы в пунктах пропуска через границу. К органам ФПС прикомандированы сотрудники федеральной службы контрразведки.

Органы Федеральной таможенной службы перестали быть силовым ведомством. Их сотрудники лишь составляют протоколы о правонарушениях и передают их в финансовую полицию.

При Министерстве обороны действует Военная полиция. Смысл ее деятельности – предупреждение, выявление, пресечение и расследование правонарушений (административных и уголовных), совершаемых военнослужащими. В Военной полиции действует система воинских званий и существуют подразделения силовой защиты.

Федеральная служба безопасности упразднена. Воссоздана Федеральная служба контрразведки (ФСК) с компетенцией, соответствующей этому наименованию. Кроме выявления и пресечения собственно разведывательной деятельности иностранных спецслужб (в военной, научной, экономической областях), ФСК обеспечивает информационную безопасность, включая сохранение государственной тайны. ФСК - не полицейский орган, а спецслужба, поскольку доминирующим видом ее деятельности является не процессуальная, а оперативно-розыскная, в т.ч. агентурная. В ФСК нет воинских званий, а есть своя градация специальных званий. Как только функции ФСК были ограничены, исчезла необходимость в территориальных

формированиях вплоть до каждого района страны. ФСК обеспечивает контрразведывательное прикрытие конкретных объектов, откуда могут «утечь» те или иные секретные сведения.

Создана Федеральная служба по охране Конституции (ФСОК). Она отвечает за предупреждение и пресечение террористических актов; предупреждение и реагирование на угрозы сепаратизма; выявление и борьбу с незаконными вооруженными формированиями.

Однако основным субъектом противодействия широкомасштабным террористическим актам (в т.ч. освобождения заложников) является Национальная гвардия (или ее специальные подразделения). Военские звания остались только в спецназе ФСОК. Остальные сотрудники имеют специальные звания.

Из Федеральной службы охраны (ФСО) выведена Служба безопасности Президента РФ (СБП). Ее нынешние функции и полномочия сохраняются. В самой же Федеральной службе охраны появляется 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.

Для гражданского контроля над деятельностью полиции и специальных служб создан независимый государственный орган - Комитет гражданских расследований, который по требованию граждан расследует действия правоохранительных органов, если есть подозрения в их противоправности.

## **Великая держава XXI века**

Россия — один из лидеров в строительстве миропорядка XXI века. полноправный участник всех ведущих глобальных организаций. Как одна из ведущих экономик мира, она занимает видное положение в ВТО и ОЭСР. Статус России как стратегического союзника Евросоюза в обозримой

перспективе может переформатироваться в постоянное членство. А с существенно изменившейся НАТО Россия успешно завершает переговоры о своем вступлении в альянс, что будет стимулировать его дальнейшую позитивную трансформацию. Уже созданная качественно новая договорная база партнерских отношений Россия — НАТО обусловила и значительные реформы ОБСЕ.

Россия активно продвигает на международной арене принцип взаимодополнения усилий для оптимизации коллективного потенциала решения общих проблем. Конкуренция в мире остается предельно острой, но она дополнилась новым измерением — конкуренцией способностей к конструктивному взаимодействию. Иначе говоря, задает тон в мировой политике тот, кто находит в конфликтных ситуациях взаимовыгодные компромиссы и развязки и убеждает остальных включиться в этот процесс. Именно победители в этой конкурентной борьбе являются лидерами XXI века. Складывающийся глобальный мир основан на кооперации и представляет своего рода сетевую структуру, чем традиционную и доминировавшую в прошлом систему блоков.

Осознание целесообразности такого подхода мировыми игроками особо проявилось еще в 2008 г. с образованием «двадцатки» для преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса; постепенно сфера такой «кооперативной конкуренции» расширялась по двум направлениям. Первое из них — решение глобальных проблем, в первую очередь, экологических: именно в XXI веке человечество почувствовало, что природные ресурсы (включая и пресную воду) не безграничны, требуют бережного и ответственного управления и, а где возможно, воспроизводства. Второе направление сотрудничества — ответ на т.н. «нетрадиционные угрозы» — от сетевого международного терроризма (включая биотерроризм) и наркоторговли до неконтролируемой миграции, преодоления последствий стихийных бедствий и гуманитарных катастроф.

Основные цели внешней политики России постоянно ориентируются на формирование внешнего окружения, благоприятного для внутреннего развития страны. Ключевым условием достижения этой цели страна считает сохранение мира, мирное разрешение возникающих межгосударственных проблем и противоречий, недопущение конфронтации с какими бы то ни было крупными международными игроками при избегании односторонней зависимости от них. К числу приоритетных направлений внешней политики России по-прежнему относятся обеспечение безопасности, глобального признания нашей страны как одного из мировых лидеров, суверенитета, а также дальнейшая интеграция в мировую экономику.

В отношениях России с внешним миром актуальными остаются такие задачи для конструктивного взаимодействия как предсказуемость, максимально возможное правильное понимание интересов и намерений сторон, готовность и способность рационально и конструктивно вести диалог друг с другом.

Россия последовательно выступает за неукоснительное соблюдение международного права в международных отношениях, недопущение избирательного применения основополагающих международно-правовых норм.

Изменение видения глобального мира в российском политическом классе происходило постепенно. Не только в России, но и во всем мире, оставалось достаточно тех, кто не был способен мыслить категориями сотрудничества и ориентировался на архаичные категории господства и подчинения. Коренной перелом в эти настроения внесла реализация программы модернизации. Конфронтация и изоляционизм стали недопустимой роскошью, а потребности в обретении новых технологий и развитии внешнеэкономических связей заставили искать новые подходы и компромиссы, заимствовать и переносить на российскую почву практики управления экономикой, социальной сферой и урегулирования конфликтов в обществе. Как поиск ресурсов для модернизации, так и укрепляющееся

сотрудничество с развитыми странами сделали одним из приоритетов внешней политики демилитаризацию международных отношений.

Быстрая, мощная внутренняя модернизация позволила России радикально сократить отставание от ведущих мировых держав по уровню состояния институтов, темпам развития и диверсификации экономики. Реальные успехи в преодолении кризиса без социальных потрясений и выходе из него на новый уровень социально-экономического развития на базе инноваций и высоких технологий, успешная борьба с коррупцией, развитие подлинных институтов демократии и гражданского общества, продвижение в решении демографических и экологических проблем, в возрождении Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, осуществление эффективной военной реформы и др. — все это было воспринято за рубежом как выраженная политическая воля России к модернизации и принесло стране не только уважение в мире, но и ощущение вступления в пространство общих ценностей. В этих условиях политические классы западных стран справились с собственными «ястребами» и прошли свою половину пути к налаживанию новых отношений с Россией. Особенно сложную конфигурацию борьба между «голубями» и «ястребами» и в России, и на Западе приобрела на этапе образования эффективного альянса России с НАТО — серьезный прорыв был достигнут благодаря успехам совместной миротворческой операции в одной из значимых стран третьего мира.

В результате Россия обрела на Западе образ страны, которую нужно уважать — как за военную и экономическую силу, так и за успешную модернизацию и конструктивный подход к кооперативному решению глобальных проблем. Это позволило решить задачу изменения отношения к России в мире, которая имела в большей степени морально-политический, нежели технологически-прикладной характер.

Россия связана с Европейским союзом статусом стратегического союзника на качественно новой правовой базе, на «большом договоре».

Перспективы ее полного членства в ЕС прорабатываются, но при этом учитываются как создание в СНГ многосторонней зоны свободной торговли, так и позиция Евросоюза относительно соответствия своим стандартам других членов Содружества Независимых Государств, с которыми Россия взаимодействует в рамках общего рынка.

Этот союз основан на экономической взаимодополняемости, многовековом опыте торгово-экономических связей, единых социально-культурных корнях, общих цивилизационных подходах и ценностях, истории и видении будущего. Союз носит стратегический характер: он призван функционировать в качестве инструмента реализации глобальной ответственности России и Европы, предотвратить вероятное относительное ослабление их роли в мире, способствовать их ускоренному развитию, устойчивости к вызовам и угрозам будущего.

В основе создания стратегического союза России и ЕС стояло поэтапное формирование единого энергетического комплекса Европы, базирующегося на перекрестном владении хозяйствующими субъектами и на совместном управлении добычей и перераспределением газа и других энергоносителей. В едином европейском энергокомплексе и потребители, контролирующие источники, и производители, контролирующие распределение, имеют равный интерес в справедливой цене на энергию и ее рачительном использовании.

Наряду с "большим договором" вступило в силу новое соглашение по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки-2). Оно было недостаточно совершенно и еще находилось под давлением старых стереотипов конфронтации, но именно опыт взаимодействия, накопленный в ходе переговоров и его реализации, открыл путь к еще более качественным шагам по укреплению безопасности на евроатлантическом пространстве.

Основа союза — тесное взаимодействие и координация политики России и Евросоюза по важнейшим стратегическим вопросам, по большинству из которых интересы совпадают. Среди них: недопущение новой милитаризации европейской политики; изменение климата; предотвращение масштабных войн в условиях начавшегося быстрого передела мира; распространение оружия массового уничтожения; защита универсальной ценности международного права и институтов; приверженность к мирному урегулированию межгосударственных и внутренних конфликтов; поддержание стабильности в кризисных и беспокойных регионах мира.

Уже давно установлено единое гуманитарное пространство, включая безвизовое перемещение для всех европейцев. Россияне включены во все программы студенческих, научных и культурных обменов наравне с гражданами стран ЕС.

Россия и ЕС уверенно продвинулись к общему рынку, свободному передвижению товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, были устранены технические барьеры и иные препятствия нормативного характера. Создан общий рынок транспортных услуг, интегрированный в глобальную транспортную систему. Россия и ЕС совместно разрабатывают и обеспечивают продажи на мировом рынке технологий, продукции и услуг в наиболее передовых секторах экономики (авиация, космос, атомная энергетика, информационно-коммуникационные, нанотехнологии и др.).

Вместе Россия и Европейский союз смогли существенно снизить риски, порождаемые непредсказуемостью политики других существующих и возникающих крупных игроков.

*Россия и США связаны отношениями стратегического партнерства.*

Эти отношения выстраивались постепенно — через совершенствование диалога, заключение договоренностей в области военно-стратегической стабильности на глобальном уровне, построения новой системы европейской

безопасности, противостояния мировому терроризму и экстремизму. С российской стороны движущей силой были и потребности, порожденные задачей модернизации российской экономики на основе высоких технологий.

Началом сближения стали заключение нового договора о сокращении стратегических наступательных вооружений и усилия по выходу из финансово-экономического кризиса. Вслед за этим Россия и США смогли совершить прорыв в развитии торгово-экономических и деловых связей — в обеих странах появились и активно заработали влиятельные группы экономических интересов, которым было выгодно сглаживание политических конфликтов между двумя государствами.

Следующим шагом в сближении России и США стали разработка совместных программ противоракетной обороны и выход на качественно новый уровень сотрудничества в дальнейшем укреплении международных режимов нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ). Особенно важным стало сотрудничество на иранском и северокорейском направлениях. Далее, уже в форматах «восьмерки» и других ключевых форумов, велась совместная работа по укреплению ядерной безопасности в других проблемных странах и по противодействию негосударственным структурам, представляющим опасность с точки зрения использования ОМУ в террористических целях.

Сложнее было добиться понимания в вопросе о правилах взаимодействия на постсоветском пространстве. Отказ США (и их союзников по НАТО) от форсированного расширения блока на Восток и возобновление нормального диалога по теме демократии и прав человека — в пакете с подключением России к усилиям западной коалиции в Афганистане (без направления туда российских военных) позволили выстроить эти отношения.

Альянс России и США охватывает и многие другие сферы — совместные усилия по обеспечению безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, поддержание стабильности в мусульманском мире и

противодействие исходящим из него угрозам, взаимодействие в высокотехнологических областях (исследования в области высоких энергий и ядерной физики, нанотехнологий, ядерной энергетики, синтеза энергии, сейсмологические наблюдения, гидрометеорология). Активно сотрудничают исследовательские сети с участием высших учебных заведений, научно-исследовательских центров и бизнеса.

Понятие «постсоветское пространство» осталось в далеком прошлом, но термин «ближнее зарубежье» по-прежнему широко употребляется. Сохраняется СНГ — в составе всех 12 бывших советских государств (Грузия вернулась в его состав) Но Содружество стало не «клубом глав государств», а сетевой, качественно новой и эффективной структурой по координации связей, поддерживать которые все государства считают выгодным и полезным.

Россия воспринимает «ближнее зарубежье» как общий для живущих в нем народов цивилизационный ареал и не отождествляет исторически обусловленные взаимовыгодные и привилегированные отношения с этими странами как «сферы влияния». Она внятно формулирует гарантии территориальной целостности, уважения независимости и суверенитета, мирного решения этнических конфликтов на пространстве СНГ, но действует преимущественно «мягкой силой» — успехи в модернизации дают к тому достаточные основания: Россия восстановило безусловное лидерство на рынках СНГ, стала сильным конкурентом других ведущих стран, а не преимущественно энергетическим донором, вернула и роль «цивилизационного центра», примера для подражания европейских и азиатских стран-членов СНГ.

Взаимодействие с постсоветскими странами строится на продвижении конкретных российских экономических, военных, демографических, гуманитарных интересов и соображений безопасности (охрана границ, борьба с организованной преступностью, наркобизнесом, терроризмом,

нелегальной миграцией и пр.). В экономике модернизационного периода интеграционный потенциал, рынки стран СНГ сыграли исключительно важную роль. Центральным элементом экономических связей стала многосторонняя зона свободной торговли.

Существенным фактором отношений России со странами СНГ является сотрудничество в гуманитарной сфере, в первую очередь — в расширении русскоязычного пространства. Превращение России в лидера модернизации и инноваций вернуло русскому языку высокую популярность: на русском говорит подавляющее большинство городского населения в странах Центральной Азии и Закавказья. Во владении русским многие молодые люди в странах СНГ видят конкурентное преимущество в образовании и социальной карьере. Россия активно инвестирует в подготовку кадров для русскоязычных школ в странах СНГ и другие программы по распространению языка.

Кроме того, сферы сотрудничества включают также демографическую политику и общую службу найма рабочей силы. Разумеется, реализуются многие иные сетевые программы, охватывающие все пространство СНГ.

Наряду с СНГ, существуют и другие интеграционные институты, образующие частично пересекающиеся сообщества стран СНГ. Через их систему созданы стабильные и максимально благоприятные условия деятельности для российского бизнеса, обеспечено четкое соблюдение договоренностей по либерализации регионального торгово-экономического сотрудничества, сделан приоритет на осуществлении прежде всего долгосрочных совместных проектов.

Создан постоянный формат взаимодействия СНГ-ЕС, в рамках которого сформированы дееспособные механизмы многосторонней координации интеграционных процессов. Образованный Совет партнерства СНГ-ЕС принимает решения о дальнейшей гармонизации экономического законодательства в формирующейся между ЕС и странами Содружества системе отношений свободной торговли с перспективой заключения общего

соглашения по типу Европейского экономического пространства, объединяющего ЕС с Норвегией, Исландией и Лихтенштейном.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) сохранила свою жизнеспособность, но ее миссия несколько трансформировалась. В первую очередь она занимается борьбой с терроризмом, религиозным экстремизмом (в Центральной Азии), наркотрафиком, а также служит для защиты от новых угроз и развития военно-технического сотрудничества. В этом качестве ОДКБ эффективно и тесно сотрудничает с ключевыми международными организациями.

Смещение центра тяжести глобального экономического развития в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) и стремительное возвышение Китая изменили привычную систему международной безопасности, сконструированную на трансатлантической проблематике. Тихий океан постепенно превращается в «Средиземное море» XXI века. В АТР выстраивается новая модель отношений с элементами сотрудничества и соперничества, прежде в четырехугольнике США — Япония — Россия — Китай. Именно диалог между этими четырьмя странами по проблемам тихоокеанской и глобальной безопасности определяет основные контуры взаимодействия в регионе и дополняет общеевропейскую архитектуру безопасности.

Укреплению позиций России в регионе способствовал целый ряд факторов, в первую очередь — успехи модернизации и создание в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке зон инновационного развития. Одним из инструментов продвижения российских интересов в регионе стала Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — как первая площадка согласования российско-китайских интересов и подходов, особенно в Центральной Азии, в рамках международной организации, в которую не входят страны Запада. Посредством ШОС стало налаживаться многостороннее экономическое сотрудничество: возросший динамизм

российской экономики и реформы экономического взаимодействия в СНГ побудили Китай и страны Центральной Азии изменить повестку дня ШОС.

#### РАЗДЕЛ IV.

### **ИЗ ТРЕВОЖНОГО НАСТОЯЩЕГО — В ЖЕЛАЕМОЕ БУДУЩЕЕ: ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ШАГИ**

После всего написанного выше возникают вопросы: когда же эти панорамные изображения будущего должны превратиться в реальную действительность России? И кто этим будет заниматься?

Что касается первого вопроса, то мы не торопимся вступить на внешне привлекательный путь установки конкретных дат (2020, 2030, 2100 и т.д.). Как нам представляется, история развивается не из-за того, что перед ней ставят ориентиры в виде определенных круглых дат. Есть внутренняя логика

и последовательность событий, которую намного важнее уловить для достижения конечного и реального успеха. Далее мы попробуем описать эту последовательность хотя бы в виде первоочередных шагов.

Отвечая на второй вопрос: нам представляется ошибочным жестко делить общество на тех, кто поддерживает и тех, кто не поддерживает модернизацию. При определенных условиях (их предстоит создать политическому руководству страны, когда оно приступит к движению по предлагаемой ниже «дорожной карте»), используя, в частности, принцип коалиций и компенсаций, можно вовлечь в модернизационный процесс большинство активного населения.

Но, прежде всего, отметим, что любые конкретные меры должны базироваться на соответствующей XXI веку системе ценностей. В противном случае процесс модернизации не получит необратимого характера.

### **От какого ценностного наследства мы должны отказаться?**

Ресурсно-сырьевой способ существования автоматически сдвигает систему ценностей от индивида, гражданина, общества, народа к полюсу государства и власти, управления и коммунальных сборок.

Если национальное достояние черпается из недр, а не создается людьми, власть превращается в верховного дарителя, а граждане — в благодарных, хотя и всегда недовольных получателей. Наиболее престижным, доходным и перспективным, «поистине государственным» делом становится распределение и перераспределение, а не обеспечение

производства и творчества. Главной ценностью оказываются не люди, а структуры, их знаки и персонификации.

В идеологии это ведет к культу государственничества и великодержавности. Ценности общего и целого начинают превалировать над ценностями индивида и приватности, лица. Государство утверждает свой престиж отдельными показательными достижениями, идеологически значимыми *экспонатами*, будь то открытия в науке, изобретения, технические чудеса, достижения в искусстве или спорте, но не качеством повседневной жизни граждан и условиями их духовного, нравственного развития.

В политике это означает «естественные» ценности концентрации и персонификации власти, подавление гражданских прав и свертывание политических свобод; ограничение политической мобильности и ротации, консервацию зауженных элит, положений и статусов; зажим информации, формирование зон, закрытых для критики или даже простой объективной информации; имитацию демократических и правовых процедур, политической жизни, общественной дискуссии и прочие *суррогаты свободы*. Сугубо случайная причастность конкретных персонажей к экономической и особенно политической эксплуатации сырьевого достояния создает неуверенность в руководстве и элитах, стремление максимально устранить возможности открытой конкуренции и монополизировать политическое пространство. Остатки здорового консерватизма перерастают в страх перед изменениями как таковыми, в стремление подморозить, а затем и вовсе забетонировать ситуацию.

В системе управления это означает смещение ценностей в сторону администрирования как такового. В сознании чиновников и целых институтов вырабатывается ощущение собственной самодостаточности и

самоценности. В этой системе представлений они не обслуживают производительную и творческую активность общества, а распределяют ограниченный ресурс. В итоге к ограниченному и перераспределяемому ресурсу, помимо квот, доходов от сырьевых продаж и т.п., начинает относиться и само право на деятельность, будь то производство, торговля, наука, творчество, изобретательство, образование и т.д. Лицензию на дело выдают, как лицензию на отстрел редкого зверя, как правило, не задаром. Естественной становится закрытость и чрезмерная централизация принятия решений. Прямое следствие — манипулирование авторитарным руководством со стороны средней и низовой бюрократии (ведомственный сепаратизм). Бюрократическое высокомерие имеет прямые организационные, экономические и социальные следствия. Избыточное административное давление в этой системе ценностей — не извращение, а естественное явление, выражение сути. Столь же органичны в этой системе массовая коррупция, бизнес на административных барьерах и пр. — явления, осуждаемые риторически, но реально не подлежащие даже моральному осуждению, не говоря о реальных мерах. Наличие компромата становится таким же достоинством кандидатов на должности, как и отсутствие собственного мнения или способность держать его при себе.

*В экономике* это провоцирует «голландский синдром» не только в экономическом, но и в ценностном отношении: сырьевая, ресурсная ориентация девальвирует собственное производство и инновации, в том числе как стратегические направления, как общественно значимые занятия. Нынешняя явно усиленная инновационная риторика власти выражает стремление компенсировать этот ценностный сдвиг. Однако прогрессивные стратегические высказывания зачастую оказываются в противоречии с практикой и остальным дискурсом. Это тем более опасно в свете масштабности, системности поставленных задач. Предстоит преодолеть столь же «естественные» установки такой системы координат: завышенную

концентрацию собственности и сращивание бизнеса с властью, нарастающий монополизм и свертывание свободной конкуренции, терпимое отношение особо крупного, либо сращенного с властью бизнеса к административному давлению на экономику в целом, избыточно централизованную социальную нагрузку на бизнес и т.д. и т.п.

В социальной сфере это, прежде всего, ведет к росту сугубо потребительских, в том числе иждивенческих настроений. Привычка к «легкой ренте» пускает метастазы по всему социальному организму. На массовом уровне подлинным жизненным успехом начинает считаться встраивание в системы власти и перераспределения (или пристраивание к ним), а не самостоятельное дело. Соответственно распределяется социальный престиж. Рядовой чиновник ощущает себя более значимой персоной, чем продвинутый предприниматель или творческая личность. Все это ограничивает, если не свертывает активность, надежды на честную, заработанную социальную мобильность. Жизненная пассивность дополняется робким консерватизмом («не стало бы хуже»). Борьба за социальные права, вплоть до открытых выражений протеста, направляется на то, чтобы «получить», а не на требования радикально изменить условия собственной активности («дайте денег!» вместо «дайте заработать!»). Отсюда известная слабость гражданских инициатив и ценности конформизма, транслируемого из социальной сферы в политическую — и наоборот.

При этом важно иметь в виду сквозной характер этих тенденций и проблем. Изменения политического стиля на самом верху с небольшим лагом, но в точности воспроизводятся и в отношении к гражданам со стороны регуляторов, разного рода административной «обслуживающей», представителей контроля и надзоров, инспекторов ГИБДД или социальных работников.

## Координация первоочередных шагов

Что касается первоочередных шагов, то необходимо отметить: в разных описанных нами выше сферах общественной жизни такая же разная степень готовности к старту модернизации. Однако это не значит, что можно, например, начать с экономической модернизации, отложив «на потом» политические реформы. Если сравнивать ситуацию с подготовкой к запуску космического корабля, то по всем обозначенным выше направлениям (политическая система, социальная сфера, экономика, оборона и обеспечение безопасности, внешнеполитическое позиционирование) нужно **одновременно** начать отсчет времени до старта.

**Таблица 1**

### Условия для запуска модернизации в отдельных сферах общественно-политической жизни России

Направления модернизации	Условия для запуска необходимых преобразований
Политическая система	Подготовка и введение в действие новой законодательной базы; выстраивание строго на этой базе правоприменительной практики
Социальная сфера	Подготовка изменений законодательной базы
Экономика	Законодательное и политическое позиционирование в экономике государства и бизнеса
Вооруженные Силы и правоохранительные органы	Продолжение идущей реформы Вооруженных Сил, реорганизация правоохранительных органов
Внешняя политика	Подготовка и принятие новой внешнеполитической доктрины России

Из таблицы 1 следует, что ничего не мешает — если на то будет проявлена политическая воля — хоть завтра (комплекс шагов №1):

- приступить к подготовке реорганизации правоохранительных органов;
- неуклонно продолжать уже идущую реформу Вооруженных Сил;

- начать подготовку проекта новой внешнеполитической доктрины России;
- признать, что политическую систему, экономику и социальную сферу необходимо реформировать.

Комплекс шагов №2 должен быть посвящен запуску реформ в политической, экономической и социальной сферах. При этом, повторяем, важно сделать это практически одновременно и взаимоувязанно из-за того, что, в частности, инвестиционный климат напрямую зависит от состояния политических институтов в стране, а состояние социальной сферы во многом определяется положением дел в экономике.

Между комплексами шагов №1 и №2, видимо, должен быть очень небольшой промежуток — не годы, а месяцы, которые должны быть посвящены политической подготовке к предстоящим реформам. Например, в эти месяцы формируются формальные и неформальные структуры, на которые возлагается ответственность за законодательное, организационное и кадровое обеспечение реформ, меняется информационная политика тех СМИ, которые прямо или косвенно зависят от государства. К участию в общенациональной дискуссии о содержании модернизации должны быть приглашены все зарегистрированные и незарегистрированные политические и общественные организации, что сможет стать одним из важнейших факторов политической реформы.

А теперь перейдем к конкретным мерам.

## **Политическая система**

Современную западную демократию либеральной именуют — и участвуют в ее строительстве, функционировании и развитии — не только идейные либералы, но и консерваторы, и социал-демократы. Защитниками либеральной демократии в равной степени готовы себя назвать и консерватор

М.Тэтчер, и лейборист Т.Блэр, партии которых на выборах противостояли и друг другу, и либеральной партии. Поэтому рассуждения о том, что в России либеральная демократия невозможна, так как партии либерального толка не могут завоевать большинство на выборах, продиктованы либо нежеланием, либо неумением понять сущность современной демократии. Вообще, демократия исторически вводилась не идейными либералами, но дальновидными политиками разных политических взглядов, движимыми желанием упорядочить конфликт в элитах, придать ему характер управляемого по определенным правилам эволюционного процесса, чтобы избежать революционных потрясений. И это получалось там, где удавалось заместить войну на уничтожение противника воспитанием доверия — сначала между элитами, а потом и в обществе в целом. Равным образом, кстати, и либерализации политических режимов вершились — особенно в истории России — не идейными либералами, но лидерами, понимающими, что дальнейшее закручивание гаек лишь усугубит кризисное состояние страны.

Ближайшая задача в области политической модернизации — «перезапуск» механизмов политической конкуренции. Его основные параметры:

- политически активные граждане должны получить возможность выбора путей для реализации своих устремлений — либо в рамках «партийной демократии» доминирующей партии, либо в одной из оппозиционных партий (второй путь сейчас фактически перекрыт, первый — забит «бюрократическими тромбами»). Дискриминация политического активизма, реализуемого в рамках «системной оппозиции», исключается. Это позволит включить здоровые силы оппозиции в реализацию модернизационного проекта: многие идеи модернизации разделяются либеральными оппозиционными структурами;

- вертикаль исполнительной власти должна обрести 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. В то же время исключается выход за рамки должностных полномочий с целью создания односторонних преимуществ одной партии с использованием административного ресурса;
- зарегистрированные политические партии вырабатывают и соблюдают консенсусно выработанные правила поведения — своеобразный «пакт о национальном согласии». Смысл его в том, чтобы гарантированное исполнительной властью расширение политической конкуренции до нормальных пределов встретило ответные обязательства партий по содержанию и формам своей деятельности. В частности, эти договоренности должны включать в себя 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, в т.ч. массовых акций. Одновременно участники соглашения обязуются не допускать и совместно противодействовать всем формам экстремизма, решительно пресекать любые шовинистические выступления и попытки провокационных действий во время массовых акций;
- параллельно должен начаться новый этап административной реформы и реформы государственной службы, внедряющий основы подотчетности бюрократии политическому руководству и меритократии — в противном случае будущие «капитаны модернизации» рискуют навсегда остаться лейтенантами.

Такой «перезапуск конкуренции», с одной стороны, сохранит рамки управляемости политической системы со стороны политического

руководства страны, а следовательно — поможет оптимально использовать инструментарий модернизации, с другой стороны, обретаемые навыки политического плюрализма создадут политическую рамку для модернизации, поскольку откроют каналы мобильности, ослабят бюрократическое давление на предпринимателей, запустят механизмы ненасильственного урегулирования конфликтов.

Постановка означенных задач четко указывает на необходимость политической воли 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.

Описанные только что шаги разрывают порочный круг, когда бюрократия на выборах почти откровенно играет на стороне «Единой России», а та, завоевав при поддержке бюрократической вертикали абсолютное большинство в представительных органах всех уровней, послушно выполняет волю бюрократии — почти без обсуждения принимает инициированные исполнительной властью законы и защищает исполнительную власть в публичном пространстве. Без жесткого сигнала «сверху» партия под руководством региональных и местных начальников будет по-прежнему следовать негласной, но вполне осязаемой установке на получение любой ценой двух третей мандатов в представительных органах всех уровней, что демотивирует ее реформу и развитие конкуренции идей и людей — как внутри партии, так и в отношениях с партиями-оппонентами.

Во всяком случае, нужно категорически — причем публично — отказаться от практики поощрения губернаторов и региональных партийных организаций за лучшие результаты на выборах.

Необходимо провести решительную реформу законодательства о партиях:

- ликвидировать административные барьеры при регистрации партий. Для создания федеральной партии достаточно уведомительным образом сообщить о наличии 10 тысяч членов в не менее чем 25 субъектах Российской Федерации. Единственным поводом для отказа в регистрации могут служить экстремистские положения партийной программы;
- установить ответственность регистрирующих органов за попытки избыточного контроля над внутренней жизнью партий, необоснованные отказы в регистрации;
- ввести более гибкие рамки для возникновения новых или реформирования существующих партий.

Должна быть начата реформа законодательного процесса. Как и во многих других случаях, речь идет не о формальном изменении институциональных рамок, а об изменении стиля и содержания работы, для чего:

- шире практиковать парламентские слушания и активизировать (пусть и несовершенный) механизм парламентских расследований;
- вести прямую трансляцию всех открытых пленарных заседаний Думы в Интернете;
- исключить практику «ускоренного» приема законопроектов, особенно во втором чтении, чтобы на законопроект успели отреагировать все субъекты законодательной инициативы;
- обязать всех членов правительства и руководителей федеральных служб и агентств не реже одного раза за сессию выступать в Думе на «правительственном часе».

Начать корректировку избирательного законодательства, очищающую избирательную систему от «бюрократических напластований»

— намеренно созданных «механизмов благоприятствования» для партии власти и стоящей за ней федеральной и региональной бюрократии.

Целесообразно снизить отсекающий барьер на всех выборах, где применяется голосование за партийные списки, до 5%. Мера по допущению в парламент 1—2 представителей партий для Государственной Думы представляется паллиативом: такие партии обретают многие привилегии парламентских партий, но разрыв между 32 мандатами (как минимум) за 7%-ный результат и 1 мандатом за 5%-ный выглядит нарушением принципа пропорциональности. В региональных парламентах 5—6% в любом случае дают 1 мандат.

Восстановить на федеральных и сохранить на региональных выборах смешанную избирательную систему 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.

Смешанная система сохранит «партийный стержень» фракций и одновременно даст партиям стимул к поиску сильных публичных политиков, настроенных на конкуренцию и способных выстраивать широкие общественные и элитные коалиции в свою поддержку. Тем самым хотя бы отчасти откроются каналы для вертикальной мобильности в политике. Это позволит ограничить бюрократический контроль над «партией власти», четче канализировать выражение оппозиционных политических настроений. Подчеркнем, что это (в совокупности с другими мерами) будет

способствовать как модернизации правящей партии, так и повышению авторитета партийной системы в целом.

Установить (через поправки в Закон «О 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») единообразные правила распределения мандатов между партийными списками в виде квоты Хэра (простая квота, определяемая делением общей суммы действительных голосов на число мандатов). Тем самым регионы вынуждены будут отказаться от применения различных вариантов системы делителей Имперали<sup>4</sup>, которая активно вводится в региональное законодательство в последние годы и, по заключениям экспертов, в нескольких случаях дала преимущество в распределении мандатов «Единой России». Это позволит оппозиционным фракциям обрести хотя бы минимальную «критическую массу», устранить бросающееся в глаза отклонения от принципа пропорциональности.

Необходимо создать негативные стимулы 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). Также незамедлительно отменить норму о праве однажды отказавшегося от мандата кандидата претендовать на место в Думе в случае образования вакансии («пенсионная работа» для отставленных губернаторов). Это не ущемляет пассивного избирательного

---

<sup>4</sup> Система Имперали или другие системы делителей исторически применялись, чтобы отсеять от попадания в законодательные ассамблеи малые партии или завесить представительство крупнейшей партии, формирующей исполнительную власть. Оба эти основания для России неприменимы: первую задачу решает высокий отсекающий барьер, а партии не формируют исполнительную власть. Единственная причина введения системы Имперали — стремление региональной бюрократии «улучшить показатели».

права таких деятелей, но вынуждает их занимать в списках заведомо непроходимые места.

Необходимо восстановить право политических партий на предвыборные блоки при условии, что для блоков отсекающий барьер устанавливается на более высоком уровне (7—8%) — это известная мировая практика.

Нужно упростить доступ партиям и кандидатам к регистрации на выборах. Это достигается набором мер, применяемых одновременно:

- 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;
- восстановление для независимых кандидатов и «малых» партий регистрации по залогу, снижение числа требуемых подписей и увеличение доли допустимого брака;
- принятие строго фиксированного списка оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации партии и кандидата.

В качестве еще одной меры по стимулированию развития партийной системы можно предложить своеобразный «Юрьев день»: на ближайших выборах Государственной Думы, в случае если число зарегистрированных на тот момент партий не будет превышать 10—12, одноразово отменить сбор подписей для всех партий и их кандидатов.

*В сфере реформы государственного управления необходимо:*

- продолжить работу по принятию административных регламентов оказания государственных услуг. Решающим в их применении является контроль за соблюдением и соответствующая оценка применяющих их чиновников: поощрения за соблюдение и санкции за несоблюдение;
- ускорить создание электронного правительства. Однако эта работа принесет ограниченный эффект, если не будет принят адекватный времени закон о свободе информации, четко устанавливающий и регламентирующий

ответственность органов государственной власти за своевременное представление информации гражданам и хозяйствующим субъектам;

- провести реформу государственной службы, усиливающую меритократическое начало, с заменой архаичной иерархии чинов и званий на гражданской службе гибкой системой материальных и нематериальных стимулов;

- проводить более гибкую кадровую политику. Времена, когда государственная служба считалась непрестижной и малооплачиваемой, должны остаться в прошлом. Запуск модернизационных проектов сам по себе вряд ли предполагает знаковые отставки или назначения. Однако по мере их реализации выявятся свои «герои» и «антигерои» — поэтому уже сейчас необходим отказ от «терпимости» к не справляющимся со своими обязанностями чиновникам. Громкие увольнения провинившихся должны породить существующую в любой демократии, но отсутствующую в России практику, когда при определенных обстоятельствах чиновник подает в отставку сам, чтобы не подвергаться позорящему увольнению и не подводить своих политических руководителей.

Первоочередные меры в области права — укрепление независимости судебной власти как института и независимости судей. «Программа-минимум» для этого — добиться неуклонного исполнения судебных решений, ответчиками по которым выступают органы государственной власти и местного самоуправления. Без этого судебная власть воспринимается и гражданами, и «политическим классом» как зависимая, де-факто подчиненная власти исполнительной.

Другие меры, направленные на утверждение независимости судей, включают укрепление принципа несменяемости, решение вопроса материального и статусного положения судей в системе власти, оптимизацию судейской нагрузки, открытие каналов для прихода в

«судейскую корпорацию» новых кадров из рядов адвокатов, корпоративных юристов, ученых, повышение открытости судебной системы.

Укреплению начал правового государства и решению модернизационных задач во многом способствовало бы распространение досудебных процедур разрешения хозяйственных споров.

Что касается развития гражданского общества, то главное на начальном этапе — создать систему стимулов для его развития. Это подразумевает:

- освобождение законодательства об общественных и некоммерческих организациях 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. С накоплением положительного опыта — распространение этих льгот на все более широкий круг общественных организаций.

Не меньшую важность для запуска политических реформ представляют собой и действия по стимулированию развития политической культуры, благоприятствующей модернизации и демократизации общества.

«Программа-минимум» — изменение дискурса власти и отказ от «госзаказа» в идейно-воспитательной области.

Дискурс власти уже в значительной степени изменился. Ценности модернизации и обновления становятся в устах представителей государства практически безальтернативными. Главная опасность здесь — «забалтывание» модернизации, что тоже, к сожалению, отчасти происходит, особенно когда в рассуждениях о модернизации избыточный акцент делается на ее рисках или «сохранении стабильности».

Что же касается «идеологического госзаказа», то его сфера достаточно широка: это учебники, документальное кино, снимаемое при поддержке государства и шире — все общественно-политическое вещание телевизионных каналов и радиостанций, пока контролируемых государством.

Такой «госзаказ» должен «проповедовать» модернизацию в целом и совершенствование политической системы в частности и в то же время исключать даже имплицитную проповедь антимодернизационных идей. Это подразумевает:

- категорическое исключение «госзаказа» на фильмы, программы и т.п. даже имплицитно оправдывающие или исповедующие сталинизм, изоляционизм, авторитаризм;
- подготовку образовательных и просветительских программ об истории и идеологии российских модернизационных проектов, успешного опыта модернизаций в зарубежных странах;
- более широкое освещение опыта модернизационных проектов в курсах истории и обществоведения для средней школы.
- расширение форматов общественно-политических передач, посвященных проблемам модернизации с привлечением более широкого круга экспертов, в т.ч. — критически настроенных по отношению к власти, но выступающих за модернизацию России.

*Кроме того, делается целый ряд символических шагов:*

- принимаются решения (возможно, через разъяснение пленума Верховного Суда) о неприменении ареста как меры пресечения к обвиняемым в ненасильственных, особенно — экономических преступлениях (за исключением конкретных оговоренных обстоятельств);
- в отношении автомобилистов: твердое утверждение, что в России не будет запрещаться правый руль, резкое и отслеживаемое сокращение «мигалок»;

- проводятся показательные действия против бюрократии, например, судебных приставов (в частности, через опись имущества) против органов государственной или муниципальной власти, не исполняющих судебные решения по искам граждан к этим органам.

## **Социальная сфера**

Прежде всего необходимо отметить, что какие-либо положительные сдвиги в социальном положении могут происходить только на фоне позитивных сдвигов в экономическом и политическом развитии страны. В противном случае, как это уже не раз случалось в нашей истории, все прекраснотушные намерения в отношении населения страны оборачиваются горечью несбывшихся надежд, душевной депрессией и личностной деградацией.

Но если предположить, что внешняя по отношению к социальной сфере институциональная среда развивается благоприятно, то в качестве главной идеи первоочередных мер можно предложить: увеличение расходов на социальную сферу в жесткой увязке с повышением их эффективности.

В применении этого принципа в первую очередь нуждается система здравоохранения, в отношении которой до сих пор так и не выбрана оптимальная для России модель.

Введенная в начале 1990-х годов система обязательного медицинского страхования (ОМС) по всеобщему мнению так и не смогла сыграть отведенную ей роль. В общем бюджете российского здравоохранения вклад ОМС — всего 30%. Это объясняется в основном низкими зарплатами занятых, а значит и небольшими поступлениями в виде страховых взносов. При этом состояние здоровья населения требует намного больших затрат, чем это производилось на пике экономического подъема (3,5% ВВП). Кроме того, в системе ОМС так и не привились механизмы проверки контроля

качества предоставляемой медицинской помощи, распространена коррупция, в т.ч. и с участием частных страховых компаний, отбор которых непрозрачен.

Поэтому при введении одноканальной системы финансирования нужно сделать выбор в пользу общественной модели здравоохранения, основанной на бюджетном финансировании Программы государственных гарантий предоставления медицинской помощи (не менее 7% ВВП). Это позволит остановить негативные тенденции в состоянии здоровья населения России. При этом необходимо разработать и последовательно вводить всеобъемлющую систему обязательных медико-экономических стандартов лечения, которые станут объективной основой для формирования запроса на бюджетные средства. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования должны превратиться в расчетно-информационные центры, через которые направляются средства в систему здравоохранения и где формируется персонифицированный банк данных о состоянии здоровья населения («карты здоровья», электронные «истории болезни» и т.п.).

В дополнение к общественной системе здравоохранения необходим мощный сектор добровольного (дополнительного) медицинского страхования (ДМС), услугами которого могут пользоваться как юридические лица (в пользу своего персонала), так и граждане. Взносы в эту систему (до определенного максимального предела) не должны облагаться налогами и страховыми взносами.

Еще одно важнейшее направление, где требуется проведение комплекса первоочередных шагов — это пенсионная система. Необходимо, наконец, разделить пенсионное обеспечение от пенсионного страхования. Первая сфера должна включать в себя материальное обеспечение нынешних пенсионеров и тех, кто выйдет на заслуженный отдых в ближайшие 10—15 лет. Эти люди, к сожалению, уже не попадают в сферу пенсионного страхования, в которой соблюдается очень простой принцип: размер

будущей пенсии напрямую зависит от суммы накопленных за трудовую жизнь взносов как в государственные, так и негосударственные пенсионные фонды.

В этой связи нужно принять решение о прямом финансировании системы пенсионного обеспечения из федерального бюджета, в котором для этого требуется создать специальный фонд. Доходы этого фонда могут формироваться, в дополнение к налогам, за счет средств, полученных от приватизации государственной собственности, а также от ее коммерческого использования (арендные платежи, дивиденды госкомпаний и доходы от размещения контролируемых государством пакетов акций в акционерных обществах).

Работники, которым осталось до выхода на пенсию более 10—15 лет, попадают в систему обязательного пенсионного страхования. При этом, наряду с уплатой специального налога в пользу более старших поколений, работодатель переводит не менее 10% от оплаты труда работника (чем работник моложе тем структура выплат в пенсионную систему сдвигается дальше от пенсионного обеспечения к пенсионному страхованию). Максимальное ограничение заработной платы (415 тыс. руб. в год), с которой берутся обязательные пенсионные взносы, необходимо отменить.

Это позволит, наряду с сохранением и, возможно, повышением уровня жизни нынешних пенсионеров создать устойчивую финансовую базу для высоких стандартов жизни на заслуженном отдыхе и нынешним работникам среднего и молодого возраста, а также всем последующим поколениям занятых.

Что касается образования, то здесь следует провести переаттестацию всех учреждений профессионального (среднего и высшего) образования с тем, чтобы сохранить только те из них, которые дают конкурентоспособную и современную подготовку. Это тем более необходимо в связи с начавшимся значительным уменьшением численности контингента выпускников школ.

Данный маневр позволит сконцентрировать уже используемые в этой сфере государственные ресурсы и тем самым обеспечить значимое улучшение материального обеспечения учебного процесса, в т.ч. радикально повысить заработную плату профессорско-преподавательского состава.

В системе школьного образования первоочередной мерой является внедрение института «автономного учреждения» с обязательным главенством управляющего совета.

В связи с ситуацией на рынке труда необходимо прежде всего довести до конца осуществление (и общественно-государственный контроль за этим) мер по стимулированию малого бизнеса. Это позволит снять значительную часть остроты с ситуацией назревших массовых сокращений неэффективных рабочих мест.

Кроме того, должны быть предложены принципиально более широкие возможности профессиональной переподготовки (вплоть до получения второго высшего образования) на базе наиболее успешных учреждений профессионального (среднего и высшего) образования, а также предложены меры государственной поддержки вахтовому методу занятости на территории России.

Требуется, наконец, в рамках взаимных договоренностей со странами СНГ, выработать эффективную процедуру привлечения на российский рынок труда временных трудовых мигрантов с тем, чтобы этот процесс начинался еще в странах «выхода» (профессиональная подготовка, изучение русского языка, выбор будущего рабочего места, получение разрешения на работу в России и т.д.).

## **Экономика и финансовая система**

Вспоминая предложенные нами ранее условия инновационного старта и лозунг – обращение к государству «не мешать!», для экономической и

финансовой модернизации экономической сферы следует начать изменения сложившейся системы институтов и порядка их возникновения.

Описываемое нами создание условий для полноценной дискуссии в политической сфере должно иметь свое отражение и в сфере экономической. Необходимы изменение системы выработки и принятия экономических решений, опора на гражданское общество в выработке планов инновационного развития.

К числу первых шагов в данном направлении можно отнести дерегулирование экономики, сокращение возможностей создания рент на уровне органов исполнительной власти:

- укрепление роли частного бизнеса в определении качества законодательства, администрирования законов и подзаконных актов; реальное обсуждение содержания вводимых регулятивных норм и способов их применения на практике с экономическим сообществом;
- борьба с любыми попытками извлечения рент, быстрый анализ существующего и принимаемого законодательства на наличие административных барьеров и коррупциогенность, прежде всего на уровне отдельных органов исполнительной власти, вплоть до запрета ведомственного нормотворчества (в части норм, затрагивающих права и обязанности третьих лиц). Такой анализ должен быть действительно независимым, а место прокуратуры как основного партнера исполнительной власти, проводящего такой анализ, должно стать гражданское общество и бизнес-сообщество;
- борьба со сращиванием государственных органов и бизнеса, кардинальное реформирование сектора государственных предприятий (точное число которых сейчас не известно даже государству), сокращение прямого участия в экономике государства как хозяйствующего субъекта, приватизация его избыточных активов, пересмотр перечня стратегических отраслей и предприятий и открытие их для притока частных инвестиций.

Создание полноценной экономики, генерирующей инновации, предполагает реализацию комплекса мер по повышению качества человеческого капитала, обеспечение возможности развития инновационного бизнеса в любой отрасли или любом регионе, а не только в разнообразных «зонах». Однако если рассматривать развитие инновационного бизнеса в узком смысле, то в качестве первоочередных шагов следует назвать применение налогового стимулирования для всех участников инновационных процессов и расширение свободы действий высшим учебным заведениям во внедрении и коммерциализации инноваций. Решать эти задачи будет тем легче, чем быстрее будет сформирована национальная инновационная система. Ускорить это может и должен запуск экономических механизмов энергосбережения и роста энергоэффективности.

Представляется крайне актуальной оценка проблемы долгосрочной макроэкономической стабильности.

Модель форсированного роста, реализованная в 2005-первой половине 2008 годов, себя исчерпала. Ставка на сверхтемпы (удвоение ВВП и т.п.) привела к перенапряжению финансовой системы – выявилась ее «прогрессирующая» неадекватность поставленным задачам и целям социально-экономического развития. Характерные признаки этого – значительные масштабы внешнего корпоративного долга, критическая нехватка «длинных денег», углубляющийся разрыв между объемами кредитов банковского сектора и их ресурсным обеспечением. При сохранении статус-кво цели Стратегии-2020 невыполнимы в виду радикального усиления диспропорций и перекосов в экономике и финансовой системе.

Необходим переход к иной, сбалансированной модели развития, главной движущей силой которой становятся инвестиции и инновации частного (отечественного и зарубежного) бизнеса. Жертва (по меньшей мере, в ближайшей перспективе) темпами в пользу качества экономического роста

потребуется широкого консенсуса гражданского общества, деловых кругов и государства.

Первоочередными шагами в этом направлении должны стать повышение устойчивости государственных финансов и перезагрузка регулятивной среды, в которой действует бизнес. Возросшие (в том числе в ходе кризиса) социальные обязательства государства должны быть сбалансированы ростом эффективности бюджетных расходов и сокращением их других статей.

Страховка маневра в бюджетной политике – низкая инфляция и процентные ставки. Для этого следует перейти к их таргетированию, увязанному с большей гибкостью в курсовой политике и управлении государственным долгом.

На уровне отношения государства к предприятиям принципиально важен переход от «ручного управления», решающего частные проблемы отдельных компаний, к универсальным мерам поддержки конкуренции, защиты собственности, создание новых рыночных институтов (например, установление долгосрочных тарифов на услуги естественных монополий).

Развитие экономики невозможно без надежного функционирования ее «кровеносной системы», т.е. системы финансовых институтов, расширения возможности привлечения капитала из внешних по отношению к компаниям источников, повышения доступности инструментов долгосрочных инвестиций, финансирования малого и среднего бизнеса, создания возможностей для использования национальных сбережений внутри страны.

В этой связи безотлагательной является структурная модернизация финансовой системы (бюджеты всех уровней, банки, финансовые рынки, небанковский сектор финансовых услуг, платежные системы и т.п.). Ее стабильность и внятные перспективы развития (в частности сроки и

механизмы решения проблем «плохих долгов») существенно облегчат проведение необходимой реструктуризации реального сектора экономики.

Одним из направлений стратегии развития экономики должна стать большая свобода действий бизнеса и власти на уровне регионов. Обеспечить развитие благоприятной институциональной среды исключительно из Москвы невозможно. Необходимо создание системы стимулов к построению благоприятной для бизнеса среды на уровне регионов и предоставление субъектам Российской Федерации соответствующих инструментов и возможности воспользоваться выигрышами от проводимых в регионе преобразований.

В заключение повторим еще раз постулат, который, несмотря на все клятвы в политических и экспертных выступлениях, к сожалению не реализован в России. Экономическое развитие и любые институциональные преобразования в экономической сфере могут быть успешны только в случае незыблемости и защищенности прав собственности. Причем необходимо не только совершенствование антирейдерского законодательства, но и защита от «ползучей национализации», недобросовестного приобретения контроля над частным бизнесом со стороны государственных чиновников.

## **Оборона и безопасность**

Одной из важнейших целей модернизации государства становится выделение функции обороны государства от всех прочих. Военная служба (со строгой иерархией должностей и званий, безоговорочным выполнением любых приказов) должна сохраниться только в Вооруженных Силах, национальной гвардии, которая должна быть создана вместо внутренних

войск, входящих ныне в МВД, а также в пограничных войсках. Все остальные ведомства решительно демилитаризируются.

В сфере обороны и безопасности необходим чрезвычайно жесткий гражданский контроль, основой которого является парламентский (что, разумеется, предполагает настоящую конкурентную политическую систему, об основных чертах которой сказано ранее). Принимается Закон «О гражданском контроле» в соответствии с которым устанавливается «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. Таким образом, открыто и гласно происходит формирование государственной политики в области обороны и безопасности.

При этом оборонные расходы должны максимально детализироваться и максимально открываться (для чего кардинально пересматривается Закон «О государственной тайне»). Военный бюджет должен стать гораздо обширнее, чем те несколько страниц, что ныне правительство направляет в Государственную Думу, с тем, чтобы парламентарии имели возможность понять и оценить основные тенденции развития российских вооруженных сил. Заметим, что в настоящее время оборонный бюджет любого из западных государств представляет собой многостраничный том. Парламент необходимо наделить и функцией «негативного» контроля, то есть законодательно закрепленным правом контроля того, как именно расходуются ранее выделенные средства. Гражданский контроль не должен ограничиваться парламентским, для чего нужно ввести должность уполномоченного по делам военнослужащих, в зону

ответственности которого войдет контроль за соблюдением их социальных и политических прав.

Кроме того, принципиальным является создание институтов независимой экспертизы в области обороны и безопасности. Эти научные центры обеспечат объективный анализ процессов происходящих в этой сфере, выработку рекомендаций, не продиктованных заинтересованными министерствами. Параллельно такие научные центры создают и учебные заведения, которые готовят не только будущих исследователей, но и гражданских специалистов, компетентных в области обороны и безопасности. Именно эти специалисты составляют аппарат гражданских служащих Министерства обороны.

### **Внешнеполитическое позиционирование**

Хотя в краткосрочной перспективе вероятность создания союза Россия-ЕС представляется относительно небольшой, на будущее этот вектор делается приоритетным. На пути к союзу целями формируемого подлинного стратегического партнерства, основанного на объективной заинтересованности России и ЕС в модернизации экономики, снижении ее зависимости от внешних рисков, становятся:

- формирование совместного энергетического пространства с устойчивыми внутренними связями, с гарантиями энергетической безопасности, высоким уровнем энергоэффективности и экологической безопасности, взаимным проникновением капиталов и возможностями для расширения деятельности на третьи страны;
- создание общего рынка транспортных услуг, интегрированного в глобальную транспортную систему;
- совместные разработка и обеспечение продаж в глобальном масштабе технологий, продукции и услуг в наиболее передовых секторах

экономики (авиация, космос, атомная энергетика, информационно-коммуникационные, нанотехнологии и др.).

При таком подходе к целям партнерства существует возможность сравнительно быстро преодолеть накопившиеся в рамках взаимоотношений России и ЕС противоречия. Становится очевидным, что для его реализации недостаточно сохранить Соглашение о партнерстве и сотрудничестве и внести в новый базовый договор несколько положений декларативного характера. По каждому из направлений, приоритетность которых удалось согласовать, подготавливается отдельное соглашение (или главы в общем соглашении), которое содержит план действий по достижению целей взаимодействия. Разработка подобных соглашений создает формат, подходящий как для многостороннего, так и для двустороннего сегментов отношений Россия-ЕС, поскольку в нем рассматриваются конкретные проекты, составляющие компетенцию стран-членов. Тем самым удается преодолеть разрыв между обоими направлениями официального диалога Россия-ЕС — между Москвой и странами-членами и между Москвой и Брюсселем.

*В повестке дня отношений Россия-США актуальной является задача усилить акценты на развитии торгово-экономических и деловых связей и на повышении эффективности соответствующих механизмов.* Формируются влиятельные группы экономических интересов в обеих странах, которым было бы выгодно сглаживание политических конфликтов между Россией и США.

Задача позитивного развития российско-американских отношений повышает внимание к вопросам публичной дипломатии, к выправлению образа России. Эти вопросы стали одними из наиболее приоритетных в повестке дня.

Российско-американский диалог по постепенному сокращению стратегических и ядерных вооружений вновь становится «несущей

конструкцией» отношений двух великих держав и стабилизатором международной политики в целом. Одновременно, в увязке с этим диалогом, возможна активизация сотрудничества по совместным программам противоракетной обороны.

Одним из главных условий процесса преодоления недоверия в отношениях Россия — США является, как минимум, откладывание расширения НАТО на постсоветское пространство на неопределенное будущее. Со своей стороны России следует на самом высоком уровне сделать всемерный упор на свою роль в качестве гаранта территориальной целостности и суверенитета соседей по СНГ.

Одновременно, в свете очень высоких ставок США, а также НАТО и других стран на предотвращение реванша талибов в Афганистане, России на афганском треке целесообразно, помимо содействия транзиту через ее территорию, принять четкую линию на расширение экономической и гуманитарной помощи, на участие российских советников и возможность осуществления военных поставок. Такие меры уже в самом ближайшем будущем необходимы и для интересов самой России – ведь возвращение талибов и других экстремистских сил к власти в Афганистане оказало бы самое негативное влияние на ее безопасность.

В краткосрочной перспективе мощным козырем России является взаимодействие с США по иранской ядерной проблеме. Другой прорыв связан с процессом переговоров по ядерному разоружению КНДР. Помимо денуклеаризации Корейского полуострова, переговоры могли бы обеспечить России укрепление своих позиций в регионе, включая отношения с КНДР, Южной Кореей и Японией.

Российские инициативы по формированию новой архитектуры евроатлантической безопасности позволяют, в случае их реализации, рассчитывать на решение, как минимум, трех основных задач.

Во-первых, стабилизировать международно-политическую ситуацию в Европе и купировать тенденцию негативного отношения к России.

Во-вторых, придать новый импульс кооперативному взаимодействию в Европе. Объем и качество сотрудничества могут возрасти и вне контекста «новой архитектуры безопасности». Но она способна сыграть полезную роль, по меньшей мере, в двух отношениях: сформировать более благоприятную атмосферу в Европе для двустороннего и многостороннего сотрудничества; подтолкнуть к сотрудничеству в новых областях, которые становятся все более значимыми для обеспечения национальной и международной безопасности в Европе.

В-третьих, минимизировать расхождения в интерпретации политических и правовых подходов к обеспечению безопасности в Европе. На этом направлении имеется немало значительных противоречий. Пока неосновательно ставить максималистскую задачу их «полного и окончательного разрешения». Оттачивание соответствующих юридических формулировок будет, конечно, иметь большое значение. Но еще важнее уделить особое содержательное внимание проблемам, вокруг которых возникают и могут возникнуть в будущем наиболее серьезные узлы противоречий. К этим проблемам, прежде всего, относятся: коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств; возможности и пределы внешнего воздействия на внутреннее развитие государств, равно как их право противостоять такому воздействию; угрозы международно-политической дестабилизации на этноконфессиональной почве, из-за сепаратизма и ирредентизма, в связи с демографическими и миграционными процессами.

На пространстве СНГ следует вести речь о разработке и вынесении на совместное рассмотрение государств новой доктрины отношений, достаточно подробно отражающей представления стран-партнеров о конфигурации экономического сообщества, которое они хотели бы создать.

Ее центральным элементом могла бы стать многосторонняя зона свободной торговли. Такая зона переломила бы существующую тенденцию к эрозии СНГ.

Вместе с тем, расстановка внешних сил, участвующих в разработке будущей конфигурации экономического пространства СНГ, более-менее определилась. Россия более не является безальтернативным партнером для совместного развития стран СНГ. Экономически эту роль готовы взять на себя Китай и Евросоюз.

Возможные инициативы России, направленные на реализацию многосторонних проектов, выгодных для стран СНГ и ЕС, следует нацеливать не на противостояние с Евросоюзом, а на взаимовыгодное сотрудничество, рассчитанное на длительную перспективу. Создание Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) пока позволяет гибко сочетать политику интеграции в рамках СНГ с политикой развития сотрудничества России и азиатских стран СНГ с КНР, не противопоставляя эти два процесса друг другу.

В основу позитивных российских инициатив, как и в случае ШОС, должен быть положен принцип гибкого сочетания интеграции внутри СНГ с углублением экономического сотрудничества с ЕС. В качестве отправной точки для реализации такого подхода Россия могла бы выступить с инициативой создания постоянного формата СНГ-ЕС.