

А

ЦЕНТР ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ



Экономическая
Доктрина
Российской
Федерации

Макет-проект

Москва • Научный эксперт • 2008

А

Центр проблемного анализа и государственно-
управленческого проектирования

Экономическая доктрина Российской Федерации (макет-проект)

Москва
2008

УДК 338.22.01 (470+571)

ББК 65.9 (2Рос)-1в6

Э 40

Э 40 Экономическая доктрина Российской Федерации (макет-проект).

Монография. — М.: Научный эксперт, 2008. — 360 с.

Под редакцией С.С. Сулакшина

ISBN 978-5-91290-017-4

В коллективной работе Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) предложен прецедентный для российской практики проект нормативного правового документа доктринального уровня, определяющего политику России в области экономического развития. Экономическая доктрина РФ представляет собой новый тип документа, задающего управленческое содержание государственной политики — в том числе в стратегической перспективе, — и сформирована по состоянию на 2007 г. По ее образу могут быть сформированы доктрины и в других сферах государственного управления. Инициативный нормативно-правовой пакет отвечает требованиям регламента законодательной процедуры и готов к официальному принятию.

Работа представляет интерес для государственных и политических деятелей, исследователей, преподавателей, студентов и аспирантов в области экономики, права, государственного управления.

УДК 338.22.01 (470+571)

ББК 65.9 (2Рос)-1в6

ISBN 978-5-91290-017-4

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2008

Содержание

Введение	5
Часть I. Пояснительная записка к проекту Экономической доктрины Российской Федерации	12
Часть II. Проект Федерального закона «Об Экономической доктрине Российской Федерации» ...	33
Часть III. Экономическая доктрина Российской Федерации.....	41
Глава 1. Общие положения	44
1.1. Статус Экономической доктрины Российской Федерации	44
1.2. Основные понятия в сфере экономической политики.....	46
1.3. Формирование экономической политики	53
1.4. Ценностный выбор экономической политики Российской Федерации.....	56
1.5. Ресурсные основания и нравственное содержание решений экономической политики.....	59
1.6. Роль государства в управлении экономическим развитием	59
1.7. Российская экономика в мире: критерии успешности	60
1.8. Приоритеты экономического развития Российской Федерации, вытекающие из ценностей экономической политики.....	61
1.9. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели экономического развития	61
1.10. Основные принципы выбора решений экономической политики	67
1.11. Перечень и структура направлений экономической политики Российской Федерации.....	68
1.12. Периодизация управления экономическим развитием.....	70
1.13. Срок действия Экономической доктрины Российской Федерации.....	70
1.14. Ответственный исполнитель Экономической доктрины Российской Федерации.....	71
Глава 2. Текущее и целевое состояние экономики и экономической политики России. Стратегия перехода.....	71
2.1. Текущее состояние государственного управления экономическим развитием	71
2.2. Текущие диспропорции российской экономики.....	72

2.3. Наиболее крупные вопросы модернизации российской экономики и экономической политики.....	73
2.4. Текущая концепция государственной экономической политики.....	74
2.5. Целевая концепция государственной экономической политики.....	74
2.6. Стратегия перехода при модернизации государственной экономической политики.....	75
Глава 3. Проблемы российской экономики и экономической политики и их управленческие решения	76
3.1. Социальное содержание экономической политики	77
3.2. Экономическая политика в области финансов.....	130
3.3. Экономическая политика пространственного развития	161
3.4. Промышленная политика	174
3.5. Экономическая структурная политика	193
3.6. Экономическая политика в сфере инфраструктур.....	207
3.7. Иные вопросы экономической политики	229
Глава 4. Механизм реализации Экономической доктрины Российской Федерации.....	245
4.1. Принципы государственного управления экономическим развитием	245
4.2. Система государственного управления экономическим развитием.....	247
4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении	252
4.4. Модернизация системы государственного управления экономическим развитием	255
Глава 5. Программа правового обеспечения реализации Экономической доктрины Российской Федерации	257
Часть IV. Проблемно-управленческое дерево Экономической доктрины Российской Федерации	343
Часть V. Сетевая схема реализации Экономической доктрины Российской Федерации	343
Заключение.....	344
Приложение № 1–2 (вкладыши)	

Введение

Эффективность государственного управления определяется многими факторами. Наряду с качеством кадрового корпуса управленцев, благоприятным состоянием внешней и внутренней среды, квалифицированностью и мотивированностью трудящейся части населения, а также многими другими обстоятельствами, очень важны точность стратегического видения целевого и текущего состояния области управления, содержательность и качество плана управленческих действий.

Для их отображения в практике государственного управления применяются как политические, так и нормативные правовые документы.

К политическим документам относятся выступления руководителей высшего государственного звена — например, послания президента парламенту и бюджетные послания президента, — или предвыборные платформы кандидатов на высшие посты в государстве, политические программы партий парламентского большинства или парламентских коалиций.

К административно-управленческим документам (в нормативно-правовой сфере) относятся программные и доктринальные документы, в которых могут быть отражены планы государственного управления в той или иной сфере на тот или иной период.

Зачем нужны программные документы в государственном управлении? В демократических обществах и государствах населению, в особенности его активной части — бизнесу, творческим силам, необходимо понимать, куда движется страна, какие задачи поставлены перед ней руководством, что ждать впереди, как вписаться своими делами и судьбами в мейнстрим развития страны. Внешним партнерам — другим государствам мира — необходимо понимать политику страны, ее намерения в будущем, планы действий, которые могут затрагивать их интересы. Чем состоятельнее, содержательнее, последовательнее и прозрачнее планы деятельности страны, тем более она прозрачна в намерениях, предсказуема в действиях. Тем она более притягательна и надежна во внешнеполитических и внешнеэкономических отно-

шениях с миром. Тем она более понятна собственному населению, а, значит, более предсказуема и устойчива в смысле общественно-политического процесса.

Само составление прогнозов, планов развития, программ действий мобилизует профессиональные и творческие силы нации и делает страну более успешной в своем развитии.

Однако дело это непростое. В частности, в практике современной Российской Федерации управленческое наполнение пространства государственных доктринальных и программных документов далеко от своего завершения. Достаточно сказать, что сам набор и иерархия документов не определены. Например, в законодательстве не определено, что такое доктрина или стратегия, «основы политики» или концепции, федеральные целевые программы, государственные и президентские, ведомственные программы, национальные проекты и т. д. Разнобой очень велик, содержание документов зачастую дублирует друг друга, но важнее всего, что оно в большинстве случаев настолько методологически несистемно, что часто документы просто невозможно исполнить. В результате, государственное управление приобретает декларативный и необязательный характер, осуществляется импульсивно, непоследовательно и в итоге — нерезультативно.

В связи с указанной проблемой в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования была разработана специальная методология государственно-управленческого проектирования, в частности, применительно к экономической политике государства на уровне высшего специального доктринального документа¹. Эта разработка² в настоящее время не имеет аналогов по глубине и масштабности. Достаточно сказать, что при анализе проблем экономического развития России оказалось необходимым сформулировать более 550 управленческих задач и для каждой найти соответствующее решение, в поисках которых принимало участие более ста специалистов различного профиля. Экономическое развитие страны рассматривается в контексте ценностных целевых полаганий, с позиций

¹ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008 г.

² Выполнена по состоянию экономики и государственной экономической политики на 2007 г.

реалистичности программируемых управленческих действий, на глубину трехпериодного планирования свыше 25 лет. Цепочка разработки весьма непростая и нагружена в каждом своем звене (рис. 1).

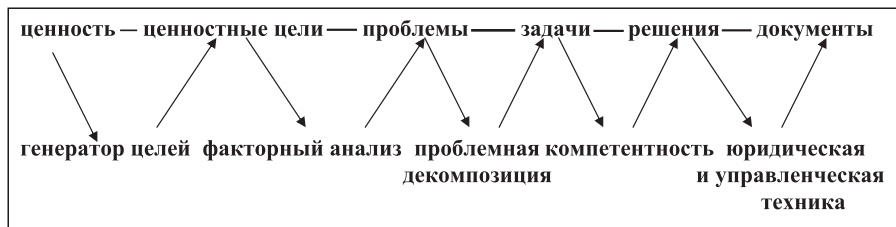


Рис. 1. Схема разработки Экономической доктрины Российской Федерации (внизу указаны специальные методологические процедуры)

Экономическая доктрина РФ имеет характер одновременно актуального и конкретного для целей модернизации реальной российской экономики и экономической политики документа, который, в принципе, пригоден для реализации. В то же время он представляет собой *макет* Доктрины как таковой и показывает, какими могли бы быть доктрины России в любой сфере жизнедеятельности государства. Методология формирования конкретной доктрины в сфере экономики позволяет произвести ее масштабирование на иные сферы государственного управления.

Авторы разработки понимают, что степень необычности документа затруднит его восприятие, но убеждены, что потребность в профессионализации и научной обоснованности государственного управления в России очень велика. Революционные эксперименты и следование внешним советам во времена реформ себя полностью исчерпали.

В целенаправленном научно-экспертном исследовании впервые были соединены методы и знания фундаментальных наук (философии, истории, права, физики и математики), прикладных наук (экономики, политологии, социологии, психологии, демографии, экологии, менеджмента), отраслевых наук (по видам экономической деятельности и иным сегментам экономики) и специально разработанные методы проектирования государ-

ственно-управленческих практик. Специальные методы анализа, верификации результатов, прогнозирования последствий предлагаемых управленческих решений повышают практическую значимость работы. Ее главным итогом является пригодная для реализации программа действий, дающая практикующим властям своеобразную «дорожную карту» для дальнейшего социально-экономического развития страны.

Значимый вывод работы о неприемлемости сформировавшейся в 1990-е гг. и в начале XX в. российской экономической политики сделан на основании четких и системных ценностных критериев, которые указывают на расходящийся характер процессов развития, ведущих к критическим рискам и угрозам. Предложены конкретные меры по исправлению государственного управления в каждом сегменте экономической политики. Системообразующими принципами конструктивной части работы выступили: переход от институционального к ценностному целеполаганию в государственном управлении, разделение ценностных и административно-управленческих целеполаганий, введение понятия социального гуманизма, соединяющего экономическую и социальную политики, принцип трехпериодного управления, связывающий текущее, средне- и долгосрочное управление, и принцип устойчивости развития.

Одновременно с тем, что разработанный подход к модернизации экономической политики в России оппонирует неолиберальному, необходимо подчеркнуть, что идеологически предлагаемая платформа не измеряется каким-то одним «измом». В ней нет обычного соблазна заявить, что «только вот это решение» позволит получить желаемый результат.

Авторы хорошо понимают, что управление экономическим развитием — гораздо более сложное и детализированное дело, чем открытие какого-то чудодейственного рецепта, состоящего из одного тезиса. Строго говоря, работа зиждится в этом отношении на двух классах задач, которые последовательно решались в управленческом поле. Это задачи, возникающие в связи с объявленными ценностями, — задачи принципиально *на максимизацию*. И задачи, возникающие в связи со средствами достижения ценностных целей, — задачи *на оптимизацию*.

Например, сравним две категории из упомянутых. Социальный гуманизм, как ценность, и свободу предприниматель-

ства — как средство. Свободы предпринимательства может быть больше или меньше — например, по степени приватизации основных фондов, уровню контроля и надзора, лицензирования, налоговых изъятий. Свобода предпринимательства, как средство, оптимизируется. Ценность же всегда максимизируется. В этом их принципиальная разница. Если свободу предпринимательства принять за ценность — это также возможно, так и делается в теории неолиберализма и в практике российских реформ, начиная с шоковой терапии. Однако результаты говорят сами за себя.

Из этого подхода вытекает, что оппонирование неолиберализму заключается не в отторжении его идей и полном их отрицании, а в смене подхода, состоящей в переходе от абсолютизации предлагаемых им решений к их использованию как параметров оптимизации, т. е. спор идет не на уровне идеологии, а на уровне технологии управления.

Соответственно этому, когда в работе речь заходит об увеличении доли госрасходов в ВВП, то это означает увеличение до оптимума по ценностным критериям, которые выписаны в явном виде. Только до оптимума, а не как принцип, как это упрощенно пытаются иногда представить — мол, повышай, повышай и только повышай. Такой взгляд совершенно ошибочен.

Когда речь в работе идет об участии государства в управлении экономическим развитием, то это означает, что оно управляет государственным имуществом и хозяйствующими субъектами, владеющими этим имуществом. Причем управляет с использованием разных механизмов. В случае ГУП — это одна схема, в случае АО — другая. При этом приватизацию никто не запрещает, но требует обоснования по ценностным критериям — зачем нужна предлагаемая приватизация.

Роль государства в экономике, таким образом, это тоже параметр оптимизации. Объем участия государства в экономике, во-первых, совершенно конкретен с точки зрения содержания данного участия. Во-вторых, если дела у негосударственного предпринимательства идут хорошо по ценностным критериям, важным для государства, то вмешиваться и не надо.

Иными словами, очевидно, что в переходе от огосударствленной экономики периода социализма к рыночной роль государства

в экономике существенно меняется. Детали, объемы, пропорции этой роли — вопрос технологии управления, а не идеологического клише. И этот вопрос в предлагаемой экономической платформе так и решается. Если она должна уменьшаться для пользы управления, то так оно и предполагается. Если необходимо от прямого административного управления переходить к мотивационному в части негосударственного сектора, то именно так и выстраиваются предлагаемые управленческие решения.

Существенным вопросом является синтетичность предлагаемых решений. Например, в вопросе о производительности труда и его оплате. Разделить эти два показателя нельзя. Так, требовать повышения оплаты труда без вхождения в вопросы баланса хозяйствующего субъекта и экономики в целом, является несбалансированным подходом. И, наоборот, требовать от работника повышения производительности труда без решения вопросов состояния основных фондов, технологий управления и производства — также будет односторонним. Поэтому возникает принципиально синтезированное решение, которое адресуется и к собственнику, и к наемным работникам, а также их профсоюзам. Именно таким образом, синтезируя, взаимоувязывая решения — иногда не по двум, а более управленческим вызовам, — построена предлагаемая экономическая политика как управленческая практика.

Предложенный проект Экономической доктрины как нормативный правовой акт *основан* на очень объемном междисциплинарном оригинальном исследовании современной российской экономики и политики³, мировых и исторических тенденций, философско-аксиологических и цивилизационных баз экономической политики, обширных статистических и модельных расчетах и прогнозах последствий. В полном объеме методология и результаты указанных исследований опубликованы в авторской работе Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования⁴.

³ По состоянию на 2007 г.

⁴ Государственная политика экономического развития России. К умной и нравственной экономике. / Под ред. С.С. Сулакшина. В 5 томах. М., Научный эксперт, 2008 г.