Использование международных стандартов, выработанных с учетом мнения России и с участием ее представителей, – одно из средств преодоления рисков административной реформы в России. Тем более что в последнее время все громче становятся сетования на неуспех административной реформы образца 2003–2004 гг. Полагаю подобные сетования неуместными, по крайней мере, преждевременными. Напротив, в сфере структурных преобразований и с точки зрения правовой регламентации государственного управления сделано немало. Другой вопрос: сегодня административная реформа подошла к основному своему предназначению, если рассматривать ее как средство утверждения принципов правового государства в России – к детальной правовой регламентации управленческих процедур.

© Барциц И.Н., 2009

В.И. Кушлин

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

КУШЛИН Валерий Иванович – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, заведующий кафедрой экономики и государственного регулирования рыночного хозяйства РАГС (kush@ur.rags.ru)

Аннотация. *Анализируется курс на приоритет инновационного, социально ориентированного варианта экономической стратегии, закрепленный в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.*

Ключевые слова: *инновационно-структурная модернизация экономики, методы проектного управления, национальная инновационная система, современные организационные технологии.*

Сегодня в России прочно утвердилось понимание необходимости и возможности осуществления качественных сдвигов в экономической политике – перехода от сырьевой модели экономического развития к модели, базирующейся на стимулировании инноваций, и повышении роли обрабатывающего сектора экономики, т. е. производств с высокой нормой добавленной стоимости. Это был, по сути, концептуальный поворот, явившийся

результатом трудной работы в обществе по переоценке ряда базисных представлений о стратегии и тактике экономических трансформаций, проводившихся в стране в конце 1980-х – начале 1990-х гг.

Противоречивые результаты этих трансформаций, обернувшиеся во многом деградацией производительных сил страны, не могли рано или поздно не подвигнуть общественность на активный поиск новых подходов в экономической политике. Немаловажную роль в возобновлении интереса к научно-инновационным факторам сыграла обстановка устойчивого экономического роста, обеспечивавшегося в стране после 1999 г. в течение девяти лет, что стало одновременно и результатом благоприятной ценовой конъюнктуры на мировых рынках энергоресурсов и сырья, и следствием более самостоятельной, ориентированной на национальные интересы экономической политики России.

Уже в 2001–2002 гг. были проведены широкие обсуждения возможных мер по осуществлению научно-технологических и структурных сдвигов, и на уровне высоких государственных инстанций был выдвинут и закреплен документально ряд принципиальных решений, касающихся сферы науки, технологий, инновационного развития. Итогом стало принятие Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., где был закреплен курс на приоритет инновационного, социально ориентированного варианта экономической стратегии.

Развернувшийся с осени 2008 г. мировой финансово-экономический кризис значительно усложнил условия осуществления в стране программ научно-инновационного развития, но не понизил, а наоборот, резко поднял интерес к инновационной экономике. Однако реальное положение дел в сфере науки и технологий пока не улучшается.

Хотелось бы напомнить, что первый развернутый документ на тему научно-инновационного развития в России был разработан и утвержден на высшем государственном уровне более семи лет назад[1]. Сегодня было бы интересно проанализировать эти установки, выявить, что сделано на практике, оценить, как намечавшиеся тогда меры соотносятся с нынешней ситуацией и что надо дополнительно предпринять.

Переход на рыночные принципы хозяйствования в стране был, как известно, осуществлен с большими перекосами, одним из которых стала явная недооценка вопросов *организаторской работы, администрирования и контроля* при реализации государственной экономической политики. Формы рыночного управления механически перенимались в западных странах, причем, как правило, по упрощенным схемам. Их лучшие стороны утрачивались, зато быстро обозначались и гипертрофированно

[1] См.: Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу. – М., 2002.

проявлялись почти все дефекты, свойственные рыночной стихии. Наиболее болезненно эти противоречия российских рыночных трансформаций отразились в области отношений субъектов экономики к науке и инновациям.

Известно, что рыночная экономика движется и управляется при помощи механизмов *спроса и предложения*. И сфера научно-инновационного развития не исключение. Соотношение *предложения* инноваций экономике и *спроса* на инновации – *базисный вопрос* управления этой сферой.

В 2007–2008 гг. соотношение бюджетных и внебюджетных источников в финансировании затрат на НИОКР в стране было на уровне примерно 2/3 к 1/3. И это при том, что общий уровень затрат на НИОКР в Российской Федерации даже в относительном выражении (в процентах к ВВП) ниже всякой критики. Объемы финансирования НИОКР за годы рыночного хозяйствования снизились до 1 (с небольшим) процента ВВП, тогда как, например, в Израиле в последнее время они значительно возросли, составив в 2007 г. 4,7% ВВП, в Швеции – они на уровне 3,9%, в Финляндии – 3,5%. Первичные звенья экономики – фирмы, корпорации, банки – ни в какой степени не восприняли методологию предпринимательской жизни западных корпоративных структур, принимающих на себя в США, Германии, Великобритании и других странах львиную долю (от 2/3 до 3/4) совокупных затрат на НИОКР. И сколь-нибудь заметных сдвигов по усилению заинтересованности нашего корпоративного сектора в НИОКР и инновациях пока не произошло.

Мировой кризис совпал по времени с появлением в России документа, определяющего стратегию социально-экономического развития. «Концепция-2020», какие бы недостатки в ней ни обнаруживались, официально закрепила необходимый (и разделяемый всеми) курс на обеспечение бóльшей динамичности развития, на инновационно-структурную модернизацию экономики, на активизацию социальных факторов развития.

К сожалению, у нас сложилось представление о природных богатствах страны как некоем «ресурсном проклятии», подталкивающем к сохранению структурной отсталости и тормозящем стимулы к инновационному развитию. Хотя такой компонент мотиваций и существует в реальности, во многом он поддерживается искусственно.

Но время меняет восприятие ценностей. Первичные природные ресурсы по мере их истощения в результате включения в экономическую гонку все большего числа субъектов все явственнее становятся фактором глобальной конкуренции. России, располагающей уникальным запасом первичных ресурсов, настала пора выйти на арену мирового разделения труда с существенно более эффективной моделью реализации этого своего преимущества. Природные ресурсы на внешних рынках необходимо обменивать не на доллары, евро или йены, растрачиваемые затем на

текущее потребление, а на технику и технологии, направляемые на эффективное обновление производственного аппарата, на лицензии, ноу-хау, инжиниринговые услуги. Соответственно, внутри страны природные богатства должны расходоваться сообразно стратегии наиболее эффективного хозяйствования.

Было бы непростительной ошибкой полагать, что в США, где стартовал мировой кризис, все действия в экономике сведены к плану нового министра финансов Т. Гейтнера и там перестали заниматься стратегическими инновациями. Наукоемкие секторы экономики не претерпели там стрессов, которые достались финансовым институтам и корпорациям традиционных секторов промышленности, строительства, торговли. Масштабы финансирования НИОКР отнюдь не снизились, а по их объемам США в разы, если не на порядок, опережают своих конкурентов. Так, годовые вложения США в НИОКР примерно в 17 раз выше той суммы, которой довольствуется Россия.

Показательно содержание целей инициативы по повышению американской конкурентоспособности (American Competitiveness Initiative Goals), объявленной в США еще в период президентства Дж. Буша[1]. Среди объявленных целей: расширение помощи студентам, аспирантам, ученым, желающим стать инновационными предпринимателями; осуществление расширенных испытаний для отбора способных студентов в среде лиц с низкими доходами; обеспечение подготовки 800 тыс. рабочих с навыками, адекватными вакансиям XXI века. Особо обращает на себя внимание намерение резко повысить роль обучения в области математики и естественных наук на всех уровнях школьного и высшего образования, для чего до 2015 г. намечено подготовить 100 тыс. специально обученных учителей. Наверное, трудно впрямую увязать этот «заблаговременный» крен американской политики со способностью правительственных кругов предвосхитить новые вызовы, проявившиеся в нынешнем мировом кризисе, но нельзя за этим фактом не усмотреть примет давнего ощущения мировой элитой тенденции к принципиальным изменениям в соотношении факторов развития.

Еще более определенно (отметая всякие аргументы об ограничениях, накладываемых на инновационные инициативы со стороны кризиса) расставил приоритеты президент США Б. Обама. В программном выступлении на собрании американской Национальной академии наук 27 апреля 2009 г. он заявил: «В такой трудный момент находятся те, кто говорит, что мы не можем позволить себе инвестировать в науку, что поддержка исследований – это что-то вроде роскоши в то время, когда приходится ограничивать себя лишь самым необходимым. Я категорически не согласен с этим.

[1] President's Letter. – 2006. – February 2.

Сегодня наука больше, чем когда-либо раньше, нужна для нашего благосостояния, нашей безопасности, нашего здоровья, сохранения нашей окружающей среды и нашего качества жизни. …Мы будем выделять более 3 процентов ВВП на исследования и разработки. Мы не просто достигнем, мы превысим уровень времен космической гонки, вкладывая средства в фундаментальные и прикладные исследования, создавая новые стимулы для частных инноваций, поддерживая прорывы в энергетике и медицине, и улучшая математическое и естественнонаучное образование».

Заметим, что подобные процессы стимулируются и другим мировым лидером – Китайской Народной Республикой. Там принят и успешно реализуется «Стратегический план развития науки и технологий Китая на 2006–2020 годы», который предусматривает: создание эффективной национальной инновационной системы; увеличение расходов на НИОКР; превращение Китая в инновационно ориентированное общество; создание передовой инновационной экономики; переход к эндогенным инновациям. Любопытно, что в 1998–2005 гг. число бакалавров, подготовленных в области математики, физики, химии, биологии, компьютерных технологий, наук о Земле, в Китае увеличилось в три с лишним раза.

Нынешнее отставание России в научно-технологическом отношении от развитых стран не может быть преодолено одними лишь точечными инновационными мероприятиями и единичными научно-техническими программами, в которых реальное влияние на экономику не идет далее опытных образцов. Очевидно, требуются масштабные и нестандартные акции, которые бы позволили достаточно быстро создать производственные площадки современного технологического уровня в тех отраслях или кластерах, где крайне нужен и возможен быстрый рост выпуска продукции и услуг, удовлетворяющих насущные потребности населения и экономики. Это может быть сделано лишь на базе разумного сочетания политики импорта техники и технологий из зарубежья с собственными научно-инновационными программами по обновлению производственного аппарата и выпускаемой продукции.

Единственным источником валютных ресурсов, которые могут быть оперативно потрачены на необходимую для такой политики импортную технику, являются поступления от экспорта энергоносителей и некоторых других продуктов, пользующихся спросом на мировых рынках. Поэтому одним из первоочередных шагов к политике инновационно ориентированного развития в стране должны стать государственные меры по аккумуляции валютной выручки вокруг приоритетных программ обновления производственного аппарата. Возможно, в первую очередь это нужно будет сделать в тех самых ресурсопроизводящих отраслях, которые осуществляют поставки на экспорт, последовательно переходя к более развернутым инно-

вационно-структурным сдвигам. Условие поддержки предприятий со стороны государства здесь одно: максимальная результативность в подъеме научно-технологического уровня производства и значительный рост на этой базе производительности труда.

Для реальных сдвигов в научно-технической сфере ныне требуются принципиально новые приемы государственного управления промышленным развитием. От государственных органов и соответствующих кадров, причастных к принятию решений о приоритетах в инвестировании развития, требуются познания не только в области финансов и институциональных основ рынка, но и высокая инженерная компетенция и способность быть организаторами. Государственные органы должны уметь добиваться от контролируемых предприятий нужных стране результатов с использованием методов предоставления экономических преференций и повышения ответственности по обязательствам.

В этой связи новые требования предъявляются к управленческим кадрам и к системе их подготовки. Наблюдавшийся в течение рыночных реформ бум обучения кадров преимущественно финансовым, юридическим и чисто менеджерским специальностям уже не отвечает новым вызовам. Сегодня практике управления развитием крайне нужны специалисты, хорошо понимающие логику технологических сдвигов, инженеры-системотехники, интеграторы научно-технических и организационных решений. Россия может и должна уже сегодня усилить подготовку и переподготовку управленческих кадров в изучение естественнонаучных дисциплин, математики, физики, системотехники и др.

В новых условиях крайне высока значимость компетенций в области системной интеграции нововведений, что может быть достигнуто путем переориентации системы повышения квалификации и профессиональной подготовки управленческих кадров. Эти компетенции предполагают разумное использование зарубежных и иных технологий и обеспечение взаимоадаптации своих и приобретаемых разработок; создание базы для долгосрочного развития компаний, формируя собственные заделы НИОКР; разработку и реализацию концепции новых продуктов с высоким потенциалом конкурентоспособности и др.

Итак, новая мировая ситуация предъявляет к системе государственного управления экономическим инновационным развитием в нашей стране ряд дополнительных требований.

Во-первых, кризис показал, что концептуальные решения, связанные с переустройством экономики и общества, нельзя поручать внешним проектировщикам и консультантам. Такого рода проекты реализуются до конца и дают положительные результаты, если воспринимаются обществом как плоды собственных поисков. С учетом этого ныне должна быть существенно *усилена творческая составляющая* в разработках, касающихся

системы государственного управления экономикой и обществом, для чего требуется постоянный приток свежих творческих сил.

Во-вторых, в управлении экономикой надо исходить из полного спектра форм и методов воздействия на регулируемые процессы. Не оправдало себя представление, что рыночной системе якобы соответствуют лишь экономические (косвенные) методы управления. Набор эффективных методов и форм управления экономическим развитием на самом деле весьма широк. Гораздо полнее, в частности, использовать *современные организационные технологии и административные методы*. Заметим, что большинство болевых точек существующего экономического механизма вообще не устранимы без четкого и жесткого администрирования. Среди них – обеспечение полной собираемости налогов, изжитие коррупции и иных форм теневых экономических отношений, гарантированное дохождение бюджетных денег до адресатов, исключение утечек ассигнований при реализации целевых программ и т. д.

В-третьих, существенно *возрастает значение социальных сторон управления* развитием, поскольку лишь через заинтересованное участие большинства населения страны сегодня может быть достигнута конечная эффективность действий. Важно перейти к более справедливому механизму распределительных отношений, и для начала нужно решиться на отказ от плоской шкалы налогообложения доходов физических лиц, перейдя к нормальной для демократических стран прогрессивной шкале.

Нельзя также не подчеркнуть огромного значения для создания здоровой социальной атмосферы в стране, способствующей утверждению необходимого режима бережливости и эффективности, показательных примеров со стороны крупных руководителей, бизнесменов, других заметных фигур в обществе.

В-четвертых, целесообразно активизировать освоение и распространение весьма результативных, как показывают исследования, *методов проектного управления* процессами развития. Для этого, видимо, потребуется разработка особых инвестиционных инструментов, базирующихся на использовании в значительной степени «неденежных форм» инвестирования, например, более широкого распространения клиринговых отношений[1].

В-пятых, на современном этапе требуется существенно *повысить эффективность деятельности государственных структур, контролирующих и организующих внешнеэкономические отношения.* С одной стороны, нужно упростить, ускорить и привести в соответствие с общепринятыми международными нормами процессы пересечения границ товарными поставками, в особенности, в той части, которая касается машин, оборудова-

[1] См. подробнее: *Чернышев, С.* Кризис? Экспансия! Как создать мировой финансовый центр в России. – М., 2009.

ния и технологий для перевооружения нашего производства. С другой – необходимо существенное ужесточение контроля за трансграничными финансовыми потоками, которые в большинстве случаев были и остаются серьезными причинами разрастания теневых отношений, дестабилизации денежных оборотов, высокой инфляции, прекосов в инвестиционной деятельности.

© Кушлин В.И., 2009

Ю.Е. Волков

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН

ВОЛКОВ Юрий Евгеньевич – доктор философских наук, профессор Академии труда и социальных отношений, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации (e-mail: idush@ur.rags.ru)

Аннотация. *Автор дает собственную трактовку института социальной защиты, полемизируя с имеющимися представлениями. Существенное усиление социально-зищитной функции политической власти происходит с утверждением социального государства. Однако пока эта функция выполняется нашим государством довольно слабо. Требуется резкое усиление официального и общественного контроля за деятельностью госаппарата, а также органов местного самоуправления.*

Ключевые слова: *социальная защита, политическая власть, государство, функции политической власти (государства), социальная защищенность граждан.*

Любое человеческое сообщество, малое или большое (семья, трудовой коллектив, организация, местное сообщество, общество в целом и др.) призвано непосредственно и с помощью имеющихся у него социальных институтов защищать охватываемых им людей. Наиболее мощным социальным институтом, воздействующим на все общество как целостную систему и его составные части – регионы и местные сообщества – выступает политическая власть. Поэтому при рассмотрении системы социальной защиты людей главное внимание привлекает к себе роль, которую играет в ней именно этот институт и те организационные образования, в которых он воплощается.

Главная цель в исследовании обозначенной нами проблемы заключается в выяснении того, в какой мере – сильно или слабо, насколько регуляр-