

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая
Наука *2017*

POLITICAL SCIENCE (RU)

СПЕЦВЫПУСК

Москва
2017

Коллектив авторов

З. Н. Осадченко

А. Л. Демчук

Ю. Д. Артамонова

Политическая наука.

2017. Спецвыпуск

Серия «Журнал «Политическая наука»»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=38619097

Политическая наука. Спецвыпуск / 2017:

Аннотация

В выпуске представлены работы ученых факультета политологии МГУ, выполненные в различных научных жанрах и охватывающие круг ключевых тем и направлений политической науки. Работы размещены в соответствии с основными и традиционными тематическими рубриками журнала.

Содержание

Представляем номер	4
Идеи и практика: Политическое развитие	10
Роль инфраструктурных проектов в современной государственной политике	10
Политические стратегии Белоруссии, Казахстана и России: Проблемы формирования и практической реализации	55
Конец ознакомительного фрагмента.	82

Политическая наука. Спецвыпуск / 2017

Представляем номер

Предлагаемый читателям специальный выпуск журнала содержит статьи ученых факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова, ведущего свою историю от кафедры политики – одной из первых десяти кафедр основанного в 1755 году Московского университета – и являющегося старейшим из ныне действующих факультетов политологии в России. Важными взаимосвязанными задачами деятельности факультета были и остаются упомянутые в указе императрицы Елизаветы Петровны «Об учреждении Московского Университета и двух гимназий. С приложением высочайше утвержденного проекта по сему предмету» задачи развития науки и подготовки молодых людей служению Отечеству: *«Чтоб способом пристойных наук возрастало в пространной нашей империи всякое полезное знание... все наши верноподданные, видя толь многие наши об них матерния попечения, как и сие весьма потребное учреждение, простирались станут детей своих, пристойным образом вос-*

питав, обучить и годными через то в службу нашу и в славу отечества представить»¹. Сочетание теории и практики – отличительная черта деятельности политологов МГУ как в области преподавания, так и исследования актуальных проблем политики и политической науки.

Открывает номер раздел «Теория и практика», посвященный проблемам политического развития. В.И. Якунин рассматривает вопросы реализации крупных инфраструктурных проектов, которые призваны стать приоритетом современной государственной политики и являются центром дискуссий (апологии и критики). В разделе обсуждаются перспективы устойчивого развития в условиях «многомерного» кризиса (А.И. Костин и В.С. Изотов), факторы успешного формирования самоподдерживающейся инновационной системы современных государств, одним из необходимых условий которого является наличие элитного и широкого социального спроса на модернизацию (О.И. Ляховенко); формирование стратегий государственной политики Белоруссии, Казахстана и России (М.В. Вилисов) в режиме «спроса на безопасность» и проблемы перехода в режим «спроса на развитие» при формировании данных стратегий. Аспекты интегративной государственной политики обсуждаются в статье А.В. Тимченко. Проблемы взаимодействия обще-

¹ Указ императрицы Елизаветы Петровны 24 января 1755. Об учреждении Московского Университета и двух гимназий. С приложением высочайше утвержденного проекта по сему предмету. Режим доступа: <http://hisdoc.ru/laws/16247/> (Дата посещения: 31.10.2017.)

ства и государства (гражданский контроль, «квазикорпоративизм» как модель государственно-частного партнерства) затрагивают А.П. Кочетков и Е.И. Мендэлос. Тема ВИЧ-диссидентства как относительно нового явления и проблемы государственной политики в сфере здравоохранения в связи с ВИЧ-диссидентством рассматриваются в статье Е.В. Бобровской.

Отличительной особенностью преподавания и изучения политики и политической мысли на факультете политологии МГУ является также ощущение традиции не как власти прошлого, а как необходимого опыта, без которого невозможно движение вперед. Поэтому рубрика «Контекст» посвящена проблемам исследования истории политики и политической мысли. Эту рубрику открывает статья В.И. Коваленко. 100-летие революции 1917 г. в России – не столько повод восхвалять или клеймить события вековой давности, сколько возможность глубже осмыслить произошедшее с Россией сто лет назад и его последствия для страны и мира. Тем более что существующая версия истории октября 1917 г. действительно нуждается в переосмыслении – ведь историю, как известно, пишут победители, и на смену идее безальтернативности революции приходят конспирологические версии событий октября 1917 г. Государственность как фактор стабилизации и стабильности общества осмысливается В.М. Капицыным. Рассмотрению вопроса равенства полов в рамках проекта анархо-феминизма М.А. Бакунина посвящена ста-

тья А.А. Ширинянца и Ж.И. Черненко. Важные для отечественной политической мысли споры о естественном праве и свободной воле высвечивает Б.А. Прокудин на примере альтернативных подходов И.С. Тургенева и Л.Н. Толстого к идеям Ж.-Ж. Руссо.

Раздел «Ракурсы: Проблемы современного миропорядка» открывается статьей П.А. Цыганкова, показывающей, что наблюдаемое сближение некоторых версий парадигм реализма и либерализма в трактовке вопросов миропорядка имеет свои пределы, поэтому при исследовании проблематики меняющегося мироустройства и прогнозирования вероятных направлений его эволюции стоит принимать во внимание политические интересы субъектов международных отношений и идейные предпочтения изучающих эти отношения экспертов и ученых. Анализу источников и природы турбулентности как отличительной характеристики «пост-биполярного» миропорядка посвящена статья Д.С. Полуляха. Е.А. Худоренко и Е.А. Константинова рассматривают культурно-образовательную интеграцию и развитие инновационного потенциала стран – участниц Евразийского экономического союза в качестве ключевых инструментов наращивания интеграционного потенциала ЕАЭС. О.В. Цветкова на материалах Калининградской области предлагает рекомендации по развитию территорий приграничного сотрудничества Российской Федерации.

Существенной чертой современного общества стала воз-

растающая роль коммуникации. Технологические изменения, идущие все более интенсивно, проблематизировали как роль коммуникации в обществе, так и сами модели осуществления коммуникации. «Самокоммуникация», когда каждый выступает не только потребителем, но и производителем произвольного сегмента информации, становится неизбежной в современных условиях. С.В. Володенков в этой связи рассматривает проблему социальных медиа как инструмента публичной политики; функционирование конвергентных медиа на уровне региона обсуждают И.А. Бронников и А.С. Юферева. К.О. Телин и В.А. Полосин подчеркивают проблематичность методологии прогнозирования избирательного поведения, связанную с традиционным устойчивым сегментированием избирателей по признакам социально-групповой принадлежности, ярко проявившуюся в случае «феномена Трампа», и предлагают искать решение проблемы на путях анализа семантических полей. Статья А.В. Манойло анализирует специфику логики, методов и технологий современных информационных войн.

Развивающаяся на кафедре социологии и психологии политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова научная школа политической психологии представлена статьями А.В. Селезневой, рассматривающей идеологическое пространство современной России сквозь призму ценностей, Т.В. Евгеньевой и В.А. Губченко, обращающими внимание на психологическую специфику процесса фор-

мирования оппозиционной повестки дня в сети Интернет, а также А.Л. Зверева, анализирующего личностные компоненты лидерского потенциала молодых экспертов-обществоведов.

Артамонова Ю.Д., Демчук А.Л. ²

² **Артамонова Юлия Дмитриевна**, кандидат философских наук, доцент кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: juliaartamonova@yahoo.com; **Artamonova Yulia Dmitrievna**, Candidate of Sciences in Philosophy, associate professor, associate professor of History and Theory of Politics Chair, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: juliaartamonova@yahoo.com **Демчук Артур Леонович**, кандидат философских наук, доцент кафедры сравнительной политологии факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: arthur@leadnet.ru; **Demchuk Artur Leonovich**, Candidate of Sciences in Philosophy, associate professor, associate professor of Comparative Politics Chair, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: arthur@leadnet.ru

Идеи и практика: Политическое развитие

Роль инфраструктурных проектов в современной государственной политике

*В.И. Якунин*³

Аннотация. Основной предмет статьи составляют вопросы реализации инфраструктурных проектов в контексте государственной политики. Актуальность темы определяется, в частности, новым политическим фоном, возникшим вокруг инфраструктурных проектов в последние годы. На первый план здесь выходят инициативы президента США Д. Трампа и председателя КНР Си Цзиньпина. В статье обращается особое внимание на высокий уровень неравенства в современном мире как предпосылку формирования кон-

³ **Якунин Владимир Иванович**, доктор политических наук, заведующий кафедрой государственной политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: viy@polit.msu.ru **Vladimir I. Yakunin**, Doctor of Political Sciences, Head, Chair of Public Policy, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: viy@polit.msu.ru

солидированных проектов глобального развития. Инфраструктурное неравенство – это существенные ограничения для экономики. Недостаток инфраструктур не только препятствует экономическому развитию, но также консервирует отсталость. В то же время развитие инфраструктуры требует немалых инвестиций, а кроме этого – формирования новой государственной политики по их привлечению и регулированию. Автор отмечает, что, несмотря на процессы глобализации, национальное государство на данный момент остается основным актором развития инфраструктуры. Однако часто возникает ситуация, когда при потенциально высоком социальном запросе на развитие инфраструктуры государство как основной политический актор по разным причинам его игнорирует. В то же время попытки продвижения узкогрупповых, элитарных интересов не могут встретить широкой поддержки ни среди населения, ни среди партнеров, дискредитируют политическую систему и даже сложившийся мировой экономический и политический порядок. На этом фоне проекты, которые предлагают другую парадигму, будут выглядеть намного более привлекательными и реалистичными.

Ключевые слова: государственная политика; инфраструктура; экономическое развитие; борьба с бедностью.

V.I. Yakunin

**The role of infrastructure projects
in the modern public policy**

Abstract. This study seeks to understand the process of infrastructure projects implementation. The new political environment appeared for the last decades, determines the necessity for a profound academic analysis of infrastructure policy. Thus, for example, new initiatives provided by president D. Trump in the USA and ones suggested by Xi Jinping in China significantly change the infrastructure strategies.

The author stresses the high level of inequality in modern World and evaluates it as a sign predicting the formation of consolidated global development projects. Infrastructure inequality is a significant limitation for economy. The lack of new infrastructure projects limits economic potential of a country and preserves underdevelopment. At the same time, the infrastructure development demands large investments in a sector and calls for a new investment policy approach.

The author claims that in spite of the globalization influence, modern nation-states are the key actors of infrastructure development. However, it is a frequently appearing situation,

when a government, being the main actor in this field, ignores people`s demand for infrastructure building.

The attempts of interest groups, representing only elite`s interests, are not popular among the society and its counteragents and, thus, discredit a political system or even the World political and economic order. In this sense, projects suggesting an alternative view on infrastructure development will be seen as much more attractive and realistic for the population.

Keywords: public policy; infrastructure; economic development; struggle against poverty.

Введение

Развитие инфраструктуры входит в политическую повестку многих политических лидеров и политических сил. Д. Трамп в своей предвыборной программе заявлял о развитии инфраструктуры и после выборов сформировал пакет из 50 инфраструктурных проектов общей стоимостью 137,5 млрд долл. [Администрация Трампа... 2017]. Китайский лидер Си Цзиньпин еще в 2013 г. выступил с инициативами по созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского шелкового пути, которые теперь известны как инициатива «Один пояс, один путь» [Китайский глобальный проект... 2016, с. 13], во многом определяющая содержательную повестку рассуждений о развитии на евроазиатском пространстве. В своих инфраструктурных предложениях Китай пора-

жает не только масштабом⁴, но и шириной охвата⁵, а также глубиной и стратегичностью замысла своих инфраструктурных проектов, их целевыми установками и ценностным содержанием.

Эти выступления нельзя отнести ни к субъективным, ни к популистским – требование развития инфраструктуры является объективным, этот вопрос постоянно представлен в национальной и мировой повестках. Совпадение риторики ведущих мировых лидеров связано с уникальными возможностями инфраструктурных проектов аккумулировать финансовые, технологические, людские и политические ресурсы и достигать с их помощью впечатляющих результатов. Игнорирование таких возможностей чревато оттеснением на периферию мирового развития: «выпадением» из ключевых экономических, торговых, транспортных цепочек⁶, консервацией отсталости со всем «букетом» сопутствующих социально-политических проблем. В современных условиях эти процессы могут протекать стремительно, в течение жиз-

⁴ Проект «Один пояс, один путь», по китайским данным, должен повлиять на жизни 4,4 млрд людей (63% мирового населения) и охватить 26 стран [Китайский глобальный проект... 2016, с. 29].

⁵ Китай не ограничивается Евразией, проводя переговоры об участии и на других континентах – в том числе в «Biocceanic Rail» с участием Бразилии [China and Brazil... 2017].

⁶ Согласно недавно опубликованному докладу Всемирного банка Россия не вошла в ядро глобальных цепочек добавленной стоимости (global value chains) и находится на «внутренней периферии» торговых цепочек, наряду с Индией [Didier, Pinat, 2017].

ни одного-двух поколений – хорошим примером являются стремительная информатизация и цифровизация, которые способны полностью поменять экономический ландшафт в считанные годы. Поэтому развитие инфраструктуры сейчас является вызовом для всех без исключения государств, независимо от уровня развития, а искусство государственной политики будет заключаться в том, чтобы обеспечить развитие даже при очень ограниченных ресурсах и неблагоприятной мировой экономической и политической конъюнктуре, в том числе в условиях жесткой геополитической конкуренции.

Китайская инициатива, безусловно, имеет геополитическую основу, и экспертам сейчас остается только рассуждать, является ли это китайским «планом Маршалла»⁷ или инициативой, которая приведет к изменению расстановки политических сил в регионе или даже к новому типу китайского лидерства как «несущего ответственность и берущего на себя ответственность большого государства» [Китайский глобальный проект... 2016, с. 25–27].

Отношение к инфраструктурным проектам подчеркивает явный контраст в политике нынешнего американского и китайского лидеров: если Д. Трамп в своей инаугурационной речи пообещал «больше не навязывать американский образ

⁷ В Китае категорически не любят это сравнение, подчеркивая, что США путем реализации этого плана закладывали основу для собственной гегемонии, в то время как Китай ориентируется на принципы совместного строительства, совместного использования и совместного выигрыша, а целью строительства является «сообщество общей судьбы»: [Китайский глобальный проект... 2016, с. 27].

жизни» другим народам [Трамп... 2017], а после вступления в должность заявил о выходе США из Транстихоокеанского партнерства, то китайский лидер в эти же дни выступил в Давосе в поддержку и защиту глобализации [Си Цзиньпин призвал... 2017]. Показалось, что эпоха глобализации по-китайски, на основе идеи «Пояса и пути», уже началась.

Инициатива, основанная на принципе инклюзивного *со*-развития является чрезвычайно привлекательной. На фоне пристального внимания к китайскому проекту забывается, что в России параллельно разрабатывался аналогичный по замыслу и даже терминологии проект «Трансевразийский пояс “Развитие” [Yakunin, 2014], который китайскими экспертами ставится в один ряд с другими евразийскими проектами [Ли Синь, 2016, с. 18]. Изложенные в них идеи и принципы коррелируют с целями «Повестки устойчивого развития 2030 ООН» (далее – «Повестка») [Transforming our world...]. Повестка была принята на саммите ООН в 2015 г. в Нью-Йорке и, как отмечают эксперты, никогда еще мировые лидеры не брали на себя обязательства предпринять совместные усилия для реализации столь масштабной и уникальной программы [Бобылев, Соловьева, 2016, с. 30].

«Повестка» устанавливает 17 целей устойчивого развития, из которых как минимум четыре непосредственно касаются развития инфраструктуры: в части обеспечения людей системами водоснабжения и канализации, доступа к энергосетям, создания устойчивой инфраструктуры, в том чис-

ле комфортной городской среды⁸. Вся Повестка посвящена проблемам и тревогам развития человечества: ужасному неравенству, бедности, дисбалансам развития.

Повестка, задуманная как план развития человечества, остается скорее совместной декларацией, чем прямым указанием к действию для национальных правительств, так как ее имплементация требует принятия соответствующих национальных документов [Бобылев, Соловьева, 2016, с. 37], тщательного стратегического планирования и адекватного ресурсного обеспечения. Вопросы реализации инфраструктурных проектов в контексте государственной политики и составляют основной предмет настоящей статьи.

Инфраструктурное неравенство

Повестка ООН фиксирует высокий уровень неравенства, прежде всего между странами и регионами. Это неравенство заметно как в макроэкономических показателях, так и в показателях развития инфраструктуры: исследование McKinsey показывает, что качество инфраструктуры сильно коррелирует с уровнем доходов (см. рис. 1) [Bringing Global Infrastructure Gap, 2016].

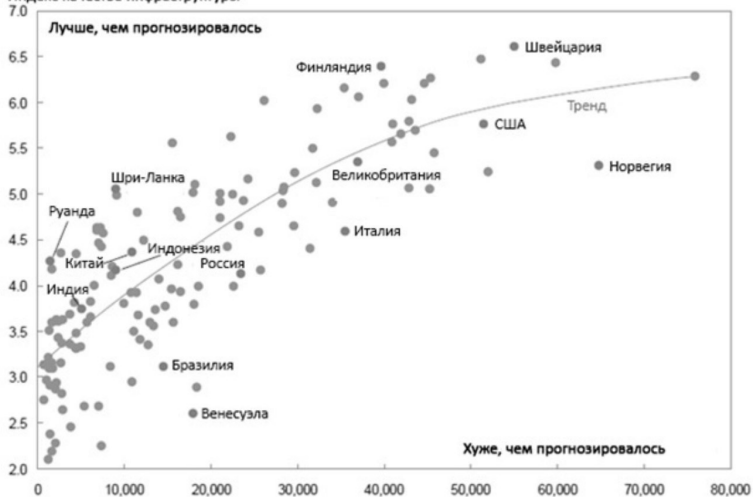
Как правило, чем выше ВВП на душу населения, тем выше уровень развития инфраструктуры (см. рис.). Существует

⁸ Аналитики McKinsey относят к ним только первые три [см.: Bringing Global Infrastructure Gap, 2016, p. 1].

ют страны, в которых инфраструктура оказывается развитой намного лучше или намного хуже основного тренда: среди примечательных «лидеров» как небольшие европейские страны – Швейцария и Финляндия, так и Китай. Не дотягивают до тренда – Бразилия, Венесуэла, Норвегия и Россия, которых объединяет сырьевая экономика, хотя нельзя утверждать, что это является основным фактором, определяющим такой результат. Опять же, многое зависит от конкретных параметров, определяющих качество развития инфраструктуры.

Международный экономический форум

Индекс качества инфраструктуры



ВВП на душу населения

(долл. по паритету покупательной способности, 2012 г.)

Рис.

Корреляция индекса качества инфраструктуры и ВВП на душу населения

Инфраструктурное неравенство – это существенные ограничения не только для экономики, но и просто для жизни людей. Например, сегодня в мире насчитывается порядка 1,1 млрд человек, страдающих в разной степени от нехватки воды [Лихачева, 2013, с. 497], чуть более половины (58%) имеют возможность пользоваться водопроводной питьевой водой в жилых помещениях [Бобылев, Соловьева, 2016, с. 32].

Естественная потребность человека в воде была имплицитно включена в перечень базовых прав человека в Декларации о праве на развитие, принятой в 1986 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Согласно резолюции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в июле 2010 г., каждый человек имеет право на доступ к достаточному количеству воды для личных и бытовых нужд [Лихачева, 2013, с. 497]. Взаимосвязь между дефицитом воды и бедностью самая прямая: во-первых, вода является ценным ресурсом, востребованным не только в сельском хозяйстве и ЖКХ, но и в промышленности и энергетике, которые производят продукцию с большей добавленной стоимостью. Во-вторых, как показывают исследования, именно бедные слои населения платят самую высокую относительную цену за доступ к водным ресурсам, которая может достигать до 20%

расходов домохозяйства [Лихачева, 2013, с. 506].

Недостаток других инфраструктур также консервирует отсталость. Транспортные системы африканских стран, сформированные в колониальный период, представляют собой железные дороги из глубины территории к порту – для вывоза полезных ископаемых в метрополию [Agenor, 2006, р. 5]. Инфраструктура создавалась в логике действий метрополии, в соответствии с ценностно-целевыми установками «железнодорожного империализма» [Railway Imperialism, 1991], предполагавшего прежде всего получение контроля над пространством и не преследовавшего цели развития соответствующей территории и ее населения.

Дефицит инфраструктуры в африканских странах к югу от Сахары приводит к чудовищным перекосам в ценообразовании. В Руанде на покрытие своих затрат фермеры получают только 20% от стоимости кофе, остальные 80% «съедаются» плохими дорогами [Agenor, 2006].

Таким образом, отсутствие инфраструктуры в странах с низким уровнем дохода является одним из основных препятствий для роста и развития экономики: высокие транспортные издержки тормозят развитие торговли, перебои в электроэнергии приводят к простоям производств, а ограниченный доступ к чистой воде подрывает здоровье нации, снижая качество человеческого капитала.

Конечно, инфраструктура является не единственной причиной бедности, равно как не может она являться и пана-

цеей, единственным условием развития⁹. Фундаментальной причиной экономического неравенства является процесс концентрации экономической деятельности в местах, которые обладают конкурентными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. К таким преимуществам «новой экономической географии», разработанной П. Кругманом, относятся факторы «первой природы» (природные ресурсы и выгодное географическое положение, снижающее транспортные издержки) и «второй природы» (агломерационный эффект, высокий человеческий капитал, лучшая институциональная среда) [Зубаревич, 2009, с. 38–39]. Инфраструктура находится внутри этой самой «второй природы», но эффективно она работает только при наличии человеческого капитала и соответствующей институциональной среды. Во многом благодаря этому региональные различия являются более сглаженными в странах Западной Европы и США, и намного более ярко выражены в развивающихся странах. Россия по уровню развития инфраструктуры относится сейчас скорее ко второй категории, при этом дисбалансы стремительно нарастают, особенно в части развития человеческого потенциала в разрезе российских регионов: по этому показателю Москва сопоставима с Чехией и Мальтой, Тюменская область – с Венгрией и Польшей, Санкт-Пе-

⁹ На примере китайского опыта установлено, что просто создание транспортной инфраструктуры не вызывает развития в депрессивных регионах – там требуются более сложные механизмы комплексной государственной политики. Подробнее см.: [Yu, De Jong, Storm S., Mi, 2012].

тербург и Татарстан – с Болгарией, а Тыва и Ингушения – с Монголией, Гватемалой и Таджикистаном [Зубаревич, 2009, с. 51].

Наличие таких дисбалансов в эпоху развития связи и Интернета (7 млрд человек (95% населения земного шара) могут пользоваться услугами сотовой связи, почти половина из них (3,3 млрд человек) имеют доступ в Интернет) неизбежно сказывается на миграционных потоках: люди стремятся туда, где есть больше возможностей для развития, в своей стране или за рубеж [Бобылев, Соловьева, 2016, с. 32]. В совокупности с военными конфликтами это создает мощные миграционные потоки и генерирует нестабильность даже в относительно благополучных государствах, в том числе в Евросоюзе.

При развитии инфраструктуры важно учитывать контекст. В некоторых регионах, где наблюдается жесткий дефицит инфраструктуры, порождающий серьезный экономический ущерб для национального хозяйства, развитие транспортных, энергетических и телекоммуникационных сетей может стать сильным стимулом к развитию экономики в целом. В других же регионах, где отсутствует нехватка или проблемы с доступом к сетям, нагнетание дополнительных инвестиций в инфраструктурные проекты, особенно если это осуществляется за счет заемных или коротких активов, даст скорее негативный эффект: пустующая невостребованная инфраструктура, неспособная генерировать долж-

ный уровень прибыли, неизбежно порождает проблемы возвратности и ликвидности в финансовом секторе. Другим негативным последствием может стать усугубление деградации депрессивных регионов: строительство новых транспортных коммуникаций может усилить отток населения из периферийных районов – экономические расстояния сокращаются не только для бизнеса, но и для них, при этом будут уезжать наиболее квалифицированные кадры [Зубаревич, 2009, с. 40].

Поэтому при формировании политики решения проблем инфраструктурного неравенства не может быть универсальных рецептов, а некоторые решения могут показаться парадоксальными. Так, например, в условиях ограниченности ресурсов сложно равномерно распределить инвестиции на развитие инфраструктуры в разных регионах, чтобы выровнять дисбалансы. Но, учитывая тенденцию к экономической концентрации, агломерации, уже относительно более развитые на фоне других регионов, могут стать источниками дополнительного роста при развитии в них инфраструктуры. В России такие эффекты возможны при развитии, например, Московской агломерации, в которой ощущается недостаток энергетической и транспортной инфраструктуры, а отдельные реализованные проекты, такие как МЦК, оказываются весьма успешными [Yakunin, 2017]. Однако подобные решения могут сталкиваться с социальным неодобрением и политическим противодействием.

В этих условиях вопросы необходимости инфраструктурного развития для преодоления неравенства возникают с неизбежностью, но их решение сталкивается с рядом ограничений: ресурсных, социально-экономических, политико-управленческих.

Проблемы развития инфраструктуры

Развитие инфраструктуры требует немалых инвестиций. Эксперты McKinsey в докладе *Bringing Global Infrastructure Gaps* утверждают, что с 2016 по 2030 г. миру потребуется инвестировать 3,3 трлн долл. (или 3,8% от мирового ВВП) ежегодно только для поддержания существующих темпов экономического роста [*Bringing Global Infrastructure Gap*, 2016]. Однако если наметившаяся тенденция к сокращению инвестиций продолжится, то будет профинансировано всего 11% от этого объема, т.е. 350 млрд долл. в год.

Финансовые ресурсы необходимо изыскать, что особенно сложно для развивающихся стран. Закон экономической концентрации по умолчанию будет работать и здесь: бизнес будет инвестировать туда, где уже есть хорошие предпосылки для роста, слаборазвитые регионы опять останутся без ресурсов, а государственных финансов окажется недостаточно. Возникает проблема финансового неравенства, которая требует решения инструментами государственной политики, в том числе в рамках международных проектов помощи раз-

вивающимся странам. Одну из моделей такой помощи предлагает Китай в своем проекте «Один пояс, один путь».

Для уже развитых в инфраструктурном плане государств (того же Китая) возникает другая проблема – описанного выше «инвестиционного перегрева» и задача государственной политики – определить момент, когда нужно перестать наращивать инфраструктурные активы экстенсивным способом.

Таким образом, финансирование инфраструктуры требует тонкой настройки государственной политики по привлечению инвестиций и управлению ими.

Еще более важной проблемой является определение приоритетов развития. Срок службы инфраструктуры исчисляется десятилетиями, а мир меняется слишком быстро, как с технологической, так и с социально-политической точек зрения. Если сегодня общественность в одних странах волнуют проблемы доступа к водным ресурсам, в других – занятости и достойного заработка, а в третьих – охраны окружающей среды, то как ситуация изменится через 10–20 лет? Для реализации инфраструктурных проектов требуются серьезные механизмы прогнозирования, а также системной оценки возможных социально-экономических эффектов. Нельзя исключить и влияние политического фактора.

Социологи отмечают, что значительную часть российского общества уже не устраивает социально-экономическая модель, которая предполагает стабильность без развития, без конвертации экономического роста в улучшение каче-

ства жизни большинства граждан [Горшков, 2010, с. 46–47]. Значит, эти вопросы должны закладываться в стратегии развития в качестве важнейших ценностных установок, определять логику формирования государственных программ и критерии оценки достигаемых результатов. Решать эти вопросы будет сложнее сейчас, в условиях экономического кризиса и резкого сокращения доходной части бюджета.

Возникают и новые вызовы развитию. В Повестке ООН остро поставлены вопросы охраны окружающей среды как одного из главных элементов устойчивого развития. В России к этим вопросам привычно относятся как к второстепенным, однако, по мнению экспертов Всемирного банка, через несколько десятилетий общий ущерб от климатических изменений для России может составить 10 млрд долл., Россия может стать самой уязвимой в Восточной Европе и Центральной Азии страной в процессе глобального изменения климата [Бобылев, Соловьева, 2016, с. 36–37].

Для предотвращения негативных последствий изменения климата на международном уровне принимается целый ряд мер, в том числе в рамках реализации Парижского соглашения сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Реализация этого документа, по мнению экспертов, связана с: а) введением цены на углерод либо в качестве платежей за выбросы, либо фактора эффективности экономических проектов, б) риском формирования «проблемных активов» (stranded assets) – запасов углеводородов [Порфирьев,

2016, с. 8].

Для страны с экономикой, существенно зависимой от экспорта углеводородов, такие прогнозы вдвойне неблагоприятны. Соответствующие отрасли уже перестают быть привлекательными для инвесторов: на следующее десятилетие (2016 – 2025) наибольшие инвестиционные риски характерны для инвестиций топливно-энергетических компаний, совокупным объемом 2,2 трлн долл., прежде всего США (412 млрд долл.), Китай (179 млрд долл.), Россия (147 млрд долл.), Австралия (103 млрд долл.), Канада (220 млрд долл.) [Порфирьев, 2016, с. 8].

На начало января 2016 г. из-за цен на нефть заморожены инвестиции в 68 крупных нефтегазовых проектов на сумму 380 млрд долл. По углю процесс наиболее интенсивный – более 400 инвестиционных компаний приняли решение отказаться от инвестиций в корпорации, которые за счет добычи угля получают значительную часть своих доходов [Порфирьев, 2016, с. 8].

Падение инвестиционного интереса – серьезный сигнал для пересмотра стратегий развития инфраструктуры, однако пока это не находит отражения в российской политике: в период последнего экономического кризиса в России произошло падение инвестиций в инфраструктуру, за исключением энергетического комплекса [Bringing Global Infrastructure Gap, 2016, p. 10]. Мировая же тенденция – развитие «зеленой экономики» – и соответствующие направления инвести-

ций, в России практически не поддерживаются, в отличие от партнеров по ЕАЭС и БРИКС.

Так, например, углеродные инструменты используются для стимулирования перехода на новые технологии в Китае, Казахстане, Бразилии и ЮАР [Бобылев, Соловьева, 2016, с. 36–37].

В КНР в 2015 г. обнародован общегосударственный план реформирования экономики, который предусматривает развитие «рыночной системы, позволяющей экономическим субъектам играть более значимую роль в управлении ресурсами окружающей среды», с возможностью продажи прав на использование природных ресурсов, создания рынка водных ресурсов, системы торговли квотами на выбросы парниковых газов [Порфирьев, 2016, с. 9].

Экспертами особо подчеркивается эффективность «зеленых» инвестиций как инструмента антикризисной политики, включая смягчение безработицы и повышение занятости. Это показал опыт 2008–2009 гг., когда правительства многих ведущих экономик мира в программах действий по выходу из кризиса отвели инвестиционным проектам развития экологически чистых высокотехнологичных производств и инфраструктуры (в частности, ВИЭ и скоростных дорог) важное место. Доля расходов на такие программы в общем объеме антикризисных пакетов составила в США 12%, ФРГ – 13, Франции – 21, Китае – 38, Южной Корее – рекордные 81% [Порфирьев, 2016, с. 7]. Позиция россий-

ского профильного министерства по вопросам развития «зеленой энергетики» весьма сдержанная: «У нас страна богата топливными ресурсами, насколько рационально сейчас от них отказываться – очень большой вопрос» [Зеленая энергетика... 2017].

Таким образом, для того чтобы приступить к планированию развития инфраструктуры, нужно в первую очередь определиться даже не с источниками финансирования такой программы, а с базовыми ценностно-целевыми установками, ориентированными на долгосрочную перспективу. Требуется системный взгляд на развитие производства, социальной сферы, пространственное развитие, развитие человеческого капитала в контексте актуальных и грядущих вызовов, в том числе ожиданий населения. Это – серьезная задача формирования государственной политики, которая в настоящее время не решена.

Механизмы смены парадигмы государственной политики весьма сложны. Зачастую определение национальных интересов и приоритеты в распределении ключевых ресурсов находятся в руках правящего режима, который тесно интегрирован с экономическими агентами, заинтересованными в сохранении статус-кво [Соловьев, 2016, с. 101]. В результате мы можем наблюдать не только игнорирование новых тенденций, но и активное сопротивление им: именно таким образом, например, можно интерпретировать выход США из Парижского соглашения по климату [Трамп вывел Европу из

себя... 2017]. Если дополнить этот событийный ряд экономической подоплекой нового пакета антироссийских санкций, вызвавших острую реакцию европейских внешнеполитических ведомств [Германия и Австрия выступили против, 2017], то картина стремлений сохранить существующий экономический порядок с выгодой для себя становится полной. Однако это дорога в тупик: в США, на фоне государственной политики, нацеленной на «всемирное лидерство» этой «демократии», сегодня 45 млн граждан страны проживают в бедности, что в 2 раза превышает аналогичные показатели середины 70-х годов прошлого века [Соловьев, 2016, с. 102]. Вряд ли сейчас уже это привлекательный образ даже для самих американцев, не говоря уже об остальном мире. Китайская инициатива на этом фоне выглядит куда более привлекательной. Справедливости ради надо отметить, что влиятельные сторонники сохранения статус-кво имеются не только в США.

Социально-экономические эффекты от развития инфраструктуры

Интерес к инфраструктурным проектам всегда был связан с их возможностью производить эффект «большого толчка» (big push)¹⁰ развитию экономики. Так как в ходе ряда

¹⁰ Обычно авторство этого термина приписывается Rosenstein Rodan. См.: [Agenor, 2006, p. 2].

исследований установлена сильная корреляция капитальных вложений в транспортную инфраструктуру не только с ВВП, но и с индексом человеческого развития [Amador-Jimenez, Willis, 2012, p. 201], который также является важным индикатором Повестки ООН, представляется возможным говорить о социально-экономических эффектах от развития инфраструктуры.

Необходимость выявления взаимосвязей влияния инфраструктуры на уровень экономического развития вызвала множество экономических исследований в этой сфере за последние три десятилетия. Споры об эффективности инфраструктурных проектов ведутся на макро- и микроуровнях.

Одними из самых первых и фундаментальных исследований взаимосвязи инвестиций в инфраструктуру макроуровня и производительностью труда были работы Дэвида Ашауэра [Aschauer, 1989a; Aschauer, 1989b]. Замедление роста производительности труда в 70–80-е годы XX в. в Америке Ашауэр связывал с недостаточностью одних только государственных инвестиций в инфраструктуру экономики. Выдвигался тезис о том, что увеличения производительности труда, прибыльности и экономического роста можно достичь, наращивая вложения в инфраструктуру, в том числе за счет частных инвестиций. Другие американские экономисты, такие как Алишия Мунелл [Munnell, 1990] и Пол Кругман [Krugman, 1991], в будущем лауреат Нобелевской премии, Санчес-Роблес [Sanchez-Robles, 1998], Д. Дональдсон

[Donaldson, 2010] развили и укрепили теорию Ашауэра. Однако эмпирические исключения, не укладывающиеся в теорию Ашауэра, порождали ее критику и поиск альтернативных объяснительных моделей. Наиболее заметными оппонентами теории Ашауэра выступили Эйснер [Eisner, 1991], Грамлих [Gramlich, 1994], Эванс и Каррас [Evans, Karras, 1994], Шварц [Schwartz, 1995], Реллер и Уэверман [Röller, Waverman, 2001]. Новые подходы не умаляли влияния инфраструктуры на национальную экономику, но больше внимания уделяли поиску косвенных и отложенных эффектов.

Микротеории, в отличие от макро-, апеллируют к региональному уровню и уровню отдельных проектов. Детальное изучение конкретных кейсов в свою очередь выявляет скорее негативные оценки и убыточность инфраструктурных проектов: истинные затраты практически всегда превышают плановый уровень, а прогнозируемые доходы возвращаются в меньшем объеме и с большим запаздыванием по времени¹¹. Наиболее масштабный анализ мегапроектов осуществил Бент Флиvbьорг, который пришел к выводу, что неадекватная оценка вложений и их эффекта возникает настолько часто, что не может быть ошибкой расчета или статистической погрешностью. В своих исследованиях Флиvbьорг выдвигает тезис о том, что это скорее специальное стратегическое допущение, облегчающее процедуру принятия проекта к реализации. Иными словами, заниженные издержки,

¹¹ Подробнее см.: [Pickrell, 1992; Flyvbjerg, 1998, Eisenhardt, 1989].

завышенные выгоды, неадекватная оценка влияния на окружающую среду и завышенные ожидания эффектов экономического развития гарантируют быстрое утверждение проекта, а следовательно, открывают доступ к финансированию. В результате действия «стратегического искажения», или так называемой «формулы Макиавелли», накапливается систематический перерасход средств на «некачественные» проекты, неспособные генерировать отдачу в виде количественных и качественных экономических эффектов.

Рассуждая о том, как неудачные инфраструктурные проекты микроуровня согласуются с экономическим ростом на макроуровне, Фливбьорг проводит подробный анализ около сотни китайских проектов в области транспортной инфраструктуры [Ansar, Flyvbjerg, Budzier, Lunn, 2016, p. 360–390]. Касательно оценки «стратегического искажения» для Китая результаты исследования свидетельствуют о том, что в среднем реальные издержки на 31% превышают плановые; что же касается задач развития, то многие проекты оказались неэффективны в силу дискретности – новая инфраструктура не решает проблему неравномерной загруженности. В то же время нельзя не признать, что рост инвестиций в инфраструктуру может быть предвестником экономического бума. Однако все имеет свои «границы полезного действия» как по времени, так и по объему. Чрезмерное инвестирование в инфраструктуру, особенно если для этого привлекаются дорогие заемные средства, как и в законе убыва-

ющей отдачи, рано или поздно проявит негативный эффект. Анализ взаимосвязи уровня инвестиций в инфраструктуру и экономического роста на примере Индии дает более оптимистичные оценки ожидаемого эффекта. В своем исследовании П. Саху (P. Sahoo) и Р.К. Дэш (R.K. Dash) [Sahoo, Dash, 2009, p. 359–360] изучают влияние объема инфраструктурных инвестиций на национальную экономику, используя модель Кобба-Дугласа. Результаты исследования, полученные путем оценки эластичности замещения факторов производства, демонстрируют значительный позитивный вклад, который вносит развитие инфраструктуры в экономический рост Индии.

Однако здесь стоит сделать две оговорки. Во-первых, инфраструктура понимается в достаточно узком смысле (в сводный индекс инфраструктуры в данном случае включались показатели потребления энергии, плотности автомобильных и железных дорог, телефонных сетей, объема воздушных перевозок; но в широком смысле сети инфраструктуры могут включать социальную сферу, здравоохранение, образование и пр.).

Во-вторых, всегда нужно учитывать контекст. Апелляция к выводам исследования в случае других национальных экономик, чей уровень развития инфраструктуры заметно отличается от уровня Индии, не гарантирует столь однозначных результатов. Эти и другие противоречия (в том числе связанные с различными подходами к сбору и анализу эмпири-

ки) отмечаются и в исследовании Т. Денг (T. Deng), сосредоточенном на анализе эластичности производственной функции в отношении инвестиций в транспортную инфраструктуру [Deng, 2013]. Работа Т. в очередной раз подтверждает большую разницу в оценках эластичности. Переход с исследовательского уровня на уровень принятия решений означает необходимость скрупулезного анализа каждого инфраструктурного проекта.

Решения об инвестировании, особенно если речь идет о государственных инвестициях, вынуждены приниматься в условиях пространственной и секторальной асимметрии национальных экономик, что генерирует дополнительные риски в процессе реализации того или иного проекта. Поэтому требования к системности и рациональности государственной политики в сфере инвестирования становятся чрезвычайно высоки. Никаких простых и автоматических решений типа «на каждый вложенный в инфраструктуру рубль мы получим один рубль двадцать копеек прироста ВВП» в этой сфере быть не может. Все решения должны основываться на высококачественном прогнозе, на строгих расчетах межотраслевых балансов. Выполнение этого требования, как правило, и становится самым уязвимым местом в рамках реальной государственной политики.

Актуальные вызовы для государственной политики

Национальное государство на данный момент остается основным актором развития инфраструктуры: это традиционно относится к сфере публичной ответственности (в том числе собственности) и публичных финансов. Реализация столь сложных проектов является практически невыполнимой задачей для развивающихся стран: сказывается слабость государственных и общественных институтов [Khwaja, 2008], коррупция, недостатки финансирования. Развитие инфраструктуры в таких странах происходит практически всегда с привлечением международных финансовых институтов и / или иностранных государств, что делает такие государства полностью зависимыми от целевых установок этих акторов.

Указанные выше недостатки взаимосвязаны и наблюдаются даже в быстро растущих странах: высокие издержки на развитие инфраструктуры в Бразилии были тесно связаны с политическим волюнтаризмом и избирательностью применения законодательства, что привело в итоге к уходу частных инвесторов с потенциально достаточно привлекательного бразильского рынка [World Bank... 2016]. В целом можно отметить, что особенности политических систем и режимов развивающихся и переходных стран создают особый контекст для реализации крупных инфраструктурных про-

ектов: при слабости институтов устойчивость проектов зачастую компенсируется различными неформальными механизмами, в которых часто присутствуют элементы неопатримониализма и присущей ему патрон-клиентской системы отношений [Armijo, Rhodes, 2017, p. 240–241]. Создаются разнообразные открытые и латентные сетевые структуры [Бордовских, Соловьев, 2015], включающие представителей политического класса, бюрократии и бизнеса, которые фактически монополизируют процессы принятия решений. Эти тенденции накладываются на естественные стремления к олигополии рынка крупных строительных компаний [Armijo, Rhodes, 2017, p. 242], занимающихся непосредственной реализацией инфраструктурных проектов – в результате получается питательная среда для коррупции. Неслучайно, например, сфера модернизации и эксплуатации объектов ЖКХ в России вызывает большое количество корпоративных конфликтов¹² и коррупционных расследований [Бастрыкин, 2011, с. 8]. Распространенным явлением в России является и высокая политическая конкуренция сил, ориентированных на разные сценарии инфраструктурного развития, в том числе в контексте встраивания России в глобальную экономику.

Эти тенденции развиваются на фоне низкой заинтересо-

¹² Конфликтные ситуации вокруг предприятий водоснабжения и водоотведения наблюдались во многих российских регионах: Нижнем Новгороде и других регионах. См.: [Пошли против течения... 2017; Разлей вода... 2017].

ванности большинства населения в политической активности и слабой степени привлечения неэлитарных слоев к разработке и реализации целей государственной политики [Соловьев, 2016, с. 101]. Наиболее опасным последствием этих политических тенденций является консервация отсталости, препятствие продвижению концептуально новых проектов и инициатив, как национального, так и международного уровня. Развитие инфраструктуры превращается в игру элиты с самой собой, в борьбу отраслевых, ведомственных и корпоративных интересов за распределение бюджетных средств, о ценности развития страны здесь речи уже нет.

Сильные политические институты и традиции, впрочем, не гарантируют успешности инфраструктурных проектов. С одной стороны, инфраструктурные проекты становятся «электоральными разломами» на фоне попыток использовать их в популистских целях¹³, с другой – ценность инфраструктуры и контроль над ней несоизмеримо возрастают, что дает повод инфраструктурным проектам приобретать статус «мегапроектов», формирующих «новый мировой порядок», т.е. новый взгляд на мир и его развитие [Фливиборг, Брузелиус, Ротенгаттер, 2014, с. 11]. Мегапроекты приобретают слишком большое значение для политических лидеров, с чьими именами публично связан инфраструктурный проект, что повышает значимость субъективного компонента и при-

¹³ Подобные примеры известны нам на материалах выборов 2016 в США [Кане, 2016] и Австралии [Terrill, 2016].

водит к когнитивным ограничениям при принятии решений [Simon 1996]. В итоге инфраструктура опять превращается в политический инструмент, используемый в узкогрупповых целях. Злоупотреблений здесь может быть меньше, но общественный эффект также невысок: экономика западных стран развивается медленными темпами, сталкивается с проблемой деиндустриализации и вытекающими из нее социальными и политическими эффектами, результатом которых стал рост евроскептицизма и избрание Д. Трампа.

Отдельно стоит отметить фактор геополитической конкуренции. Попытки США через политику антироссийских санкций оказать давление на европейские страны с целью сдержать развитие совместных инфраструктурных проектов для продвижения собственных экономических интересов является ярким примером политизации инфраструктурного развития. Ценностное содержание такого рода политики очевидно и не конструктивно.

В итоге складывается ситуация, когда при потенциально высоком социальном запросе на развитие инфраструктуры государство как основной политический актор по разным причинам его игнорирует, реализует взамен иные, более соответствующие интересам доминирующих сегментов, связанных с другими секторами и проектами правящей элиты, или вовсе подменяет практическую реализацию этих проектов некими символическими действиями [Соловьев, 2016, с. 106]. Такая политика оставляет после себя ценностную пу-

стоту, особенно в символическом плане, что в итоге нивелирует ее значение, не решает вопросов консолидации и мобилизации. На этом фоне успех единичных инфраструктурных проектов, обладающих политическим значением (например, строительство моста через Керченский пролив), становится более очевидным, но не меняющим общей тенденции. Но какие могут быть альтернативы?

Ценностные основы инфраструктурных проектов

В условиях конкуренции и геополитического противостояния ценностное содержание проектов приобретает особое значение. Попытки продвижения узкогрупповых, элитарных интересов не могут встретить широкой поддержки ни среди населения, ни среди партнеров, дискредитируют политическую систему и даже сложившийся мировой экономический и политический порядок. На этом фоне проекты, которые предлагают другую парадигму, будут выглядеть намного более привлекательными и реалистичными.

Именно на это, по мнению некоторых экспертов, делает ставку Китай в продвижении своей инициативы «Один пояс, один путь». Срединное государство, благодаря своим серьезным успехам во внутренней и внешней политике, достигнутым за годы реформ, «получило тендер» на переустройство находящейся в глубоком кризисе системы международных

отношений, основанной на западных идеологических постулатах и социальных моделях. «Пояс и Путь», как несложно заметить, видится в подобном контексте своеобразной «дорожной картой» реформы сложившегося миропорядка, появление которой, в свою очередь, было предопределено самим ходом истории¹⁴.

По замыслу китайских стратегов, большинству людей в развивающихся странах мира требуется именно то, что провозгласил общечеловеческими ценностями Китай, и то, что китайцами обозначается как «общество средней зажиточности»¹⁵. Это спокойная, обеспеченная жизнь, уверенность в завтрашнем дне, стабильная политическая система, гарантирующая социальную справедливость. Что интересно, китайцы искренне уверены в том, что достичь всего этого развивающиеся страны могут лишь в рамках «социализма с китайской спецификой». Именно последний, по их убеждению, и должен прийти на смену устаревшей модели глобального капитализма и либеральной демократии, или, если быть более точным, дополнить их в том, где они показали свою

¹⁴ Довольно подробно предпосылки, движущие силы и последствия перехода инициативы в формировании мировой повестки дня от стран Запада к Китаю и другим развивающимся странам изложены коллективом авторов под руководством Лу Фэна [Лу Фэн и др., 2015, с. 9–34].

¹⁵ Стратегия построения «общества средней зажиточности» была принята на XVI съезде КПК в 2002 г. Выполнение стратегии намечено на 2021 г., год столетнего юбилея КПК.

недееспособность¹⁶. Стараясь не опускаться до навешивания идеологических ярлыков, китайцы для иллюстрации своей правоты предпочитают ссылаться на факты, и тут им сложно что-либо противопоставить. Действительно, именно китайская модель развития впечатляет страны третьего мира не только завидной экономической статистикой, но и эффективными методами достижения политической стабильности, которую в течение долгого времени удается поддерживать властям этой страны и которой многие развивающиеся страны могут лишь позавидовать¹⁷.

По мысли китайских идеологов, из этого следует, что тем важным вкладом, который Китай может внести в общую копилку человечества, как раз и являются его теория и практика тотального, опережающего экономического развития,

¹⁶ В стремлении избежать конфронтации с США взаимную дополняемость двух подходов подчеркивают многие китайские авторы, к примеру Чу Инь и Гао Юань [Чу Инь, Гао Юань, 2015, с. 90–99].

¹⁷ «За три десятилетия реформ Китай из глубокой периферии мировой экономики неожиданно для всех шагнул в число лидеров, выйдя в 2014 г. на первое место по фактическому объему ВВП и экспорту высокотехнологичных товаров. Средние темпы роста ВВП за годы реформ составили 10,5%. Объем ВВП за эти годы вырос в 30 раз (с 300 млрд долл. до 9 трлн долл. по текущему курсу юаня к доллару). Промышленное производство увеличилось в 40–50 раз. За 30 лет реформ Китай получил более 1 трлн долл. прямых инвестиций. Золотовалютные резервы Китая в 2015 г. достигли 4 трлн долл., увеличившись за это время в сотни раз. По уровню экономического развития, измеряемого показателем ВВП на душу населения, Китай поднялся с места в конце списка беднейших стран до места среди стран со средним достатком в первой тридцатке» [Шмелев, 2016, с. 261].

приспособленного к особенностям социально-политического устройства развивающихся стран. Социальная стабильность и благосостояние государства видятся им в качестве необходимого условия любого поступательного развития, а относительный материальный достаток и политическая пассивность граждан представляются им его желательным следствием. Именно в том, чтобы донести до народов планеты свой рецепт справедливого и вместе с тем зажиточного общества, и видят китайцы глобальную историческую миссию КНР на современном этапе. Ее, в свою очередь, призвана реализовать инициатива «Пояса и Пути»¹⁸, которая в этом случае действительно видится как продуманная и своевременная внешнеполитическая стратегия, сутью, духом и методом которой при этом является экспорт экономической политики, возведенной в современном Китае практически в сакральный статус.

Таким образом, проект, который формально декларируется как неидеологический, имеет мощную идеологию и ценностную компоненту, которая предлагается в качестве альтернативы элитарной, хаотичной и в целом деструктивной политике ряда стран. Использование ценностного компонента существенно расширяет пространство оценки эффективности реализации проекта – в ход идут уже не только экономические, но в первую очередь социально-экономические

¹⁸ Возможно, наиболее полно это понимание сформулировал Юй Хунцзюнь [Юй Хунцзюнь, 2016].

категории, которые имеют конкретные политические проекции, с видимыми результатами, конкретными, понятными и достижимыми целями. В результате расширяется база политической и социальной поддержки проекта, повышается его реализуемость. В целом такой подход представляется наиболее соответствующим и Повестке ООН.

* * *

Инфраструктура всегда имела большое значение для развития государств: ее существование является предпосылкой и возможностью реализации многих прав и возможностей развития, ее наличие или отсутствие, а также доступ к ней определяет уровень неравенства между странами и внутри них. С ее развитием и усложнением это влияние возрастет еще больше: технологические уклады меняются стремительно, увеличивая разрыв в неравенстве стран и регионов подчас до непреодолимого. Решение о создании и развитии инфраструктуры находится исключительно в политической плоскости, так как имеет отложенный и сложный экономический эффект, не привлекающий бизнес для самостоятельной деятельности. Это делает принятие решений в данной сфере чрезвычайно ценностно нагруженным процессом: то, как происходит принятие решения о ее развитии, в соответствии с какими критериями происходит выбор альтернатив, во многом раскрывает конкретные целевые и ценност-

ные установки политической системы и ее акторов. Развитие может быть быстрым, но неравномерным, справедливым, но неустойчивым, экономически эффективным, но генерирующим геополитические риски и проч.

Кризисные явления в мире заставляют все чаще задумываться о том, что парадигмы развития должны быть пересмотрены. Процесс их изменения – достаточно долгий и болезненный, он затрагивает множество чрезвычайно глубоких и сложных политических, социальных и культурных факторов, поэтому, как и все основательное, он может быть начат с пересмотра отношения к развитию инфраструктуры. Концептуальные альтернативы уже выдвинуты и предлагают решение актуальных проблем: неравенства, бедности, конфликтов. Пришло время подвергнуть их экспертизе в рамках формирования государственной политики. Россия имеет такую возможность, получив от Китая предложение по сопряжению ЭПШП и ЕАЭС, поэтому от нас сейчас зависит, насколько мы готовы двигаться в предложенной партнером парадигме, в том числе делать встречные системные предложения.

Список литературы

Администрация Трампа составила список из 50 инфраструктурных проектов стоимостью \$138 млрд // Информационное агентство RNS. – М., 2017. – 25 января. – Режим

доступа: <https://rns.online/economy/administratsiya-Trampa-sostavila-spisok-iz-50-infrastrukturnih-proektov-stoimostyu-138-mlrd-2017-01-25/> (Дата посещения: 11.02.2017.)

Бастрыкин А.И. Коррупция как один из факторов угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Право и безопасность. – М., 2011. – № 3–4. – С. 5–8.

Бобылев С., Соловьева С. ООН: Смена целей // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2016. – Т. 60, № 5. – С. 30–39.

Бордовских А.Н., Соловьев А.И. Политические сети как новый источник политического риска // Государственное управление. Электронный вестник. – М., 2015. – № 51. – С. 185–212. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/politicheskie-seti-kak-novyy-istochnik-politicheskogo-riska> (Дата посещения: 11.02.2017.)

Германия и Австрия выступили против новых анти-российских санкций США // Информационное агентство Regnum. – М., 2017. – 15 июня. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/2288663.html> (Дата посещения: 30.08.2017.)

Горшков М.К. Социальные неравенства как вызов современной России // Вестник Института социологии. – М., 2010. – № 1. – С. 25–47.

Зеленая энергетика вряд ли получит в России ту долю, которую имеет в Европе / Коммерсант. – М., 2017. –

4 августа. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3373639> (Дата посещения: 11.08.2017.)

Зубаревич Н.В. Мифы и реалии пространственного неравенства // *Общественные науки и современность*. – М., 2009. – № 1. – С. 38–53.

Китайский глобальный проект для Евразии: Постановка задачи (аналитический доклад) / А.В. Лукин и [др.]; под ред. В.И. Якунина. – М.: Научный эксперт, 2016. – 130 с.

Ли Синь. Китайский взгляд на создание Евразийского экономического пространства / Международный дискуссионный клуб «Валдай». – М., 2016. – 21 с. – Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/13898/> (Дата посещения: 11.02.2017.)

Лихачева А.Б. Проблема пресной воды как структурный фактор мировой экономики // *Экономический журнал ВШЭ*. – М., 2013. – Т. 17, № 3. – С. 497–523.

Лу Фэн и [др]. Почему Китай? – Экономическая логика «Одного Пояса, Одного Пути» // Гоцзи Цзинцзи Пинлунь. – Пекин, 2015. – № 3. – С. 9–34.

Порфирьев Б.Н. «Зеленые» тенденции в мировой финансовой системе // *Мировая экономика и международные отношения*. – М., 2016. – Т. 60, № 9. – С. 5–16.

Пошли против течения // *Новое дело*. – Нижний Новгород, 2014. – 31 июля. – Режим доступа: <http://www.novdelo.ru/post/view?id=43360> (Дата посещения: 30.02.2017.)

Разлей вода: Как поссорились «Росводоканал» и власти Твери // РБК. – М., 2017. – 12 апреля. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/business/12/04/2017/58e77bd79a7947955171ac85> (Дата посещения: 30.08.2017.)

Си Цзиньпин призвал «не запираяться в темной комнате протекционизма» // РБК. – М., 2017. – 17 января. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/17/01/2017/587e04829a79476f6224e9dd> (Дата посещения: 11.02.2017.)

Соловьев А.И. Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. – М., 2016. – № 2. – С. 90–108.

Трамп вывел Европу из себя: США выходят из Парижского соглашения по климату // РИА Новости. – М., 2017. – 2 июня. – Режим доступа: <https://ria.ru/world/20170602/1495682495.html> (Дата посещения: 11.08.2017.)

Трамп: США не будут навязывать свой образ жизни другим странам // РИА Новости. – Москва, 2017. – 20 января. – Режим доступа: <https://ria.ru/world/20170120/1486168830.html> (Дата посещения: 11.02.2017.)

Фливиборг Б., Брузелиус В., Ротенгаттер В. Мегапроекты и риски: Анатомия амбиций. – М.: Альпина Паблишер, 2014. – 288 с.

Чу Инь, Гао Юань. Три вопроса позиционирования ки-

тайской стратегии «Один Пояс, Один Путь» // *International Economic Review*. – Пекин, 2015. – № 2. – С. 90–99.

Шмелев Ю.Д. Стратегия и практика социально-экономических реформ в РФ и КНР в конце XX – начале XXI в.: Сходство и различия // *Вестник университета ГУУ*. – М., 2016. – № 5. – С. 257–263.

Юй Хунцзюнь. Эпохальная значимость и историческая ценность «Одного Пояса, Одного Пути». – Пекин, 2016. – 8 мая. – Режим доступа: <http://www.aisixiang.com/data/99393.html> (Дата посещения: 30.08.2017.)

Agenor P-R. A Theory of Infrastructure-Led Development / Centre for Growth and Business Cycle Research. – Manchester, 2006. – 53 p. – Mode of access: <http://hummedia.manchester.ac.uk/schools/sooss/cgbcr/discussionpapers/dpcgbcrc83.pdf> (Дата посещения: 30.02.2017.)

Amador-Jimenez L., Willis Chr.J. Demonstrating a correlation between infrastructure and national development // *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*. – Abingdon, 2012. – Vol. 19, N 3. – P. 197–202.

Ansar A., Flyvbjerg B., Budzier A., Lunn D. Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China // *Oxford Review of Economic Policy*. – Oxford, 2016. – Vol. 32, N 3. – P. 360–390.

Armijo L.E., Rhodes S.D. Explaining infrastructure underperformance in Brazil: Cash, political institutions,

corruption, and policy Gestalts // Policy Studies. – Abingdon, 2017. – Vol. 38, N 3. – P. 231–24.

Aschauer D.A. Does Public Capital Crowd Out Private Capital? // Journal of Monetary Economics. – Amsterdam, 1989a. – Vol. 24, N 2. – P. 171–188.

Aschauer D.A. Is Public Expenditure Productive? // Journal of Monetary Economics. – Amsterdam, 1989b. – Vol. 23, N 2. – P. 177–200.

Bringing Global Infrastructure Gap / McKinsey&Company. – N.Y., 2016. – 60 p. – Mode of access: <http://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2017/06/Bridging-Global-Infrastructure-Gaps-Full-report-June-2016.pdf> (Дата посещения: 30.08.2017.)

China and Brazil sign \$27 billion deals / GBTIMES BEIJING. – Beijing, 2015. – 15 May. – Mode of access: <http://gbtimes.com/china/china-and-brazil-sign-27-billion-deals> (Дата посещения: 11.02.2017.)

Deng T. Impacts of Transport Infrastructure on Productivity and Economic Growth: Recent Advances and Research Challenge // Transport Reviews. – Abingdon, 2013. – Vol. 33, N 6. – P. 686–699.

Didier T., Pinat M. The Nature of Trade and Growth Linkages. Policy Research Working Paper / World Bank. – Washington, DC, 2017. – N 1868. – 49 p. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/900341502818068705/pdf/WPS8168.pdf> (Дата посеще-

ния: 30.08.2017.)

Donaldson D. Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure. Working Paper / National Bureau of Economic Research. – L., 2010. – N 16 487. – 68 p. – Mode of access: <http://eprints.lse.ac.uk/38368/1/ARCWP41-Donaldson.pdf> (Дата посещения: 30.02.2017.)

Eisenhardt K.M. Agency Theory: An Assessment and Review // *The Academy of Management Review*. – N.Y., 1989. – Vol. 14, N 1. – P. 57–74.

Eisner R. Infrastructure and Regional Economic Performance: Comment // *New England Economic Review*. – Boston, 1991. – September / October. – P. 47–58.

Evans P., Karras G. Is Government Capital Productive? Evidence from a Panel of Seven Countries // *Journal of Macroeconomics*. – Amsterdam, 1994. – Vol. 16, N 2. – P. 271–279.

Flyvbjerg B. Rationality and Power: Democracy in Practice. – Chicago, Ill: University of Chicago Press, 1998. – 304 p.

Gramlich E.M. Infrastructure Investment: A Review Essay // *Journal of Economic Literature*. – Nashville, 1994. – Vol. 32, N 3. – P. 1176–1196.

Kane J. Infrastructure ballot measures win big in 2016 election, but significant gaps remain / Brookings Institution. – Washington, DC, 2016. – 9 November. – Mode of access: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2016/11/09/infrastructure-ballot-measures-win-big-in-2016-election-but->

significant-gaps-remain/ (Дата посещения: 30.08.2017.)

Khwaja A.I. Can good projects succeed in bad communities? / World Bank. – Washington, DC, 2008. – 49 p. – Mode of access: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.17.3672&rep=rep1&type=pdf> (Дата посещения: 30.02.2017.)

Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography // Journal of Political Economy. – Chicago, Ill., 1991. – Vol. 99, N 3. – P. 483–499.

Munnell A.H. How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? // New England Economic Review. – Boston, 1990. – September / October. – P. 11–33.

Pickrell D.H. A Desire Named Streetcar: Fantasy and Fact in Rail Transit Planning // Journal of the American Planning Association. – Chicago, Ill., 1992. – Vol. 58, N 2. – P. 158–176.

Railway Imperialism / C.B. Davis, K.E. Wilburn, R.E. Robinson (eds.). – Westport, Conn.: Greenwood Press. – 225 p.

Röller L.-H. Waverman L. Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach // American Economic Review. – Nashville, 2001. – Vol. 91, N 4. – P. 909–923.

Sahoo P., Dash R.K. Infrastructure development and economic growth in India // Journal of the Asia Pacific Economy. – Abingdon, 2009. – Vol. 14, N 4. – P. 351–365.

Sanchez-Robles B. Infrastructure Investment and Growth:

Some Empirical Evidence // Contemporary Economic Policy. – Fountain Valley, 1998. – Vol. 16, N 1. – P. 98–108.

Schwartz A.E. Infrastructure in a Structural Model of Economic Growth // Regional Science and Urban Economics. – Amsterdam, 1995. – Vol. 25, N 2. – P. 131–151.

Simon H.A. The science of the artificial. – Cambridge, MA: MIT Press, 1996. – 248 p.

Terrill M. Election 2016: Will the infrastructure promises meet Australia's needs? / The Conversation. – Parkville, 2016. – 26 June. – Mode of access: <http://theconversation.com/election-2016-will-the-infrastructure-promises-meet-australias-needs-61140> (Дата посещения: 30.08.2017.)

Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development / Sustainable Development Knowledge Platform. – N.Y., 2015. – Mode of access: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (Дата посещения: 30.08.2017.)

World Bank. 2016. Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency / World Bank. – Washington, DC: IBRD, 2016. – 348 p. – Mode of access: [http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf](http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf) (Дата посещения: 30.08.2017.)

Yakunin V. Railway Infrastructure and the Well-Being of Citizens / DOC Research Institute. – Berlin, 2017. –

10 August. – Mode of access: <https://doc-research.org/en/railway-infrastructure-well-citizens/> (Дата посещения: 11.08.2017.)

Yakunin V.I. Integrated Project of Solidary Development on the Eurasian Continent (Research and Practical Concept) // Herald of the Russian Academy of Science. – M., 2014. – Vol. 84, N 4. – P. 225–241.

Yu N., De Jong M., Storm S., Mi J. Transport Infrastructure, Spatial Clusters and Regional Economic Growth in China // Transport Reviews. – Abingdon, 2013. – Vol. 32, N 1. – P. 3–28.

Политические стратегии Белоруссии, Казахстана и России: Проблемы формирования и практической реализации

*М.В. Вилисов*¹⁹

Аннотация. Развернувшаяся в преддверии президентских выборов в России дискуссия об «образе будущего» дала повод рассмотреть долгосрочные политические стратегии России в сравнении с ближайшими партнерами по ЕАЭС. Несмотря на кажущуюся схожесть самих документов и формальных процедур их имплементации в рамках государственной политики, российский случай имеет существенные отличия. Возникший в начале 2000-х годов тренд на системную формализацию стратегий как основы государственной политики и управления с конца 2000-х годов приобрел черты явного доминирования темы безопасности над темой развития. Эта тенденция имеет свои объяснения, которые находятся в сфере внешней и внутренней политики, в том

¹⁹ **Вилисов Максим Владимирович**, кандидат политических наук, сотрудник кафедры Государственной политики факультета политологии МГУ. E-mail: vilisov@centero.ru **Maksim V. Vilisov**, Cand. Sci. (Pol. Sci.), Chair of Public Policy, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. Email: vilisov@centero.ru

числе связаны с отдельными формальными и неформальными институтами и процессами. Для разработки «стратегий развития» потребуется адаптация успешных формальных и неформальных практик.

Ключевые слова: стратегия национальной безопасности Российской Федерации; Казахстан-2030; Казахстан-2050; концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации; Совет Безопасности; Евразийский экономический союз.

M.V. Vilisov

**Political strategies of Belarus,
Kazakhstan and Russia: Problems of
formation and practical implementation**

Abstract. The discussion on the «image of the future» that unfolded on the eve of the presidential elections in Russia gave an occasion to consider Russia's long-term political strategies in comparison with the closest partners in the Eurasian Union. Despite the formal similarity of the documents themselves and the formal procedures for their implementation within the framework of state policy, the Russian case has significant differences. Despite the trend that began in the early 2000s to

systematically formalize strategies as the basis of state policy and management, since the late 2000s, the formation of political strategies has clearly dominated the topic of security over the theme of development. The emerging trend has its own explanations, which are in the sphere of foreign and domestic policy, including those related to individual formal and informal institutions and processes. «Development strategies» designing will require the adaptation of successful formal and informal practices.

Keywords: National Security Strategy of the Russian Federation; Kazakhstan-2030; Kazakhstan-2050; concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation; Security Council; Eurasian Union.

Поиск «образа будущего» как потребность в стратегии

В преддверии президентских выборов в России с новой силой развернулась дискуссия об «образе будущего» и новой президентской повестке²⁰, разработкой которой, судя по материалам СМИ, занимается несколько экспертных групп

²⁰ Под образом будущего в указанном материале и его перепечатках понимается «программа с экономикой, социальной сферой, политическими реформами», а также «главная идеологема (президентской) кампании, объясняющая цель политики нового срока для разных социальных групп и общества в целом». См.: [Мухаметшина Е., Чуракова О., 2017].

[Мухаметшина, Чуракова, 2017].

Такая работа в России уже имеет определенную историю и практические «паттерны» реализации, заложенные еще в распоряжении Правительства от 1 декабря 1999 г. № 2021-р²¹: эксперты занимаются разработкой стратегических планов (программ), которые должны стать основой деятельности президента на следующий период²². Однако далеко не всегда эта работа заканчивается подготовкой документов, реально определяющих государственную политику и диктующих управленческую повестку, особенно в социально-экономической сфере (единственный официально принятый стратегический документ в области социально-экономического развития – «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»²³ был принят в 2008 г., в начале финансового кризиса, когда изменившаяся конъюнктура делала этот

²¹ Указанное распоряжение, подписанное В.В. Путиным как Председателем Правительства Российской Федерации, содержало поручение по разработке концепции развития Российской Федерации до 2010 г. и стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. К разработке последнего предлагалось привлечь «Центр стратегических разработок». См.: [Распоряжение Правительства РФ от 1 декабря 1999 г. № 2021-р].

²² В 2000 г. это был стратегический план развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, в 2011 – «Стратегия 2020» [Стратегия 2020]. В период политической неопределенности «тандема» в 2010 г. это был доклад [Россия XXI века].

²³ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 47 ст. 5489.

документ невыполнимым, «Стратегия 2020» так и не была принята, уступив место «майским указам»).

В результате российская политика движется рывками, по проектному принципу: от национальных проектов, через «майские указы», к приоритетным проектам и проектному управлению [Вилисов, 2016а]. Однако это справедливо не для всех сфер стратегического планирования – сфера национальной безопасности демонстрирует не только высокие темпы принятия и обновления документов, но и достаточно высокую степень их включенности в государственную политику и управленческую практику.

Сильно изменившийся политический контекст, как в части внешней, так и внутренней политики, казалось бы, делает задачу разработки долгосрочной стратегии для нашей страны, и даже шире – для ЕАЭС, как нельзя более актуальной, однако может ли она быть решена в плоскости публичной политики, с проекцией на реальную управленческую практику? В условиях кризиса политические конфликты только усугубляются, с точки зрения управления возникает соблазн сосредоточиться на решении острых, но сиюминутных задач, поэтому запрос на такие документы, особенно со стороны реальной политики, исполнительной власти, может оказаться весьма слабым. Как отмечает А.А. Аузан, являвшийся активным участником разработки многих стратегических документов, «на сегодняшний день, может быть, проблема спроса на долгосрочную стратегию не менее

важная, чем проблема предложения. Нам это надо решать, иначе получится неловкость в виде документа, который будет забыт через неделю» [Стратегия 2030].

Ловушка разработки декларативных, оторванных от реальности документов, является очень опасной. В ней оказывалось множество групп, пытавшихся по призыву Б.Н. Ельцина²⁴ с начала 1990-х годов приступить к разработке «национальной идеи» [Рожнева, 2017, с. 9]. Для постсоветских стран, оказавшихся в идеологическом вакууме, перед необходимостью национального строительства и выбора пути на обломках рухнувшего СССР, такие стратегические разработки оказались нелегким испытанием. Как ни странно, с наименьшими потерями из этого процесса вышли те страны, где в основу был положен прагматичный подход – поэтому опыт Белоруссии и Казахстана, которые ему следовали, представляется весьма интересным. Дополнительным важным фактором является их партнерство России по ЕАЭС.

Таким образом, в качестве цели настоящей статьи определяется поиск ответов на следующие вопросы: может ли вообще в современной России быть выработана публичная долгосрочная стратегия? Если она может быть выработана, то может ли она быть реализована?

²⁴ «Разработать российскую национальную идею... У нас ее сейчас нет. И это плохо. И над этим надо работать. Подумайте над тем, какая национальная идеология – самая главная для России» (Независимая газета. 1996. 13 июля). (Цит. по: Рожнева С.С. Национальная идея в публичном пространстве современной России. 2017, с. 9).

Казахстан: Лидер долгосрочных стратегий

В конце 2012 г. президент Республики Казахстан представил «Стратегию Казахстан-2050» – Стратегию развития Республики Казахстан до 2050 г. [Стратегия «Казахстан-2050»]. Ей предшествовал документ «Казахстан-2030», принятый в 1997 г. [Казахстан-2030]. Оба документа являются довольно глубокими и обширными по содержанию и представляют особый интерес именно с точки зрения формирования стратегии.

Так, например, «Казахстан-2030» представляет большой интерес не только своим разноплановым содержанием, но также и своим художественным стилем, предполагающим использование ярких и понятных образов²⁵. В историческом контексте это не случайно: 1997 год (год выхода документа) – этап тяжелого становления новой казахстанской государственности и идентичности [Hale, 2009, с. 27], когда запрос со стороны общества, балансировавшего на грани социально-политических конфликтов, на системное и долгосрочное видение со стороны лидера был особенно высок.

Понятным для широких слоев и образным языком должны были быть изложены весьма значимые для каждого жи-

²⁵ Например, при описании миссии Казахстана использована метафора «Центральноазиатского (снежного) барса» по аналогии с «Азиатскими тиграми» (Корея, Тайвань, Сингапур, Малайзия, Индонезия, Таиланд).

теля страны вещи, которые определяли облик будущего его страны, отражая «системную повестку» в классификации Л. Кобба и Ч. Элдера [Вандышева, 2017, с. 94; Cobb R., Elder C., p 906–907]: *«Миссия нашей страны: построение независимого, процветающего и политически стабильного Казахстана с присущими ему национальным единством, социальной справедливостью, экономическим благосостоянием всего населения»* [Казахстан-2030]. Такая формулировка как нельзя более коррелирует состоянию страны, которая только-только начала делать первые шаги с вновь сформулированной идентичностью [Hale, 2009, p. 23–23]. По замыслу, данный документ должен был иметь проекцию и на реальную управленческую (институциональную в понимании Л. Кобба и Ч. Элдера) повестку: для каждого «долгосрочных приоритетов» должны были быть сформулированы долгосрочные стратегии, на основе которых смогли бы формироваться трех- и пятилетние планы [Казахстан-2030].

Однако с правовой точки зрения эта система смогла институционализироваться только спустя чуть более чем 10 лет, когда «в целях формирования целостной и эффективной системы государственного планирования» был принят указ президента «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан»²⁶, в соответствии с которым разра-

²⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000827_

ботаны Стратегия развития Казахстана до 2050 г.²⁷, Стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет²⁸, Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны²⁹, государственные и правительственные программы, стратегии развития государственных холдингов.

Стратегия «Казахстан-2050» показала, как искусно президенту Казахстана удавалось при помощи стратегических документов управлять системной и институциональной повестками. Например, в качестве одной из главных целей для страны декларируется «вхождение к 2050 г. в число 30 самых развитых государств мира» [Стратегия «Казахстан-2050»], при этом ранее делается отсылка: «Шесть лет назад я поставил общенациональную задачу – войти в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. В рейтинге Всемирного экономического форума Казахстан уже занимает 51-е место. Сегодня мы в шаге от нашей цели³⁰». Публич-

²⁷ Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050#z35>

²⁸ О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 г. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922_#z8

²⁹ Об утверждении Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 118 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118#z9>

³⁰ Эта цель была поставлена в 2004 г., публично, на выступлении перед парламентом (см.: [Назарбаев, 2004]). По состоянию на 2012 г. Казахстан действи-

ное выступление в прошлом привязывается к управленческой повестке, достигнутым результатам и планам на будущее, формирует представление о системности и стабильности политического курса, его проекции на реальные управленческие процессы. Чтобы сделать эту связку еще более реальной, «Казахстан-2050» получил развитие в Плане нации «100 конкретных шагов по реализации институциональных реформ» [Назарбаев, 2016].

В документах Казахстана поднят наиболее широкий спектр общественно-политических и социально-экономических вопросов, что, с учетом конкретного исторического и социально-политического контекста дало основание считать Казахстан-2030 [Kudaibergenova, 2015] документом, формирующим государственную идеологию и легитимирующим государственную власть в республике. Стратегия Казахстан-2030 не только давала ответы на вызовы, способные «расколоть» общество и поставить под сомнение состоятельность, суверенитет и независимость государства³¹, но и ставила консолидирующие и мотивирующие цели, достаточно четкие и понятные как населению, так и политической и управленческой элите, совпадающие с их оценкой ре-

тельно занял в Рейтинге конкурентоспособности 51-е место. Однако дальнейшего движения вверх не последовало: в 2016–2017 гг. он находился на 53-м месте. См.: [The Global Competitiveness Report].

³¹ Цитата из документа: «Мы гордимся тем, что нам удалось избежать прямой конфронтации внутри общества и стабилизировать ситуацию, чего, к сожалению, не удалось многим развивающимся и посткоммунистическим странам».

альности и ожиданиями³². Действительно, на фоне мрачных прогнозов некоторых экспертов начала 1990-х годов относительно будущего Казахстана [Лаумулин, Малик, 2009, с. 93], в 1997 г. Казахстан прошел наиболее опасный этап своего развития, что и конституировалось в документе вместе с описанием возможного облика будущего, причем достаточно долгосрочного. Документ задал публичную повестку для элиты и общества, определил конкретные цели и задачи для государственного аппарата, артикулируя основные проблемные вопросы и предлагая для них соответствующие решения. Такой подход обеспечил стабильность, последовательность и реальную долгосрочность казахстанской политики, которая оказала большое влияние, например, на интеграционные процессы на постсоветском пространстве, сохраняя при этом прагматизм и следование национальным интересам нового суверенного государства [Hale, 2009, P. 20].

Многие социальные группы, интересы которых, мягко говоря, были ущемлены в предыдущие годы [Hale, 2009, P. 21], получили сигналы о том, что они услышаны, а волнующие их вопросы находятся в актуальной повестке. Это позволило избежать неполитических конфликтов и обеспечить высокий уровень стабильности. Принципиально важно, что транслировалась эта системная повестка через президента Казахстана, и от его имени, что обеспечило его уникальное положение.

³² Отсюда весьма взвешенная позиция по многим потенциально конфликтным вопросам: этническому, религиозному, отношениям с Россией.

ние в обществе как личности и в политической системе в качестве политического института. Можно сказать, что таким образом была сформирована и институциональная повестка президента – балансировать сложную политическую систему и задавать долгосрочные горизонты развития.

Содержание этих документов во многом определялось очень прагматичной логикой: Россия выступала для элиты и для народных масс как в качестве притягательного идеального образа («аттрактора») по уровню экономического развития и уровню жизни, так и в качестве главного, желаемого партнера и источника экономического роста благодаря своему рынку, кооперационным связям [Новые независимые государства, 2012]. Политические альтернативы для правящей элиты в Казахстане также оказались малопривлекательными и потому, что Россия оказывалась практически безальтернативным гарантом безопасности. Прагматичное понимание этого узкого коридора стратегических альтернатив и проекция этого понимания на реальную политику выгодно отличают казахстанскую элиту, например, от элиты украинской, которая в условиях схожего контекста так и не смогла сделать прагматизм основной доминантой своей долгосрочной политики.

Белоруссия: Системное планирование

Документы стратегического планирования в Белоруссии имеют еще более прагматичную, управленческую направ-

ленность. Их правовую основу составляет Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», а также Постановление Совета министров Республики Беларусь от 20 августа 1998 г. № 1321 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь”» [Анализ систем... 2014, с. 5].

Основным документом в системе документов стратегического планирования в Республике Беларусь является Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития на 15 лет³³ (далее – НСУР-2030³⁴), утверждаемая правительством. К стратегическим документам принято относить и послания, среди которых особо выделяют [Анализ систем... 2014, с. 5] послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Обновление страны – путь к успеху и процветанию» от 19 апреля 2013 г.³⁵ (далее – По-

³³ В настоящее время действует документ до 2030 г., одобренный правительством Республики в 2015 г. <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2015/february/5322/> Текст документа: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>

³⁴ Такая аббревиатура используется в самом документе.

³⁵ Текст послания на сайте президента Республики Бе-

слание).

Как видно, в отличие от Казахстана, в Белоруссии стратегические приоритеты сфокусированы в социально-экономической сфере. Это имеет свое объяснение: Белоруссии, едва ли не единственной стране бывшего СССР, не пришлось бороться с «советским прошлым» и / или конструировать новую национальную идентичность [Radzyk, 2001]³⁶, что сделало актуальную политическую повестку менее конфликтной, давая возможность сконцентрироваться на конкретных вопросах социально-экономического развития. В НСУР-2030 дается достаточно подробный анализ параметров, характеризующих социально-экономическое развитие страны, в том числе в части выполнения целей, поставленных в предыдущем документе, – НСУР-2020³⁷, подчеркива-

ларусь: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-8567/

³⁶ Эксперты отмечают, что для в Белоруссии сложилась уникальная для Европы ситуация, когда общество сформировалось вокруг советских, а не национальных (националистических) ценностей, что, в совокупности с использованием русского языка в качестве основного подавляющим большинством населения и высокой степенью зависимости от России предопределило вектор развития страны. См.: [Radzyk, 2001].

³⁷ Валовой внутренний продукт планировалось увеличить к 2020 г. в 2–2,3 раза по сравнению с 2005 г. В 2015 г. ВВП страны вырос в 1,5 раза к уровню 2005 г. (прогноз на основе максимальных значений – 1,98 раза). Будут выполнены запланированные параметры по объемам промышленного производства (в 2015 г. обеспечен рост в 1,5 раза к уровню 2005 г., на 2020 г. намечено увеличение в 1,6–1,7 раза) и инвестиций в основной капитал (в 2 раза и 2,4–2,7 раз соответственно).

ется преемственность стратегических документов³⁸.

В НСУР-2030 дается «видение будущего облика страны»³⁹, сформулированное в 15 пунктах, которые в общем виде описывают демократическое государство с рыночной экономикой, основанной на высокотехнологичном, энергоэффективном и экологичном промышленном производстве, с развитой транспортной инфраструктурой и сельским хозяйством, реализованной концепцией «цифровой экономики», глубоко интегрированное в мировую экономику, в том числе даже в «общеевропейскую экологическую сеть». Это видение составляет основу для определения целей и задач долгосрочного развития, а также стратегических приоритетов и индикаторов устойчивого развития, которые подробно описаны в последующих разделах документа⁴⁰.

Президент Республики Беларусь в своем Послании затрагивает более широкий спектр вопросов. Отталкиваясь от международного контекста («мир вокруг нас так и не вы-

³⁸ НСУР-2020 также подчеркивает свою преемственность (но с учетом изменений контекста) в отношении предыдущего документа – НСУР-97, одобренного правительством страны в 1997 г., о чем подчеркивается в первых строках документа: <http://abs.igc.by/wp-content/uploads/2016/03/НСУР-2020.pdf>

³⁹ Раздел 2.3 документа.

⁴⁰ Эти разделы посвящены развитию человеческого потенциала и росту качества жизни, научно-техническому и экономическому потенциалу, сохранению природного потенциала для будущих поколений и улучшению окружающей среды, стратегии устойчивого пространственного развития, совершенствованию институциональных механизмов устойчивого развития, мониторингу реализации стратегии устойчивого развития.

брался из затяжного кризиса», «мировая финансовая и политическая элита в растерянности») он ставит задачи развития реального сектора экономики («в такие периоды своей истории человечество всегда обращается к базовым экономическим ценностям – способности обеспечить себя товарами первой необходимости: продуктами питания, одеждой, жильем»). Эти задачи могут быть достигнуты при понимании «трех главных требований современного мира»: скорости, гибкости и творчества. Для достижения успеха Белоруссии необходимо обновление (модернизация), которое будет опираться на «три мощных национальных проекта»: модернизация экономики, информатизация общества, поддержка молодежи и ее масштабное привлечение в широком смысле к государственному строительству. Далее, в достаточно свободной, подчас совсем неофициальной манере, президент Белоруссии подробно описывает свое видение того, как эти проекты могут быть реализованы, с какими сложностями они могут столкнуться как во внутренней, так и во внешней политике. По сути, это концептуальное видение и было заложено в основу НСУР-2030. В то же время необходимо отметить, что президент Белоруссии выступает с посланиями ежегодно⁴¹, поэтому, скорее, нужно выделить послания в

⁴¹ См., например: послание от 21 апреля 2017 г. http://president.gov.by/ru/news_ru/view/ezhegodnoe-poslanie-k-beloruskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-16059; послание от 21 апреля 2016 г. http://president.gov.by/ru/news_ru/view/ezhegodnoe-poslanie-k-beloruskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-16059; послание от 29 апреля

качестве самостоятельного инструмента президентской коммуникации по формированию актуальной политической и управленческой повестки.

На примере Белоруссии мы можем наблюдать иное распределение функций формирования политического курса между президентом и правительством, по сравнению с Казахстаном: основную работу выполняет правительство, действуя в рамках предписания закона, регламентирующего вопросы разработки соответствующих программ (читай – планирования). Президент же выступает активным спикером только в случаях особой необходимости, оставляя за собой инструмент посланий для того, чтобы внести свое видение в актуальную или стратегическую повестку.

Россия: Политика и стратегия

В России стратегическое планирование, в рамках которого предусматривается самостоятельная категория «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания»⁴², сформировалось в качестве отдельно-

2015 г. http://president.gov.by/ru/news_ru/view/obraschenie-s-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-11301 послание от 22 апреля 2014 г. http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-obraschaetsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-8549

⁴² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации

го политико-правового института в 2014 г., после принятия Федерального закона «О стратегическом планировании». Указанным законом предусматривается система документов стратегического планирования в области целеполагания, к которым, на федеральном уровне, относятся: послания Президента Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития, стратегия национальной безопасности, стратегия научно-технологического развития. Все эти документы, за исключением стратегии социально-экономического развития, принимаются Президентом.

Наибольшее внимание в российской политической практике уделяется Стратегии национальной безопасности (далее – СНБ): этот документ в новейшей истории уже дважды (в 2009 и 2015 гг.) полностью обновлялся, причем оба раза это происходило на фоне серьезных кризисов, затрагивавших Россию: в 2009 г. на фоне мирового финансового кризиса, в 2015 – на фоне кризиса в отношениях с западными странами. Более того, разработка и принятие СНБ в 2009 г. по сути стала отправной точкой принятия Федерального закона «О стратегическом планировании» в 2014 г. [Вилисов, 2016b]. Важно отметить, что действующая редакция СНБ, в отличие от предыдущей⁴³, вообще не имеет временной про-

Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I) ст. 3378.

⁴³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Текст Указа опубликован в «Российской газете» от 19 мая 2009 г. № 88, в Собрании законодательства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 20 ст. 2444.

екции в будущее, т.е. является бессрочно действующим документом, определяющим, каким образом Россия должна противостоять угрозам и обеспечивать стратегические национальные приоритеты. В постсоветской истории России традиция принятия стратегических документов в области национальной безопасности сложилась уже достаточно давно: первая Концепция национальной безопасности была принята в 1997 г.⁴⁴ Б. Ельциным, ее полностью обновленная редакция – в январе 2000 г.⁴⁵, уже В. Путиным в качестве исполняющего обязанности Президента Российской Федерации.

На этом фоне хуже обстоят дела со стратегиями в сфере социально-экономического развития: в настоящее время формально действует документ под названием Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года⁴⁶ (далее – КДР), который был принят в конце 2008 г. и в результате оказался сразу малоприменимым для непосредственной реализации, так как не учитывал изменения экономической конъюнктуры в результате воздействия

⁴⁴ Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 52, ст. 5909).

⁴⁵ Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 2, ст. 170).

⁴⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Текст распоряжения опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 47 ст. 5489.

мирового финансового кризиса. Управленческая практика, однако, показала обратный эффект: согласно данным справочной правовой системы «Гарант», этот документ упоминается более чем в 600 других документов управленческого характера, включая указы президента, постановления и распоряжения правительства, которыми в основном утверждаются различные стратегии, концепции, государственные программы⁴⁷. В большинстве случаев КДР упоминается в контексте обеспечения достижения поставленной в ней цели⁴⁸ или для апелляции к проблемам, в ней описанным⁴⁹. Этот факт управленческой «востребованности» данного документа также требует дополнительного анализа.

Все последующие попытки разработки стратегии социально-экономического развития оказались безуспешными: «Стратегия-2020», будучи разработанной с привлечением широкого круга экспертов в 2011 г., так и не была принята. Есть мнение, что принятию помешала позиция «политических и бюрократических элит», которые «не привлекались»

⁴⁷ Самостоятельные расчеты автора.

⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе “Жилище” на 2015–2020 годы». Текст постановления опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 31 января 2011 г. № 5 ст. 739.

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 23 мая 2015 г. № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы». Текст постановления опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2015 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 1 июня 2015 г. № 22 ст. 3232.

к ее разработке⁵⁰. Разработка новой стратегии после принятия закона о стратегическом планировании осуществлялась Министерством экономического развития, а также на параллельных площадках, но ни один вариант так и не был одобрен.

Чем определяются феномены востребованности СНБ и КДР в российской практике государственного управления? Споры о возможности и целесообразности введения в России системы стратегического планирования уходят корнями в начало постсоветского прошлого, в 1990-е годы, когда на волне декоммунизации и десоветизации страх перед восстановлением планирования в любой форме носил практически иррациональный характер: любые попытки законодательного регулирования этого вопроса встречали жесткую критику, вплоть до обвинений в попытках восстановления плановой экономики. Многочисленные, но в основном бессистемно принимаемые документы стратегического характера, имевшие разные названия (доктрины, стратегии, концепции, основы и проч.) мало влияли на управленческую практику, преследовали или конкретные ведомственные, или корпоративные интересы.

При этом системная политическая повестка отражения в них не находила, или находила только частично – по вопро-

⁵⁰ Позиция Министра по вопросам Открытого правительства М. Абызова. См.: [«Стратегия-2030»].

сам внешней политики⁵¹, национальной безопасности, по военной доктрине⁵². Как представляется, причин такой ситуации могло быть несколько.

Во-первых, до определенного времени в политической элите были сильны опасения, что излишнее регулирование в сфере экономики будет вредить введению рыночных преобразований. Эти опасения подкреплялись подтверждаемыми множеством фактов аргументами относительно того, что бюрократия будет пытаться подчинить себе экономические процессы и деятельность хозяйствующих субъектов.

Во-вторых, нельзя исключать действие фактора «неприятия решений», когда необходимость формирования публичной повестки всеми значимыми политическими акторами просто отрицалась.

В-третьих, вследствие эйфории от окончания холодной войны и потепления отношений со странами Запада, прежде

⁵¹ Концепция внешней политики менялась очень часто (см.: Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 28 июня 2000 г.); Концепция внешней политики Российской Федерации (12 июля 2008 г. № Пр-1440); Концепция внешней политики Российской Федерации (12 февраля 2013 г.); Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

⁵² Так, например, военная доктрина Российской Федерации определялась в 1993 г. (Указ Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»), в 2000 г. (Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации»), в 2010 г. (Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации») и в 2014 г. «Военная доктрина Российской Федерации» (утв. Президентом РФ № Пр-2976).

всего США, значимые угрозы безопасности перестали быть актуальными, поэтому внешние факторы, которые бы оказывали давление на необходимость публичного формирования долгосрочного политического курса, также не действовали.

К концу 1990-х годов значение этих внешних факторов начало расти. Ситуация в Югославии и разворот самолета Е.М. Примакова над Атлантикой в марте 1999 г.⁵³ обусловили поворот и в государственной политике. История принятия документов стратегического планирования это наглядно иллюстрирует: в течение года были последовательно обновлены Концепция национальной безопасности (январь 2000 г.), Военная доктрина (21 апреля 2000 г.), Концепция внешней политики (28 июня 2000 г.). Все эти документы подписывались В. Путиным в качестве исполняющего обязанности или уже Президента Российской Федерации.

К этому же времени, наверное, под воздействием кризиса 1998 г. изменилось и отношение к планированию социально-экономического развития – напомним, что распоряжение о разработке стратегического плана и концепции долгосрочного развития Российской Федерации⁵⁴ было подписано 13 декабря 1999 г. – и опять В. Путиным, только в качестве Председателя Правительства Российской Федерации.

⁵³ Разворот над Атлантикой https://ria.ru/history_comments/20110321/356280998.html

⁵⁴ Распоряжение Правительства РФ от 1 декабря 1999 г. № 2021-р. Текст распоряжения опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 13 декабря 1999 г., № 50, ст. 6247.

Возможно, большинство политических субъектов осознали, что отсутствие четких «правил игры» в политике и государственном управлении больше препятствует развитию, чем разумное государственное планирование. В первое постсоветское десятилетие институты, поддерживающие развитие рыночной экономики, так и не были сформированы [Гельман, 2003, Gel'man, 2016], поэтому задача их развития становилась первостепенной. Такое развитие требовало формирования публичных стратегий, которые поначалу озвучивались в президентских посланиях, затем стали подкрепляться институциональными реформами, проводимыми в общей логике и одной командой, что позволяло компенсировать слабость формальных институтов неформальными связями.

Как видим, формирование элитного, а затем и публичного консенсуса по вопросам долгосрочного социально-экономического развития заняло значительно больше времени, чем соответствующие процессы в сфере безопасности и внешней политики. Конечно, решающим фактором здесь была принадлежность вопросов безопасности и внешней политики к исключительной компетенции Президента России, что существенно сужало круг согласований, в том числе и неформальных. Однако нельзя исключать и того, что по этим вопросам в российской элите существовал единый взгляд, который и транслировался в публичную сферу, в том числе – за рубеж [Lukyanov, 2017].

Вопросы же социально-экономического развития более

разнообразны, чувствительны и конфликты, поэтому и на разработку КДР ушло почти девять лет: Г. Греф, начавший эту разработку в конце 1999 г., так и не смог дождаться принятия этого документа в должности министра экономического развития – работа завершалась уже его преемником на этом посту Э. Набиуллиной, а сам документ был подписан В. Путиным, на тот момент Председателем Правительства Российской Федерации, таким образом он сам выполнил свое же распоряжение девятилетней давности.

По оценке экспертов, КДР отличает «трезвое понимание сложного положения российской экономики», «стремительно опускающейся на сырьевую периферию мирового рынка», «правильное определение приоритетов государственной политики», что свидетельствует о том, что «впервые за постсоветские годы государство решило взять стратегическую инициативу в свои руки» [Глазьев, 2008]. Документ получился системным и в полном смысле слова – стратегическим, подводящим итоги предыдущих этапов развития, фиксирующим достижения и проблемы, и, самое главное, формирующим новый вектор развития. Его разработка велась конкретной группой, имевшей определенный «политический мандат» на эту разработку, официально, в рамках работы соответствующего министерства. Можно сказать, что этот документ стал консенсусным для элиты как по вопросам оценки статус-кво, так и по вопросам проектирования развития.

Однако его принятие совпало с еще одним важным этапом развития российской политики: кризисом 2008 г. и обострением внешнеполитических угроз (война в Осетии, череда «цветных революций» в странах бывшего СССР: Грузии (2003), Украине (2004–2005), Киргизии (2005), попытка в Белоруссии (2006), очередными волнами расширения НАТО на Восток). Новые вызовы были осмыслены в СНБ 2009, которая уже заложила основы системы стратегического планирования, нашедшей свое отражение впоследствии в Федеральном законе «О стратегическом планировании».

В качестве основного института формирования самих документов и политики в целом в это время выдвигается Совет безопасности. Он стал удобным институтом, который позволил сочетать разные формальные и неформальные политические конфигурации («силовики» и «сивилики», «президентский» и «правительственный» блоки, регионы, бизнес), а также обеспечивать экспертную поддержку и достаточно высокую скорость выработки решений, в том числе за счет высокой интенсивности работы, когда постоянные члены Совбеза собирались еженедельно, а сам Совет в полном составе – каждые три месяца [Kryshchanovskaya, White, 2009]. Как показала практика, такой формат работы оказался более продуктивным, чем работа Правительства и его структур. Эксперты отмечают, что Совбез в период первых двух сроков президентства В. Путина стал «лидирующим институтом, ответственным за формирование геополитиче-

ской стратегии и стратегии государства в целом», сравнивают его с новым «политбюро» [Kryshtanovskaya, White, 2009, p 296]. Однако его особое положение было связано скорее с тем, что он стал особым органом Президента, а не с тем, что узурпировал власть [Vendil, 2011, P 88–89]. Не последнюю роль в становлении Совбеза в качестве особого института могли сыграть и неформальные факторы, в том числе личность руководителя и принадлежность многих его членов к одному профессиональному кругу [Kryshtanovskaya, White, 2009, p 296]. Можно сказать, что Совбез представляет собой «гибридный институт» [Морозова, Мирошниченко, 2015, с. 35], созданный для выполнения функций формирования стратегий в сфере безопасности.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.