

СТРАТЕГИЯ—2010: ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ 10 ЛЕТ СПУСТЯ

Михаил ДМИТРИЕВ

президент
Центра стратегических разработок

Алексей ЮРТАЕВ

руководитель группы экспертов
Центра стратегических разработок

Оіковочіа • Політка

OIKONOMIA • POLITIKA

Глобальный финансово-экономический кризис заставляет нас вновь вернуться к вопросу о стратегии дальнейшей модернизации страны с учетом изменений, происходящих в российской и мировой экономике. Чтобы разрабатывать стратегию развития на предстоящие десятилетия, важно хорошо понимать, как выполнялась предыдущая стратегия. Летом 2010 года исполняется десять лет с момента внесения в Правительство РФ «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года» (далее — Стратегия—2010). В 2010 году истекает и срок ее действия. По этому случаю Центр стратегических разработок (ЦСР) и Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации (АНХ) провели оценку результатов ее реализации.

К работе по оценке реализации конкретных мер Стратегии—2010 были привлечены ведущие российские эксперты в различных сферах социальной и экономической политики¹.

¹ Мы выражаем благодарность специалистам, любезно согласившимся участвовать в проведении экспертной оценки степени реализации реформ по различным направлениям Стратегии—2010: О.В. Вьюгину, С.В. Ганеевой, В.Е. Гимпельсону, Л.М. Гохбергу, Е.В. Даниловой, Е.И. Добролюбовой, В.Г. Драганову, С.М. Дробышевскому, Л.О. Иванову, Н.Б. Косаревой, П.В. Крючковой, Г.В. Курляндской, А.М. Лаврову, С.Г. Маковецкой, Л.В. Михайлову, Т.Г. Моршачковой, В.С. Назарову, К. Родионову, Б.Г. Салтыкову, Л.И. Сычевой, Э.В. Талапиной, С.В. Шишкину и Л.И. Якобсону. В разработке методологии экспертной оценки участвовал директор по социальным и экономическим исследованиям ЦСР С.А. Белановский. В экспертно-аналитических работах принимали активное участие директор департамента по вопросам административной реформы ЦСР В.Н. Южаков и директор по экономической политике ЦСР И.А. Захарченков.

Они проанализировали выполнение мер по направлениям на основе стандартной пятибалльной шкалы. Результаты этой работы представлены непосредственно в тексте доклада, структура которого повторяет структуру экспертного варианта Стратегии—2010. По каждому из направлений стратегии результаты представлены в виде диаграмм, в которых соответствующие меры сгруппированы по убыванию степени их выполнения. По каждому из трех разделов Стратегии—2010 представлены агрегированные оценки реализации всех включенных в соответствующий раздел направлений реформ. Эти оценки были сделаны путем усреднения оценок реализации отдельных мер по соответствующим направлениям реформ в двух вариантах — с учетом и без учета различий в количестве мер между направлениями.

Стратегия—2010 была разработана в ЦСР и в целом одобрена Правительством РФ в 2000 году. Публичный формат работы над Стратегией—2010 оказался новаторским для своего времени. Его особенностью было не только вовлечение в работу широкого круга экспертов различных специализаций — такая практика была распространена уже в советское время, — но и публичный характер дискуссий по основным вопросам еще на ранней стадии разработки. Последнее было вызвано наряду с прочим высоким уровнем общественного спроса на продуманную программу реформ. Данные социологического опроса Аналитического центра Юрия Левады показывают, что в 2000 году 45% населения России выделяли «отсутствие продуманной программы проведения реформ» как одну из причин возникающих проблем в проведении демократических и рыночных реформ в России. Уже к 2004 году численность россиян, имеющих подобную позицию, сократилась на треть².

Еще одна инновационная черта — фактическое делегирование этой работы на уровень специально созданной для этого негосударственной некоммерческой организации — ЦСР. Этот публичный формат оказался настолько востребован, что в дальнейшем лег в основу подготовки многих других федеральных стратегий и программ, а разработка политики в режиме публичного диалога стала главной особенностью «фирменного стиля» ЦСР на все последующее десятилетие.

Подготовка Стратегии—2010 велась под руководством Германа Грефа. Здесь оказалось в высшей степени полезным сочетание его лидерских качеств, таких как умение спланировать и воодушевлять, восприимчивость к новому, чутье на компетентность и профессионализм, способность держать удар и отстаивать позицию. Эти качества помогли создать ядро команды, которая в дальнейшем активно участвовала в реализации Стратегии.

Еще до внесения в Правительство РФ из официального текста Стратегии—2010 был изъят один из ключевых разделов, касающийся реформы государства. Данный раздел был детально проработан в ходе работы над Стратегией—2010, но сохранился только в экспертном варианте. Тем не менее он реализовывался наряду с другими разделами. Для анализа мы использовали именно экспертный вариант, поскольку, несмотря на наличие официального документа, практическая работа, по сути, велась именно с экспертным вариантом Стратегии—2010. Кроме того, для анализа достижения конечных целей мы использовали рабочий вариант Концепции, в котором цели были сформулированы в более развернутом виде.

Такой подход имеет основания еще и потому, что официально проект Стратегии—2010 так и не был утвержден Правительством РФ. Летом 2000 года прошло лишь его предварительное рассмотрение, завершившееся одобрением

² www.levada.ru/press/2010042105.html

проекта «в целом». Предполагалось, что его официальное утверждение произойдет после всесторонней доработки документа. Однако дальнейшая работа над проектом приостановилась и не была доведена до логического завершения — ситуация, весьма показательная для работы правительства тех лет.

Оценка реализации Стратегии—2010 велась по двум направлениям. Первое — по выполнению конкретных мер, второе — по достижению целей. Каждая мера оценивалась с точки зрения того, реализована она или нет, и если да, то в какой степени. Для получения сводных количественных результатов оценки отдельных мер суммировались и усреднялись по подразделам и разделам.

Если оценивать реализацию мер Стратегии—2010, то общий ее уровень составляет примерно 36% (табл.). Раздел «Реформа социальной сферы» реализован на уровне ниже среднего, в то время как разделы «Реформа власти» и «Модернизация экономики» (самый большой по количеству мер) демонстрировали лучшие показатели.

Т а б л и ц а

Уровень реализации мер Стратегии—2010 (%)

Разделы	Уровень
Средний уровень реализации мер Стратегии—2010	36
в том числе по разделам:	
модернизация экономики	39
реформа власти	39
реформа в социальной сфере	31

Уровень реализации мер внутри разделов также был неравномерным. Так например, в разделе модернизации экономики неплохо продвигались дела в области бюджетной политики, реформирования налоговой системы, развития финансовых рынков. И весьма неблестяще — в сфере рынков земли и недвижимости, таможенной политики и инновационной экономики.

В сфере естественных монополий реформы тоже шли неравномерно. Реформа электроэнергетики в целом была реализована в соответствии с положениями Стратегии—2010. Реформа железнодорожной отрасли реализована примерно наполовину. В газовой отрасли не было сделано почти ничего.

Еще один пример незавершенных реформ — совершенствование таможенной политики. В соответствии с замыслом Стратегии—2010 первоначально были предприняты энергичные усилия по корректировке таможенного тарифа и по улучшению таможенного администрирования. Но в середине десятилетия работы в сфере таможенного администрирования замедлились, а по отдельным аспектам прекратились. В результате Россия занимает сегодня одно из последних мест в мире по эффективности экспортно-импортных операций и таможенного администрирования.

В социальной сфере дальше всего продвинулись реформы в образовании и пенсионном страховании. Хуже обстоят дела в здравоохранении и в сфере оказания социальной помощи.

Реформа власти демонстрирует наибольший разброс результатов. С одной стороны, в области федеративных отношений и местного самоуправления первоначальный перечень мер реализован почти полностью. Это не означает, что результаты реформы получились такими, как ожидалось, но почти все меры были реализованы на практике. А в том, что касается правоохранительной деятельности, прогресс был минимален. По сути, повестка реформ по этому направлению почти полностью переносится на следующее десятилетие.

Реализация Стратегии—2010 позволила не только в известной мере достигнуть объявленных целей, но и решить ряд сопутствующих принципиально значимых социальных проблем. За время ее осуществления кардинально изменилось отношение населения России к экономическим реформам, которые идут в стране начиная с 1992 года. С 14% в феврале 2000 года до 43% в декабре 2007 года повысилась доля россиян, считающих экономические реформы скорее полезными. «Больше вреда» экономические реформы принесли 76% населения в 2000 году и только 35% — в 2007 году. Изменение баланса в отношении общества к экономическим реформам проявилось и в ответе на вопрос: «Согласны ли Вы с тем, что было бы лучше, если бы в стране оставалось так, как было до начала «перестройки» (до 1985 года)? Если в феврале 1996 года 34% населения абсолютно соглашались с этим утверждением, то уже к декабрю 2009 года такая же доля россиян скорее были с ним не согласны³.

Ситуация с достижением целей Стратегии—2010 обстоит примерно так же, как и с реализацией мер. Были достигнуты только три из десяти провозглашенных стратегических целей (рис. 1). Достигнуты цели (на рис. 1 степень достижения обозначена темно-серым) резкого повышения уровня жизни населения и снижения бедности, удвоения ВВП и поддержания платежеспособности государства. Последняя цель в определенном смысле даже перевыполнена, поскольку в момент разработки Стратегии—2010 никто не мог надеяться на возможность столь быстрого сокращения уровня государственного долга, появления столь значительных бюджетных профицитов и создания внушительных резервных фондов. Возможно, после изнурительного десятилетнего кризиса 1990-х именно эти цели оказались наиболее значимыми в краткосрочном плане. Но по большинству других целей, не менее значимых для успешного долгосрочного развития, прогресс оказался весьма скромным, и многие из них, по сути, не были достигнуты. В частности, следует обратить внимание на отсутствие значимого прогресса в выполнении целей достижения прогрессивных сдвигов в структуре экономики и безусловного исполнения законов. О реальной ситуации с достижением поставленных целей можно судить и по тому факту, что сейчас, в год завершения Стратегии—2010, лозунг модернизации экономики вновь выдвигается в качестве главного долгосрочного приоритета, хотя именно так был назван крупнейший и наиболее успешно выполненный раздел Стратегии—2010.

Почему возникали несоответствия между выполнением мер и достижением целей? Нам видятся три возможные причины.

Цели	25	50	75	100
Резкое повышение уровня жизни населения	■	■	■	■
Удвоение ВВП	■	■	■	■
Поддержание платежеспособности государства	■	■	■	■
Сохранение независимости и культурных ценностей России			■	■
Поддержание социально приемлемых уровня и структуры занятости				■
Возникновение культа образования, самооценности и независимости личности				■
Возникновение и развитие общественных институтов				■
Повышение ответственности местного самоуправления				■
Прогрессивные сдвиги в структуре экономики				■
Увеличение конкурентоспособности российской экономики				■
Упрочение независимости судебной системы и безусловное исполнение законов				■

Рис. 1. Достижение целей Стратегии—2010 (%)

³ www.levada.ru/press/2009122404.html

Во-первых, половинчатость мер часто давала несоразмерно худший результат. Классический пример — реформа государственной службы. С самого начала она замышлялась как компромисс между приверженцами традиционного, «государственнического» подхода, предполагавшего сохранение ключевых принципов работы советского госаппарата, и сторонников «сервисного» государства, открытого и ориентированного на удовлетворение потребностей общества. Мероприятия программы реформирования государственной службы, подготовленной в рамках компромисса, были реализованы примерно наполовину, что является немалым достижением по сравнению с осуществлением большинства других реформ. Но, несмотря на огромный объем проделанной работы, ее результаты не отразились на практической деятельности государственных органов.

Во-вторых, некоторые меры попросту не оправдали ожиданий. Например, большие надежды возлагались на конкурсные закупки для государственных нужд. С формальной точки зрения программа их внедрения была выполнена достаточно успешно. Но результаты исследований показывают, что существенных изменений к лучшему в плане эффективности государственных закупок не произошло. Аналогичная ситуация сложилась с переходом федеральных органов власти на трехуровневую систему управления. На перестройку были затрачены огромные усилия центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти. Но практически ничего в работе системы государственного управления не изменилось в лучшую сторону.

В-третьих, цели, которые были провозглашены в Стратегии—2010, не во всем соответствовали реальным общественным и государственным приоритетам. Типичный пример — интеграция в мировую экономику. Эта цель была провозглашена. Но на самом деле на протяжении всего прошедшего десятилетия ни для российского общества, ни для федеральных властей настоящим приоритетом эта цель не являлась. В плане реализации мер по присоединению к ВТО был проделан огромный объем работы, но к ВТО присоединиться так и не удалось, а вклад России в мировую торговлю ограничивается главным образом экспортом сырья и продуктов его переработки.

Время реализации Стратегии—2010 заканчивается. Но большинство нереализованных мер сохраняет свою актуальность и в перспективе. Эти меры образуют обширную переходящую повестку реформ, которую так или иначе придется выполнять в следующем цикле экономической политики. Наличие большого переходящего задела реформ создает как возможности, так и проблемы.

Главная возможность состоит в том, что при наличии больших заделов можно ценой относительно умеренных усилий быстро добиться хорошего результата. Весьма интересен в этом плане пример Белоруссии. По состоянию бизнес-климата Белоруссия за два последних года улучшила свои позиции в рейтинге *Doing Business* Всемирного Банка на 62 позиции, переместившись со 110 на 58 место. По легкости открытия бизнеса улучшение вообще оказалось беспрецедентным: Белоруссия всего за год поднялась с 97 на 7 место, оставив позади почти все страны Евросоюза. Для сравнения: в это же время Россия в рейтинге по легкости открытия бизнеса переместилась с 65 на 106 место, причем произошло это вследствие ужесточения правоприменительной практики — без существенных изменений в законодательстве. Успех Белоруссии, которая традиционно располагалась в числе аутсайдеров рыночных реформ, свидетельствует об адекватной реакции властей на необходимость повышения конкурентоспособности в условиях глобального кризиса. Сочетание политической воли и огромной нереализованной повестки реформ стало, судя по всему, решающим фактором быстрого успеха этих преобразований. Незадолго

до Белоруссии похожих успехов добилась и Грузия. И в России при наличии политической воли можно в короткие сроки добиться значительных улучшений по многим направлениям реформ, где есть незавершенные заделы.

Кризис 1998 года создал мощнейшие стимулы для проведения целого комплекса реформ, которые и привели к разработке Стратегии—2010. Нынешний кризис также создает дополнительные стимулы к реформам. Сегодня даже восстановление цен на нефть, которое произошло гораздо быстрее, чем в начале истекшего десятилетия, и, как принято считать, ослабляет стимулы к реформированию, вряд ли сможет эти стимулы устранить — потому что рост цен на энергоносители не устраняет проблему сильнейшего дисбаланса в общественном секторе. Несбалансированность федерального бюджета сохранится еще как минимум в течение нескольких лет. Эту проблему будет трудно решить за счет увеличения рентных доходов. Нефтегазовые доходы бюджета будут снижаться или стагнировать из-за быстрого роста издержек добывающих отраслей в связи с ухудшающимися условиями добычи и транспортировки и с необходимостью инвестиций в освоение новых труднодоступных месторождений. Это значит, что федеральным властям придется заняться реформами гораздо активнее, чем прежде. События последних месяцев подтверждают усиление интереса властей к реформам под влиянием бюджетного кризиса. В этих условиях актуальным является вопрос о том, в каких направлениях могут возникнуть дополнительные стимулы для проведения структурных реформ.

Во-первых, это реформа бюджетной сети. Это направление действительно активизировалась в последнее время, в частности Минфин России объявил программу повышения эффективности бюджетных расходов, которая предполагает перевод к 2012 году большинства бюджетных учреждений на новый режим финансирования — не по смете, а через государственный заказ услуг. Фактически это означает постепенный переход от покрытия издержек к финансированию результатов и создает условия для масштабной оптимизации бюджетной сети. Для России это немаловажное событие, в том числе и с точки зрения рынка труда, — ведь занятость в бюджетной сфере в России является одной из самых высоких в мире (порядка 22% всех занятых). Повышение производительности в бюджетной сфере и высвобождение занятых улучшит предложение на рынке труда, что критически важно для продолжения экономического роста в условиях быстрого снижения численности трудоспособного населения.

Во-вторых, это пенсионная реформа. Нарастающий дефицит пенсионной системы и резкое увеличение расходов на выплату пенсий в последние два года создали угрозу долгосрочной устойчивости не только пенсионной системы, но и всего бюджета расширенного правительства. Эту проблему власти хорошо осознают. Соответственно неизбежен очередной этап пенсионной реформы, который, скорее всего, будет связан с поиском источников повышения сбалансированности пенсионной системы. В том числе неизбежна постановка вопросов о повышении возраста выхода на пенсию и реформе досрочных пенсий (эти меры предусматривались экспертным вариантом Стратегии—2010, но не были реализованы). Понадобятся и дополнительные усилия по повышению эффективности и востребованности накопительной составляющей пенсионной системы.

В-третьих, это вопросы делового климата и качества институтов. Относительное ухудшение конкурентоспособности в макроэкономической и бюджетной сфере приходится чем-то компенсировать, поскольку до кризиса высокий уровень бюджетно-финансовой устойчивости экономики был чуть ли не единственным источником конкурентоспособности России по сравнению со многими другими странами с развивающимися рынками. По показате-

лям бизнес-климата и качества институтов Россия не только не улучшила, но и наоборот ухудшила свои показатели. Ухудшение макроэкономической составляющей конкурентоспособности неизбежно заставляет власти задуматься о его компенсации за счет других составляющих. На этом фоне не случайным стало усиление интереса властей к проблемам деbüroкратизации и дерегулирования. Это проявляется в дальнейшем сокращении избыточных функций исполнительной власти, в смягчении режима контроля и надзора за малым бизнесом, в упрощении системы лицензирования и во многих других направлениях. Принимаются дополнительные меры по повышению качества и доступности публичных услуг, а также по расширению их предоставления в электронном формате. Вновь возродился интерес к механизмам досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти. Впервые в России стали вводиться процедуры обязательного анализа последствий регулирующего воздействия при принятии новых нормативно-правовых актов.

Наконец, бюджетное давление заставляет продолжать реформы в сфере естественных монополий. В частности, быстрый рост государственных субсидий железнодорожному транспорту, который экспоненциально ускорился в последние два года, заставляет обращать гораздо более пристальное внимание на его реформирование. Недостаточные возможности ОАО РЖД самостоятельно осуществлять инвестиции в обновление локомотивного парка, привлекать частные инвестиции в вагонный и подвижной состав и необходимость повышения прозрачности инвестиций на развитие железнодорожной инфраструктуры вынуждают власти снова вернуться к обсуждению стратегии реформы на железнодорожном транспорте. Этот процесс идет сейчас необычайно активно. Разрабатываются дополнительные меры, направленные на успешное завершение этой реформы, включая создание условий для участия частного сектора в железнодорожных перевозках.

Перечисленные направления составляют лишь небольшую часть переходящей повестки реформ, обозначенной в Стратегии—2010, но не осуществленной в период ее реализации. Существование столь обширной переходящей повестки реформ создает не только возможности для быстрых улучшений, но и дополнительные вызовы. Главный из них заключается в том, что власть и общество в целом вынуждены нести двойное бремя старых и новых реформ при крайне ограниченном потенциале государственного управления. Ведь кризис не только повысил актуальность многих реформ, которые не были осуществлены в период реализации Стратегии—2010. Под влиянием кризиса и других изменений в мировом развитии возникает принципиально новая повестка реформ, которая отсутствовала в период разработки Стратегии—2010.

Как показано на рис. 2, возникает целый ряд направлений реформ, в которых новое содержание доминирует над переходящими заделами. В силу очевидной новизны содержания такие сферы, как пространственное развитие, энергетическая политика, макроэкономическая политика и развитие финансового сектора, становятся частью «новой парадигмы» реформ. Радикальное обновление повестки макроэкономической политики и задач развития финансового сектора происходит под влиянием финансово-экономического кризиса и его последствий. Фокус энергетической политики стремительно смещается в направлении энергоэффективности в связи с усилившимися угрозами глобальных изменений климата. Наконец, новая повестка пространственной политики представляет собой радикальный отход от прежних представлений. Она предусматривает переход от пассивной стратегии, ориентированной на сохранение сложившейся системы поселений, к активной стратегии, основанной на поддержке развития крупных агломе-

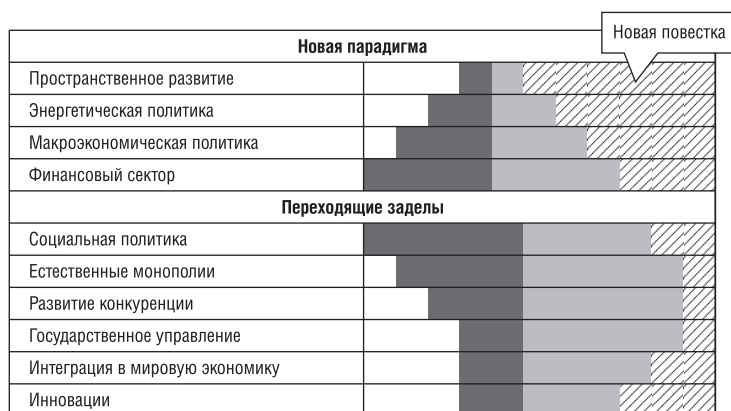


Рис. 2. Новая повестка реформ и незавершенные заделы

раций, содействии миграции населения из экономически неперспективных поселений и унификации доступа к базовым социальным услугам на всей территории страны. Важнейшим условием реализации новой пространственной политики является сокращение экономических расстояний между крупными агломерациями и внутри них за счет развития транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры.

Отсюда следует главный урок Стратегии—2010. Суммарная повестка старых и новых реформ разрослась до таких масштабов, при которых она не отвечает ограниченному потенциалу государственного управления. Ограниченность этого потенциала, в свою очередь, обусловлена низкой результативностью реализации Стратегии—2010 в части реформы власти. Между тем, по первоначальному замыслу, чтобы улучшить возможности для проведения остальных реформ, реформа власти должна была идти опережающими темпами.

Типичный пример: параллельное присоединение к ВТО (переходящий задел) и вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития, ОЭСР (новая повестка). График вступления в ОЭСР, который намечен в рамках предварительных договоренностей с этой организацией, фактически срывается Россией из-за того, что государственный аппарат не справляется с параллельными переговорами по двум направлениям. Работа организована так, что одни и те же люди вынуждены заниматься вступлением России и в ВТО, и в ОЭСР.

Аналогичная проблема: необходимость наращивания инвестиций в инфраструктуру (неотъемлемая часть новой повестки пространственного развития) наталкивается на непреодолимые препятствия в виде нерешенных проблем повышения эффективности государственных закупок, ограничения коррупции и улучшения управления инвестиционными программами (переходящая повестка Стратегии—2010).

Таким образом, в условиях низкой результативности реформ в сфере государственного управления попытки «широким фронтом» претворять в жизнь новую повестку реформ, скорее всего, приведут лишь к распылению сил и к росту незавершенных заделов. Результаты окажутся несоизмеримыми с затраченными усилиями. Итоги реализации Стратегии—2010 указывают на то, что на новом цикле реформ потребуется жесткий отбор ограниченного числа приоритетов. В частности придется делать нелегкий выбор между завершением старых заделов в сфере государственного управления и обновлением стратегической повестки реформ под влиянием глобального развития.